

# Organisatorische impact van innovaties voor maatschappelijke transitie

Een verkenning van aandachtspunten voor ontwikkeling van de  
inkoopfunctie, aan de hand van ervaringen van 3 gemeenten

Zutphen, december 2019

Aber bv   
innovatiemanagement & projectontwikkeling

In samenwerking met:

  
Co-creating inspiring experiences

**DVA Veldhoven**  
duurzaam vastgoedadvies

## Inhoudsopgave

1	
1.	Introductie ..... 3
1.1.	Aanleiding ..... 3
1.2.	Doel ..... 3
1.3.	Methode en resultaat ..... 3
2.	Matrix van organisatorische aandachtspunten ..... 5
3.	Toelichting bij de Matrix ..... 6
4.	Toelichting per organisatorisch aandachtspunt ..... 7
RIJ 1	Werkprocessen ..... 7
RIJ 2	Communicatie..... 12
RIJ 3	Samenwerking ..... 16
5.	Aandachtspunten i.r.t. 5 sleutelrollen bij innovatiegericht inkopen ..... 21
5.1.	De bestuurder ..... 21
5.2.	De opdrachtgever ..... 22
5.3.	De innovatieadviseur ..... 22
5.4.	De inkoopprofessional (inkoopadviseur en contractmanager) ..... 23
5.5.	De markt(partij) ..... 23
Bijlage:	Verantwoording..... 24

## 1. Introductie

### 1.1. Aanleiding

Gemeenten staan als aanbestedende diensten voor organisatorische uitdagingen om transitie zoals klimaatopgave/CO2 reductie en duurzaamheid langs de weg van inkoop en aanbesteding te realiseren. Een transitieopgave onderscheidt zich van een 'gewone' opgave door een ambitieus doel met een tijdshorizon die vele (zelfs tientallen) jaren kan beslaan. Over zo'n periode zullen zich steeds weer nieuwe onzekerheden en uitdagingen voordoen en ook nieuwe oplossingen worden ontwikkeld. Dit vergt flexibiliteit om hier op in te kunnen spelen. Transitieopgaven zijn verder breed van karakter en daardoor complex. Ze vragen om inbreng vanuit meerdere gemeentelijke beleids- en werkvelden en om de inzet van expertise en innovatiekracht van marktpartijen.

De uitdagingen hierbij reiken verder dan onbekendheid met of onvoldoende gebruik van beschikbare innovatiegerichte inkooptools. Bij de grote inkoopopgaven die verband houden met deze transitie gaat het hand in hand met organisatievraagstukken waarbij rekening gehouden moet worden met weerstand tegen benodigde verandering.

Zo ontmoet de zoektocht naar het innovatieve vermogen van de markt in geval van transitie de grenzen van het uitvragende en ontvangende vermogen van publieke organisaties. De publieke organisaties dienen hiervoor ook zichzelf opnieuw uit te vinden, aan te passen, te leren; zelf te innoveren.

### 1.2. Doel

Nu meer bewustzijn en inzichten beginnen te ontstaan dat de gewenste transitie noodzakelijkerwijs gepaard gaan met organisatorische veranderingen, rijst de vraag welke veranderingen dat kunnen zijn en wie hierbij betrokken zijn en sleutelposities in bekleden. Doel van het onderzoek is (een eerste aanzet tot) beantwoording van deze vraag te geven. Dit antwoord moet bijdragen aan vergroting van de kennis over de wisselwerking tussen ontwikkeling van de inkoopfunctie<sup>1</sup> en organisatieontwikkeling ten behoeve van transitie. Meer concreet is het doel van het onderzoek *bouwstenen te inventariseren of te ontwikkelen*, vanuit het gemeentelijk perspectief binnen de Bouw/GWW/infrastructuur op:

- a) de transitieopgave(n)
- b) de organisatorische veranderingen waarop zij zich in dat verband moeten voorbereiden;
- c) de rollen/functies die daarbij in het geding zijn;
- d) mogelijke structurele, culturele en sociale knelpunten of methodische knelpunten

### 1.3. Methode en resultaat

Eindhovense ervaring, zoals opgedaan door het kernteam belast met verduurzaming van gemeentelijke huisvesting en het maatschappelijk vastgoed, is geïnventariseerd in 2018 en in het kader van dit onderzoek verwoord in de vorm van aandachtspunten bij transitie. De ervaringen

---

<sup>1</sup>) In dit verslag wordt deze term op diverse plaatsen gebruikt. Onder de inkoopfunctie wordt het gehele (uitvoerend) proces van inkopen en aanbesteden verstaan. Dit is breder dan het procesaandeel van een inkoopafdeling en omvat alle procesbijdragen, waaronder o.m. de input die het contractmanagement levert aan een scopebepaling en het opstellen van een programma van eisen, de afstemming met de opdrachtgever en de organisatie van input van externen.

hebben betrekking op weerstand tegen verandering en diverse geïdentificeerde belemmerende factoren met directe of indirecte invloed op het proces waarmee de transitie moet worden vormgegeven. Binnen dit proces heeft de inkoopfunctie (in de kern: het specificeren van de vraag, onderzoeken en betrekken van de markt, het aanbesteden en het contractmanagement) een belangrijke rol. Kortom, het betreft zaken, buiten en binnen de inkoopfunctie, die betrokkenen graag anders zouden willen zien in de eigen gemeentelijke organisatie om transitieopgaven beter te kunnen oppakken. De gewenste veranderingen zijn aan te merken als bouwstenen voor het innoveren van de eigen organisatie.

De geïnventariseerde aandachtspunten zijn voorgelegd aan programma- en projectleiders en inkoopprofessionals betrokken bij transitieopgaven in de gemeenten Rotterdam en Ede. Door middel van interviews is vastgesteld dat de meeste aandachtspunten door één of beide gemeenten zijn herkend of onderkend.

Eén belangrijk inzicht kwam bij deze inventarisatie naar boven: alle betrokkenen benoemden het feit dat het leren hanteren van transitieopgaven binnen gemeenten vooral **in de praktijk** moet gebeuren. Geen één opgave is namelijk hetzelfde en de noodzaak om in te spelen op snelle ontwikkelingen maakt standaardisatie en kopieergedrag minder effectief. Projectleiders en inkoopprofessionals die transitieopgaven succesvol weten op te pakken hebben allemaal de persoonlijke, innerlijke overtuiging ontwikkeld dat 'het anders moet', door zelf te ervaren dat met een traditionele aanpak zonder te innoveren de ambitieuze doelen niet gehaald worden. Dit inzicht, gekoppeld aan een sterke motivatie (citaat van een deelnemer: "willen=kunnen=doen"), een verbindende grondhouding, kansgerichtheid en een schat aan ervaring met traditionele werkwijzen stelt hen in staat met weerstanden en belemmeringen om te gaan en deze om te draaien naar werkbare situaties. Ze zijn ervaringsdeskundige 'transitieprofessionals' geworden.

Het delen van ervaringen en praktijkvoorbeelden - in bijvoorbeeld de community of practice en in de interviews tijdens dit onderzoek - blijkt een effectief middel voor transitieprofessionals om tot verdere verdieping van inzicht te komen. Bovendien is het belangrijk om herkenning en erkenning te vinden bij anderen die vergelijkbare uitdagingen zijn aangegaan, omdat voor transitieprofessionals die herkenning en zeker de erkenning nog grotendeels ontbreken in hun eigen gemeenten.

De aandachtspunten in deze rapportage zullen daarom vooral nuttig zijn als ondersteunend materiaal om gesprekken te faciliteren met en tussen professionals die in de praktijk met transitieopgaven aan de slag gaan. Hun leerproces (de 'innerlijke transitie') kan worden versterkt en versneld door uitwisseling van inzichten en ervaringen met professionals uit andere gemeenten.

Daarnaast kunnen de aandachtspunten de bestuurlijke top binnen gemeenten inzicht geven in organisatorische veranderingen die het mogelijk maken om vergaande ambities te realiseren, maatschappelijke impact te versterken en gemeentelijke organisaties meer toekomstgericht en flexibel te maken. Essentieel onderdeel daarvan is het bouwen aan een effectieve inkoopfunctie gekenmerkt door 'goed opdrachtgeverschap', in een omgeving die reeds 'in transitie' verkeert.

*"De buitenwereld schuift namelijk zo snel op, dat het verschil tussen innovatiegericht en standaard inkopen vervaagt; je moet 'in het moment' slim nadenken over wat de ruimte bij een marktbenadering kan zijn en hoe dat aansluit op de nieuwe behoeften"*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>) Ard den Outer – gemeente Rotterdam, doelend op de energietransitie, uitspraak tijdens de CoP-sessie van 22-11-2019

## 2. Matrix van organisatorische aandachtspunten

		Organisatorische aandachtspunten <i>naar soort</i>		
		A. Structureel	B. Cultureel/sociaal	C. Instrumenteel
Organisatorische aandachtspunten <i>naar opzet en inhoud</i>	1. Werkprocessen	1A.1 Horizontale, organisatie-doorsnijdende programma-opzet <b>RE I</b> 1A.2 Verankering van teamopdracht in topmanagement en bestuur <b>RE I</b> 1A.3 Verbinding, met korte lijnen, tussen beleid, uitvoering en implementatie (primair proces) <b>RE I</b> 1A.4 Ondersteunend inkoopproces geïntegreerd in primair proces <b>RE D</b> 1A.5 Gezaghebbende teamleider als linking pin met staande lijnorganisatie <b>I</b> 1A.6 Werken in competentiegericht samengestelde transitieteams <b>E D</b> 1A.7 Maak ruimte voor gewenste organisatieaanpassingen <b>I</b>	1B.1 Leiderschap afgestemd op de effecten van vernieuwing/transitie <b>RE I</b> 1B.2 Organiseren van mede-eigenaarschap van stakeholders, d.m.v. flexibele opzet en uitvoering <b>RE I</b> 1B.3 Teamleiding in handen van perso(o)n(en) met inhoudelijk draagvlak binnen de organisatie <b>R I</b>	1C.1 Aangepaste mandaten (van teamleider en contractmanager) <b>RE D</b> 1C.2 Competentie: Contractmanagement op strategisch niveau <b>RE D</b> 1C.3 Toepassen principes voor ontwikkelen samen met de markt en systeemdenken <b>RE D</b> 1C.4 Competenties: Inkoopkennis en -vaardigheid op strategisch niveau <b>R D</b> 1C.5 Benut (beter) de bestaande ruimte binnen de kaders van de aanbestedingswet <b>R D</b>
	2. Communicatie	2A.1 Extern: organiseer het vertrouwen (in de visie, bestuurlijk draagvlak en beschikbare middelen) <b>RE D</b> 2A.2 Reserveer extra tijd en kosten voor ontwikkeling van de aanpak en voor afstemming in- en extern <b>RE D</b> 2A.3 Intern: creëren van betrokkenheid en draagvlak voor het inkoopproces en -resultaat vereist communicatieplanning en -structuur <b>D</b>	2B.1 Mobiliseer innovatiepotentieel in de markt op 'passende wijze' <b>RE D</b> 2B.2 Communiqueer proceservaring, naast effecten, om transitie te versnellen <b>RE I</b> 2B.3 Communiqueer 'open', toon eigen kwetsbaarheid en (partiële) onwetendheid <b>R D</b> 2B.4 Voorkom onterechte zorgen van medewerkers over reorganisatie of outsourcing <b>R I</b>	2C.1 Structureer communicatie m.b.v. een stakeholder-analyse <b>RE I</b> 2C.2 Concretiseer lange termijn ambities d.m.v. een routekaart (roadmap) <b>R I</b> 2C.3 Creëer draagvlak en betrokkenheid d.m.v. planmatige inzet van communicatie-instrumenten <b>E D</b> 2C.4 Geef betekenis aan de gewenste eindtoestand d.m.v. 'beelden' <b>I</b> 2C.5 Gebruik social media om innovatieve bedrijven te bereiken en te mobiliseren <b>D</b>
	3. Samenwerking	3A.1 Samenwerkingsgereed maken van de interne organisatie - structureel <b>I</b> 3A.2 Samenwerkingsvorm passend bij de opgave <b>RE D</b>	3B.1 Samenwerkingsgereed maken van de interne organisatie -cultureel <b>RE I</b> 3B.2 Inrichten van samenwerkingsgericht aanbestedingsteam <b>R D</b>	3C.1 Samenwerkingsgereed maken van de interne organisatie - instrumenteel <b>I</b> 3C.2 Ontschotting budgettering <b>RE I</b> 3C.3 Verruiming van contractvrijheid <b>R D</b> 3C.4 Kwaliteit (toekomstige) samenwerking meetbaar maken <b>D</b>

### 3. Toelichting bij de Matrix

In de matrix onder par. 2, staan 35 organisatorische aandachtspunten bij transitie, benoemd op een vrij hoog abstractieniveau. De omschrijving geeft zo duidelijk mogelijk aan waar ieder aandachtspunt zich qua inhoud op richt. In Hoofdstuk 4 wordt door middel van verklarende tekst per aandachtspunt een toelichting verschaft op drie onderdelen:

- Een korte, generaliserende beschrijving van de huidige situatie of werkpraktijk
- Een constatering wat anders is of hieraan schort, bij het realiseren van transitieopgaven
- De bouwsteen: een aanwijzing voor de gewenste verandering(en), dat wil zeggen de verandering waar een transitieopgave bij is gebaat

De matrixopzet kent zijn beperkingen, waardoor een enkel aandachtspunt niet goed in één cel valt onder te brengen of waarbij meerdere punten in één cel verschillende uitingen zijn van één onderliggend vraagstuk. In beide gevallen zijn de betreffende aandachtspunten d.m.v. één verklarende tekst toegelicht.

De aandachtspunten zijn geformuleerd op basis van de Eindhovense ervaring met transitieopgaven, zie par. 1.3. De geformuleerde aandachtspunten zijn voorgelegd aan Ard den Outer (Rotterdam) en een viertal medewerkers van de gemeente Ede, allen belast met transitieopgaven op het gebied van verduurzaming. Met rode letters **R**(otterdam) en **E**(de) is in de matrix aangegeven of het belang van een aandachtspunt werd onderkend in de transitieopgaven van deze gemeenten. Hun feedback is tevens gebruikt om de verwoording van en toelichting op de aandachtspunten te verbeteren.

Alle aandachtspunten beïnvloeden direct of indirect de inkoopfunctie die wezenlijk is voor het realiseren van transitie. De mate van deze beïnvloeding verschilt per aandachtspunt. Organisatorische aandachtspunten die buiten de inkoopfunctie sec vallen, zijn als indirect beïnvloedend te kwalificeren. Binnen de inkoopfunctie is de invloed direct. Dit is aangeduid met een groene letter **I**(ndirect) of **D**(irect) bij ieder aandachtspunt.

Onderkenning van het belang van een aandachtspunt door de andere 2 gemeenten geeft een indicatie van een meer algemene validiteit voor transitieopgaven. Dit betreft 17 van de 35 aandachtspunten. Niettemin is duidelijk geworden dat het werkelijke belang van ieder aandachtspunt afhankelijk is van per opgave variabele interne en externe factoren, zoals kenmerken van de opgave, ontwikkelingsgraad van de eigen organisatie (denk b.v. aan 'inkoopvolwassenheid') en marktomstandigheden. In die zin is de matrix dus niet meer dan een checklijst. Een checklijst bovendien die als een levend document kan worden ingezet: d.w.z. vatbaar is voor aanvulling en verbetering.

Als er desalniettemin prioriteiten gesteld zouden moeten worden dan is het onze aanbeveling om het te zoeken in al die aandachtspunten die (h)echte samenwerking bevorderen, te beginnen bij een kanteling van de organisatie (die belast is met de transitie) van verticaal naar horizontaal (zie aandachtspunt Rij 1 A1).

## 4. Toelichting per organisatorisch aandachtspunt

### RIJ 1      Werkprocessen

#### **Kolom A    Organisatieveranderingen Structureel**

##### *Rij 1 A1    Horizontale, organisatie-doorsnijdende programmaopzet (RE; I)*

- Beleidsprogramma's en daaruit voortkomende projecten worden doorgaans geïnitieerd door of ondergebracht bij één werkveld (vaak afdeling), met een afgebakende verantwoordelijkheid, eigen werkprocessen en rapportagelijnen. Dit draagt bij aan 'verkokering' (ook wel 'silovorming' genoemd).
- Transitieopgaven vragen om integrale oplossingen met inbreng vanuit meerdere beleids- en werkvelden. Onder invloed van verkoking wordt integraliteit onvoldoende of te laat onderkend of, indien onderkend, d.m.v. afstemming bevorderd. In de afstemming kan 'verschil van belangen' een versturende rol spelen en leiden tot vertragende patstellingen. Dit werkt een suboptimaal inkoopproces met dito resultaat in de hand.
- Met een daadwerkelijk integrale, systeemgerichte aanpak kunnen suboptimale (deel-)oplossingen en vertragingen worden voorkomen. Dit vereist een interventiegerichte horizontale, organisatie-doorsnijdende opzet van een transitieprogramma of -project.

##### *Rij 1 A2    Verankering van teamopdracht in topmanagement en bestuur (RE; I)*

- Bevoegdheden van teamleden zijn doorgaans gerelateerd aan hun functie, met een duidelijke hiërarchische lijn naar boven voor besluitvorming.
- Door het complexe en veelzijdige karakter van transitieopgaven is er geen eenduidige probleemeigenaar. Meerdere ambtelijk leidinggevenden en bestuurders zullen er iets over te zeggen (willen) hebben. Inherente belangen hoeven niet parallel te lopen. De managementfocus ligt ook vaak op het proces en te weinig op inhoud. Resultaat is dat het uitvoerend team onvoldoende (of onvoldoende eenduidige) weerklank ondervindt bij de leiding. Hierdoor kan de uitvoering onder druk komen te staan.
- Belangrijke mijlpalen in de opdracht moeten in topmanagement en bestuur besproken en besloten worden. Meerdere bestuurders moeten regelmatig op de hoogte worden gehouden. Ter oplossing van belangentegenstellingen moet de eindverantwoordelijkheid voor een transitie worden belegd bij een inhoudelijk terzakekundig leidinggevende -met bijpassende mandatering, zowel managerial als bestuurlijk- (naar voorbeeld van de Deltacommissaris)

##### *Rij 1 A3    Verbinding, met korte lijnen, tussen beleid, uitvoering en implementatie (primair proces) (RE; I)*

##### *Rij 1 A4    Ondersteunend inkoopproces geïntegreerd in primair proces (RE; D)*

##### *Rij 1 A5    Gezaghebbende teamleider als linking pin met staande lijnorganisatie (I)*

- Er is afstand tussen degenen die zich met strategie en beleid bezighouden en de mensen in operationele rollen die beleid in de praktijk moeten uitvoeren en doelen realiseren (primair proces).

- Dit bemoeilijkt het maken van vertaalslagen van ambities via een (lange termijn-)strategie naar de werkpraktijk, zijnde de meest essentiële uitdaging voor transitieopgaven.
- Een integrale aanpak vereist professionals met autonomie om langetermijnbeleid te vertalen tot strategie en uitvoering, zowel naar inhoud als proces. Dit geldt bij uitstek voor de inkoopprofessie, die vaak offline en op tactisch-operationeel niveau wordt ingezet en zo onvoldoende marktkennis kan inbrengen of aanboren om de juiste vraag en oplossingsruimte passend bij het transitiedoel te formuleren. Meer algemeen is een gezaghebbende teamleider/projectleider als linking pin met de staande organisatie nodig om de organisatie 'te bewegen' de transitie te faciliteren en, daartoe, haar werkprocessen waar nodig aan te passen.

*Rij 1 A6 Werken in competentiegericht samengestelde transitieteams (E; D)*

- Projectleiders en teamleden worden aangesteld vanuit het werkveld waarbinnen het project gerund wordt, waarbij doorgaans de bestaande rolverdeling gekoppeld aan functieprofielen aangehouden worden. Dit werkt een eenzijdige benadering van opgaven in de hand, ofwel (te) eenzijdig vakgericht ofwel (te) eenzijdig procesgericht.
- De complexiteit en onvoorspelbaarheid van transitieopgaven vragen om het aangaan van nieuwe uitdagingen waarvoor diverse nieuwe en soms onvoorziene specialismen of competenties nodig zijn (zoals bv. financial engineering, relatie- en marktmanagement, creativiteitstechnieken, co-creëren en systeembenadering).
- De uitdagingen worden beter hanteerbaar als teamleden elkaars competenties goed kennen en op basis daarvan flexibel hun taken verdelen, waar nodig met loslating van de traditionele rolverdeling en functieprofielen en met aanschakelen van 'derden' zodra ontbrekende expertise wordt geconstateerd.

*Rij 1 A7 Maak ruimte voor gewenste organisatieaanpassingen (I)*

- Bij de aanpak van een regulier project richten medewerkers zich naar hoe de organisatie nu werkt.
- Bij transitieopgaven zullen medewerkers geconfronteerd worden met knelpunten in bestaande werkwijzen.
- Het team dat werkt aan een transitieopgave moet kunnen en mogen anticiperen op benodigde organisatieveranderingen, bijv. door een nieuw proces uit te proberen in pilotvorm. Dit houdt in dat het team hiertoe gemandateerd moet zijn en, waar nodig, los van de staande organisatie haar werk moet kunnen doen (zoals ook in de industrie bij majeure innovaties gebeurt, vergelijk de ontwikkeling van de e-auto).

**Voorbeeld:** het inkoopproces is normaliter sequentieel georganiseerd met verschillende overdrachtmomenten; eerst een inkoopplan opstellen en goedkeuren, dan de aanbesteding uitvoeren, dan na gunning het contract overdragen aan de contractmanager. Transitieopgaven vereisen vanwege de complexiteit een diepgaande benodigde kennis van de inhoud en processen en, in geval van langjarige samenwerking, de opbouw van goede werkrelaties in de aanbestedingsfase en continuering daarvan in de uitvoeringsfase. Overdrachtmomenten kunnen ongewenste effecten bewerkstelligen. Dit is voor wat betreft de samenwerking te voorkomen door de contractmanager als procesleider verantwoordelijk te maken voor de aanbesteding: een voor veel organisaties ongebruikelijke combinatie van rollen



## Kolom B Organisatieveranderingen Cultureel/sociaal

### Rij 1 B1 *Leiderschap afgestemd op de effecten van vernieuwing/transitie (RE; I)*

- Overheidsorganisaties gaan doorgaans reactief in plaats van proactief om met de effecten op de werkprocessen van in gang gezet beleid.
- Reactiviteit leidt bij vernieuwing van werkprocessen, zoals bij uitstrek van toepassing op transitie, tot weerstand en vertraging.
- Inherent aan transitieopgaven is het opstellen van routekaarten ('roadmaps'). De focus daarin ligt daarbij op inhoud van de transitie en het proces van invoering. Consequenties voor de werkprocessen zijn daarin onderbelicht. Roadmaps vormen een goed startpunt voor het aanbesteden van overheidsopdrachten. Echter, gelijktijdig anticiperen op mogelijke verandering van werkprocessen is noodzakelijk, omdat bv. traditioneel contractbeheer na opdrachtverlening niet zal blijken te voldoen. Dit stelt specifieke eisen aan het leiderschap, managerial en bestuurlijk.

### Rij 1 B2 *Organiseren van mede-eigenaarschap van stakeholders, d.m.v. flexibele opzet en uitvoering (RE; I)*

- Op basis van een risicoanalyse worden opdrachten intern voorbereid en binnen gestelde kaders uitgevoerd en gecontroleerd. Participatie heeft vaak een voorlichtend karakter en blijft beperkt tot de planvormingsfase.
- In een transitieopgave is het normaal dat steeds weer nieuwe onzekerheden blijven opkomen, vooral in de uitvoering. Met traditioneel risicomanagement kunnen de risico's niet geheel overzien en beheerst worden. Ook kan beheersing leiden tot verregaande bijstelling. Beide factoren werken onbegrip en non-acceptatie bij stakeholders in de hand, zowel in- als extern.
- Het is zaak om de invloedrijkste stakeholders met regelmaat te betrekken en deze mede-eigenaar te maken van het transitieproject om te voorkomen dat er majeure weerstand ontstaat. De erkenning dat bij transitieopgaves het niet mogelijk zal zijn om alles te beheersen moet leiden tot:
  - a. Intern: een flexibilisering van te vergeven overheidsopdrachten, zodanig dat financiële kaders gehandhaafd kunnen worden. Flexibilisering zal leiden tot meer comfort bij de interne stakeholders, zoals Control.
  - b. Extern: participatie op een niveau dat bijstellen van plannen in de uitvoering mogelijk is.

Deze flexibiliteit moet in de aanbestedingsfase worden vormgegeven.

### Rij 1 B3 *Teamleiding in handen van perso(o)n(en) met inhoudelijk draagvlak binnen de organisatie (R; I)*

- Teamleiders hebben doorgaans zeggenschap en draagvlak binnen hun eigen afdeling of sector.
- Voor transitieopgaven is betrokkenheid van medewerkers vanuit diverse afdelingen nodig. Zij moeten, naast hun bestaande taken en verantwoordelijkheden, input geven, maar worden er niet direct op beoordeeld, hebben er in directe zin weinig voordeel van, terwijl zij wel om moeten gaan met de onduidelijkheden en onzekerheden van dergelijke opgaven (en ook mededragers worden van het innovatierisico). Dit bemoeilijkt het creëren van een breed draagvlak.

- Transitieprojecten moeten geleid worden door mensen die –gebaseerd op praktijkkennis en ervaring– vertrouwen en respect verworven hebben binnen grote delen en meerdere lagen van de organisatie. Zij hebben daarmee reeds een eigen draagvlak om betrokkenheid voor de transitie te genereren.

### **Kolom C Organisatieveranderingen Instrumenteel**

#### *Rij 1 C1 Aangepaste mandaten (van teamleider en contractmanager) (RE; D)*

- Projectleiders hebben doorgaans een duidelijk afgebakende projectverantwoordelijkheid en beperkt mandaat voor besteding van een toegewezen projectbudget. Contractmanagers zijn verantwoordelijk voor correcte besteding van een uitvoeringsbudget. Beiden hebben duidelijke lijnen waarlangs goedkeuring verkregen moet worden bij afwijkingen.
- Door het brede, innovatieve en veranderlijk karakter van een transitieopgave is de afbakening van verantwoordelijkheden minder scherp te maken. Ook zijn er budgetten van meerdere budgethouders betrokken. Dit maakt de lijnen voor verkrijging van goedkeuring bij afwijking diffuus, terwijl tijdlijnen voor besluitvorming juist strakker worden wanneer er wordt samengewerkt met marktpartijen.
- De teamleider annex contractmanagers van een transitieproject hebben een passend mandaat nodig om stappen te kunnen en mogen zetten zonder steeds toestemming te moeten vragen bij alle betrokken belanghebbenden/mandaathouders.

#### *Rij 1 C2 Competentie: Contractmanagement op strategisch niveau (RE; D)*

- Relaties met marktpartijen worden doorgaans aangegaan op basis van concrete, gespecificeerde opdrachten, met contractueel vastgelegde verantwoordelijkheden en verplichtingen van de opdrachtnemer. Bij veel lagere overheden is contractmanagement nog onderontwikkeld en wordt volstaan met contractbeheer.
- Bij transitieopgaven kunnen opdrachten moeilijk helemaal ‘dichtgetimmerd’ (gespecificeerd) worden; gemeenten hebben betrouwbare partners nodig en moeten hun de ruimte bieden om, in onderling overleg, de beste aanpak te bepalen.
- Voor transitieprojecten moet op strategisch niveau gekeken worden met welke marktpartijen relaties aan te gaan; niet alleen of ze de juiste expertise hebben, maar ook of ze de principes/uitgangspunten (het ‘transitiekompas’) kunnen onderschrijven en, zo, er voldoende basis is voor samenwerking en vertrouwen. Marktpartijen moeten indien nodig gestimuleerd worden om onderling gebruik te maken van elkaars kennis en kunde. Dit geeft richting aan de opzet van de aanbesteding en kan worden betiteld als een vorm van ‘marktmanagement’. Contractmanagement moet toegesneden zijn op de diversiteit aan samenhangende opdrachten, flexibele samenwerking met contractanten en het onderhouden van de vertrouwensbasis, o.m. door het spreken van elkaars ‘taal’ en afweging van elkaars belangen. Dit valt zodoende te karakteriseren als ‘relatiemanagement’.

#### *Rij 1 C3 Toepassen principes voor ontwikkelen samen met de markt en systeemdenken (RE; D)*

- In projecten worden producten, capaciteit en expertise van marktpartijen ingekocht voor afgebakende opdrachten, vaak met een korte tijdlijn. Innovaties en duurzame technieken worden te weinig toegepast omdat hiervoor op projectbasis nog geen aantrekkelijke business case te maken valt.

- Transitieopgaven kenmerken zich door een langjarige tijdshorizon. Elk project binnen het transitiekader moeten we beschouwen als onderdeel van het grote geheel (systeemdenken), om zo synergie en schaalvoordelen te kunnen behalen. Dit denken vergroot de ruimte voor een sluitende business case voor het ontwikkelen en toepassen van innovaties. Hierdoor kan een maximale impact worden bewerkstelligd.
- Voor deze aanpak is het van belang om samen met marktpartijen tot flexibele systeemoplossingen met een bijbehorende business case te komen. Dit zgn. ‘co-creëren’ is alleen mogelijk als marktpartijen als samenwerkingspartners worden gezien en ingeschakeld. Co-creëren vraagt om een gedeelde visie, wederzijds commitment aan de doelen, rekening houden met elkaars belangen (empathie) en volledige transparantie.

*Rij 1 C4* **Competentie: Inkoopkennis en -vaardigheid op strategisch niveau (R; D)**

- Inkopen en aanbesteden wordt in de praktijk gekenmerkt door een focus op (correcte) toepassing van Europese aanbestedingsregelgeving bij het inkopen van producten en diensten. Ook de kennisontwikkeling is daar grotendeels op toegesneden.
- Deze focus van het inkoopproces sluit onvoldoende aan bij de strategische vraagstukken die annex zijn aan transitieopgaven.
- Aansluiting op het strategische niveau vraagt o.m. bedrijfskundige kennis, adviesvaardigheid, communicatievaardigheid en marktkennis met bijbehorend netwerk. De rol van de inkoopadviseur blijft adviserend, ook op strategisch niveau. Echter wel met een duidelijke(r) sturende inbreng in en eindverantwoordelijkheid voor de inpasbaarheid van het inkoopresultaat.

*Rij 1 C5* **Benut (beter) de bestaande ruimte binnen de kaders van de aanbestedingswet (R; D)**

- Bij inkoop en aanbestedingen wordt doorgaans gebruik gemaakt van een beperkt aantal standaardprocedures, waarbinnen een omvangrijk pakket (eigen) richtlijnen gehanteerd wordt, waarmee vooraf duidelijke eisen en randvoorwaarden worden gesteld aan opdrachtnemers en hun aanbiedingen.
- Bij transitieopgaven gaat het om complexe uitdagingen waarbij het zinvol is om de expertise en denkkraft van marktpartijen in te zetten, ook (en misschien wel juist) bij het formuleren van de opdracht zelf. Dit, om zoveel mogelijk van de -in de transitie besloten liggende- ambities waar te maken en de daarvoor benodigde kaders en randvoorwaarden helder te krijgen.
- De ruimte die de aanbestedingswet biedt moet zo bewust mogelijk en op creatieve wijze worden gebruikt in de aanbesteding, liefst met weinig of geen extra restricties vanuit het eigen inkoopbeleid en gebruikmakend van slimme keuzes voor procedure, criteria en formuleringen. Voldoende flexibiliteit in de opdracht, om samenwerking met marktpartijen mogelijk te maken, is hiervan afhankelijk. Het aandachtspunt ‘Inkoopkennis en -vaardigheid op strategisch niveau’ (Rij1 C4) is hiervoor randvoorwaardelijk.

## RIJ 2 Communicatie

### Kolom A Organisatieveranderingen Structureel

Rij 2 A1 *Extern: organiseer het vertrouwen (in de visie, bestuurlijk draagvlak en beschikbare middelen) (RE; D)*

- Bij aanbesteding is het vertrouwen in de gemeente als opdrachtgever gebaseerd op een concrete opdrachtomschrijving, voldoende achtergrondinformatie, proportionele eisen en wensen, en dat alles opgenomen in een transparante aanbestedingsprocedure.
- Voor grote ambities en complexe uitdagingen waarbij innovatiekracht nodig is, kan vertrouwen niet alleen gecreëerd worden door middel van kraakhelder afgebakende opdrachtomschrijvingen en dito aanbesteding. Juist bij uitdagende transitieopgaven is het intensiever betrekken van (de denkkraft van) marktpartijen -voorafgaand aan een daadwerkelijke aanbesteding- wenselijk en is het van belang dat marktpartijen vertrouwen hebben om een (risicovolle) uitdaging met de opdrachtgever aan te gaan.
- Bij transitieprojecten met een innovatief karakter, waarbij gevraagd wordt iets te doen dat nog niet eerder gedaan is, is het bouwen aan vertrouwen bij marktpartijen essentieel, op het communicatieve vlak door: visie-gedreven en zichtbare bestuurlijke betrokkenheid, politiek draagvlak, handelingsruimte voor het aanbestedingsteam en consistente, doelgerichte communicatie en voorlichting voorafgaand aan en tijdens de aanbesteding.

Rij 2 A2 *Reserveer extra tijd en kosten voor ontwikkeling van de aanpak en voor afstemming, in- en extern (RE; D)*

- Bij inkoop en aanbestedingen wordt doorgaans teruggevallen op standaard aanbestedingsprocedures met bijbehorende standaard doorlooptijden voor voorgeschreven onderdelen van de procedure.
- Bij aanbesteden van een transitieopgave is meer tijd en aandacht nodig vanwege de complexiteit, vooral in de voorbereiding, maar ook in de uitvoering van de aanbesteding(en). Veel partijen zullen betrokken en op de hoogte gehouden moeten worden in de ontwerpfase van de aanbesteding, meer vragen zullen worden gesteld en beantwoord moeten worden in de aanbesteding zelf en daartoe zal met verschillende afdelingen intern moet worden afgestemd.
- Reserveer en communiceer extra doorlooptijd voor ontwikkeling en afstemming (tot wel 100% meer tijd), in vergelijking tot het aanbesteden van een 'gewone' grote opdracht. Dit levert tijdwinst in de implementatiefase (citaat van deelnemer: "sneller gaan door traagheid"). En maak een bewuste keuze m.b.t. passende compensatie voor de daarmee gemoeide investering van betrokken marktpartijen. NB: de leercurve zorgt voor versnelling en kostenverlaging bij volgende transitieopgaven.

Rij 2 A3 *Intern: creëren van betrokkenheid en draagvlak voor het inkoopproces en – resultaat vereist communicatieplanning en –structuur (D)*

- Draagvlak voor (inkoop)projecten wordt doorgaans georganiseerd door plaatsing van direct betrokken medewerkers in het projectteam dat het aanbestedingstraject begeleidt. Het aanbestedingsresultaat wordt gecommuniceerd naar direct belanghebbenden.

- Bij transitieopgaven kunnen de aanpak, het speelveld en spelers nogal eens verschuiven, bijv. door nieuwe inzichten, en zijn de interne belangen groter. Hierdoor vraagt het betrokken houden van bestuurders, management en medewerkers van diverse afdelingen bij het proces van aanbesteding intensieve aandacht. Dit bepaalt mede de acceptatie van het inkoopresultaat.
- Het genereren van betrokkenheid voor transitie vereist een planmatige aanpak (zie ook het aandachtspunt 'inzet communicatie-instrumenten'), met toewijzing van communicatietaken en -verantwoordelijkheid aan teamleider en -leden.

## Kolom B Organisatieveranderingen Cultureel/sociaal

### Rij 2 B1 *Mobiliseer innovatiepotentieel in de markt op 'passende wijze' (RE; D)*

- Overheden stellen zichzelf of worden geconfronteerd met uitdagende doelen. Doorgaans zijn deze vastgelegd (althans binnen gemeenten) in een coalitieakkoord met onderliggend programma met beleidsvoornemens op hoofdlijnen. Het beleid wordt ambtelijk uitgewerkt tot een programma dat na bestuurlijke bekrachtiging door college en raad in uitvoering wordt genomen en via de lijnorganisatie in aanbestedingen vertaald.
- Op het niveau van aanbestedingen is de relatie met de uitdagende doelen vaak 'onzichtbaar' voor de inschrijvers en worden innovatieve bedrijven onvoldoende bereikt en/of uitgedaagd door gebrekkige communicatie. Waar dit voor veel opgaven wellicht acceptabel is, is het in geval van transitieopgaven minder effectief.
- Transitieopgaven zijn bij uitstek uitdagend van karakter en, mits passend gecommuniceerd, heeft dit aantrekkingskracht op/werkt als een 'filter' in de zoektocht naar de juiste (markt)partijen die innovatieve bijdragen kunnen leveren, met als 'eigenbelang' het ontwikkelen van een kennisvoorsprong. Passende communicatie is afgestemd op de te bereiken doelgroep(en) (en bereikt niet alleen de 'usual suspects' zoals bij publicatie van een aanbesteding op TenderNed het te verwachten resultaat is).

Passende communicatie voor transitieopgaven omvat:

- een frequente herhaling van de boodschap,
- mediakeuze, vorm en inhoud die zijn afgestemd op mobiliseren van te bereiken doelgroepen,
- ruimte voor participatie ('ontvangen' naast 'zenden'); en
- zicht op de uitdaging, d.w.z. de complexiteit van de opgave, en wel in zodanige vorm dat innovatieve bedrijven hun onderscheidende kwaliteit erin kunnen herkennen.

### Rij 2 B2 *Communiceer proceservaring, naast effecten, om transitie te versnellen (RE; I)*

- Leerpunten zijn binnen het inkoopproces het resultaat van effectief contractmanagement. De leerpunten vormen input voor een volgende aanbesteding. Het niveau van contractmanagement bij veel organisaties maakt dat leerpunten doorgaans persoonsgebonden zijn. Er is weinig sprake van 'organisatieleren', laat staan van 'inter-organisatieleren'.
- Transitie is, vanwege hun inherente complexiteit, sterk gebaat bij verbeterde en vooral versnelde overdracht van ervaring. Het gaat niet in de eerste plaats om 'best practices', maar om de leerpunten gerelateerd aan het doorlopen proces. Dit voorkomt het 'wiel uitvinden'.

- Overdracht van proceservaring, gepaard aan bereikte resultaten, versterken de voorbeeldrol en creëren momentum, in- en extern, om de transitie te versnellen. Communicatie hierover kan gebruik maken bestaande coördinatiemechanismen en -instituten.

**Rij 2 B3** *Communiqueer 'open', toon eigen kwetsbaarheid en (partiële) onwetendheid (R; D)*

- Op bestuurlijk niveau is communicatie vaak 'prestigieus' van aard. Bij inkopen en aanbestedingen staat de behoefte voorop en is de communicatie eromheen functioneel en technisch van karakter. In beide gevallen staat het 'zenden' voorop en is er weinig ruimte voor 'ontvangen'.
- Bij transitieopgaven is in eerste instantie alleen het (uitdagende) doel helder. Doelrealisatie is onderwerp van beleidsstudies, vaak resulterend in een 'routekaart' ('roadmap'). Realisatie van de routekaart d.m.v. aanbesteedbare projecten is een lange weg te gaan die doorgaans binnen de eigen gemeentelijke organisatie wordt afgelegd.
- Bekorting is mogelijk als de intelligentie van de markt direct wordt benut om te bepalen hoe de uitdagende doelstellingen in de praktijk kunnen worden gerealiseerd. De intelligentie van de markt kan worden aangeboord door een open vraagstelling ('hoe zou jij het aanpakken'), tonen van eigen kwetsbaarheid ('gegeven mijn beperkte mogelijkheden') en aangeven van de eigen grenzen ('ik heb behoefte aan een nieuwe kijk op mijn ideeën'). Dit gaat veel verder dan de klassieke marktconsultatie en leidt tot dialoogvoering voorafgaand aan en als onderdeel van de aanbesteding.

**Rij 2 B4** *Voorkom onterechte zorgen van medewerkers over reorganisatie of outsourcing (R; I)*

- Reorganisaties zijn bij overheidsorganisaties langjarige processen waarbij inspraak aan strakke kaders is gebonden. Reorganisaties zijn niet gerelateerd aan inkooptrajecten
- Transitieopgaven kunnen, zelfs in pilotvorm, gemakkelijk het vermoeden doen rijzen dat deze gepaard zullen gaan met organisatieveranderingen die mogelijk impact hebben op banen of organisatiestructuur. Dit zou een roep om medezeggenschap kunnen opwekken.
- Hoewel organisatieveranderingen onder invloed van samenwerking met marktpartijen zeker niet uitgesloten zullen zijn, dienen deze beperkt te worden tot verandering van werkwijzen, procesaanpak en, eventueel, functie-inhoud. Veranderingen met een reorganisatiekarakter dienen te worden uitgesloten en dit moet vooraf duidelijk worden gecommuniceerd, ook (of juist) naar de markt, om (grote) vertraging en misverstanden te voorkomen.

## **Kolom C** **Organisatieveranderingen Instrumenteel**

**Rij 2 C1** *Structureer communicatie m.b.v. een stakeholder-analyse (RE; I)*

- Omdat het aantal stakeholders bij reguliere (inkoop)projecten doorgaans beperkt is en deze stakeholders, indien intern, makkelijk direct betrokken kunnen worden, is een gedegen stakeholderanalyse vaak niet nodig.
- Bij transitieopgaven is het stakeholderveld divers. Intern zullen meerdere ambtelijk leidinggevenden en bestuurders betrokken zijn en er iets over te zeggen (willen) hebben, vanuit ieders eigen opdracht en daaraan gerelateerde belangen. Het stakeholderveld in de omgeving en markt is veelal breed en de belangen divers.

- Identificatie van de verschillende belangen en bijbehorende vertegenwoordigers geeft richting aan de te maken afweging van belangen en helpt goed te communiceren met de stakeholders intern en in de omgeving en met marktpartijen, om ieders bijdrage te concretiseren en te sturen.

*Rij 2 C2*    *Concretiseer lange termijn ambities d.m.v. een routekaart (roadmap) (R; I)*

- Toekomstvisies en daaraan gerelateerde bestuurlijke ambities zijn in hun uitwerking vaak gebonden aan de 4-jarige politiek-bestuurlijke verkiezingshorizon. Op het inkoopvlak wordt de horizon gedomineerd door bepalingen ten aanzien van contracttermijnen in de aanbestedingsregelgeving.
- Een korte tijdhorizon past niet bij het karakter van transitieopgaven, vooral door inherent lange terugverdientermijnen.
- Aansprekende lange termijn ambities behoeven concretisering door middel van een 'visie op implementatie' bv. d.m.v. een routekaart (roadmap). Een routekaart en latere vertaling daarvan naar een aanbestedingsstrategie moeten recht doen aan de lange termijn belangen van stakeholders (met name potentiële opdrachtnemers). De mijlpalen in een routekaart moeten zodanig worden gekozen dat ruimte wordt geboden voor het behalen van korte termijn successen in een wisselende politiek-bestuurlijke setting. Onder invloed van te verwachten onzekerheden en nieuwe inzichten in het langjarig proces van transitie, moet de routekaart flexibiliteit bieden (scenario's), dan wel aanpasbaar zijn opgezet en, indien nodig, afgestemd zijn op roadmaps voor andere transitie

*Rij 2 C3*    *Creër draagvlak en betrokkenheid d.m.v. planmatige inzet van communicatie-instrumenten (E; D)*

- Draagvlak voor en betrokkenheid bij het aanbestedingsresultaat in de eigen organisatie is nu veelal persoonsgebonden en situationeel bepaald.
- Transitieopgaven zijn dermate complex dat het ontwikkelen van draagvlak niet aan het 'toeval', d.w.z. de geijkte persoonsgebonden werkwijze, kan worden overgelaten
- Draagvlak voor het gewenste resultaat van transitieopgaven vereist planmatige inzet van communicatie-instrumenten in de aanbestedingsfase.

Enkele in de praktijk beproefde communicatiemiddelen zijn:

- *Cirkels van beïnvloeding*: Teamleden moeten ieder actief werken aan interne betrokkenheid en draagvlak door gebruik te maken van hun 'cirkels van beïnvloeding'. Zij moeten zichzelf zien en gedragen als vertegenwoordiger van een 'achterwacht', de 1<sup>e</sup> cirkel van invloed, en 'zonder last', maar wel met 'ruggespraak' de belangen en expertise van 'cirkelleden' meewegen in het geheel van te maken afwegingen. Daartoe informeert elk teamlid zijn achterwacht frequent. Op hun beurt kunnen leden van de achterwacht, ofwel de 1<sup>e</sup> 'cirkel van beïnvloeding', op identieke wijze betrokkenheid genereren bij medewerkers die behoren tot de 2<sup>e</sup> 'cirkel van beïnvloeding'.
- *Consensusvergaderingen*: In de beoordelingsronde(s) van selectie en gunning van de aanbesteding wordt (de vaak cijfermatig opgezette) weging van invalshoeken/belangen vervangen door (afgedwongen) consensus. Een beoordeling op basis van consensus vereist zorgvuldige weging van argumenten, geeft commitment aan het eindresultaat en is leidend voor de communicatie naar ieders achterban.
- *Nieuwsberichten*: per mijlpaal in de aanbesteding breed communiceren van resultaten, naast het informeren van direct betrokken stakeholders



*Rij 2 C4 Geef betekenis aan de gewenste eindtoestand d.m.v. 'beelden' (I)*

- Aansprekende lange termijn ambities en concretisering daarvan in een visie op implementatie kunnen enthousiasme creëren en uitdagend werken naar marktpartijen, maar kunnen ook als abstract en (te) vaag ervaren worden, voor wat betreft het karakter en de impact van oplossingen.
- Voor aanpak van transitieopgaven kunnen ingrijpende maatregelen nodig zijn, met impact op de toekomst van de stad, burgers en bedrijven. Vaagheid hierover brengt onzekerheid en roept weerstand op bij belanghebbenden en geeft onduidelijkheid bij marktpartijen, voor wat betreft de vraagstelling.
- Zo mogelijk kan gebruik worden gemaakt van beelden om de gewenste eindtoestand begrijpelijk en inzichtelijk te maken. Een beeld is veelzeggender dan woorden en kan tegelijk veel ruimte laten voor de manieren om tot de eindtoestand te komen. Dit kan onzekerheid reduceren en enthousiasme versterken bij alle betrokkenen en marktpartijen. Idealiter worden de beelden vervat in de routekaart (zie Rij 2 C1).

*Rij 2 C5 Gebruik social media om innovatieve bedrijven te bereiken en te mobiliseren (D)*

- Voor het communiceren over aanbestedingen met marktpartijen wordt verplicht gebruik gemaakt van één communicatiekanaal, te weten TenderNed. De verplichte codering van opdrachten naar soort richt de communicatie naar specifieke marktpartijen, de 'usual suspects'. Overige communicatie is ad-hoc en vaak lokaal van opzet en verspreiding.
- Bij transitieopgaven zijn de belangen groot, de uitdagingen complex, de oplossingsrichtingen divers van karakter en de kennis en ervaring gespreid over vele stakeholders/marktpartijen. Innovatieve ontwikkelingen zijn daarbij in eerste instantie vaak branchevreemd van oorsprong.
- Breed communiceren van de uitnodiging voor innovatieve trajecten is nodig om een diversiteit aan doelgroepen te bereiken en -daarbinnen- om ook kleine, innovatieve startups te mobiliseren. Het gebruik van social media is daarom van toenemend belang.

### RIJ 3 Samenwerking

*Rij 3 A1 Samenwerkingsgeraad maken van de interne organisatie - structureel (I)**Rij 3 B1 Idem, cultureel (RE; I)**Rij 3 C1 Idem, instrumenteel (I)*

- De inrichting van (lagere) overheidsorganisaties is afgestemd op samenwerking met leveranciers onder klassieke contracten. Dit geldt op tactisch-operationeel niveau. Samenwerking wordt ook op beleidsniveau vormgegeven, vaak d.m.v. convenanten of deelnemingen.
- Hoewel overheidsorganisaties een betere samenwerking met de markt nastreven, zijn er in de praktijk de volgende belemmeringen:
  - *Structureel*: de organisatie (silo's) is onvoldoende toegesneden op externe samenwerking qua functies, rollen en processen
  - *Cultureel*: in de praktijk is vaak sprake van 'gestold wantrouwen' richting marktpartijen. De kloof tussen publiek versus privaat belang draagt hieraan bij. Wantrouwen werpt barrières voor verkenning van nieuwe vormen van samenwerking.



- *Instrumenteel*: competenties, speciaal die m.b.t. het vormgeven en management van transitie in een samenwerkingsverband, zijn onvoldoende ontwikkeld.
- In de eerste plaats is herkenning en verkenning van de mogelijkheden van nieuwe samenwerkingsvormen nodig. Experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen is daarbinnen een logische stap. Het voorbereiden van de interne organisatie op zo'n experiment is daarbij een aandachtspunt.

Voorbeeld: de deelname in een projectalliantie (indien gewenst) vereist het opzetten van een alliantiebestuur en het opzetten van nieuwe werkprocessen voor controle en verantwoording (overeenkomend met deelnemingen).

Aan de culturele kant is de notie belangrijk dat iedere samenwerking gebaseerd dient te zijn op wederkerigheid als uitgangspunt voor het in balans brengen en houden van de verschillende belangen van de samenwerkende partijen en, zo, voor het vestigen en onderhouden van een vertrouwensrelatie. Dit vergt een verandering van perceptie en, aan de instrumentele kant, een samenwerkingsgerichte competentieontwikkeling van betrokkenen, bijv. ten aanzien van relatiemanagement als aanvulling op traditioneel contractmanagement.

'Al doende leren' (action learning) blijkt in de praktijk een goede insteek te zijn (citaten van deelnemers: "doen is ervaren" en "ondergaan is belangrijker dan vertellen"). Hierbij is leiderschap en deskundigheid nodig a) om ruimte te creëren en de voorbeeldrol gestalte te geven en b) om de organisatie mee te nemen in de veranderingen.

Aandacht voor continuïteit in het samenwerken op persoonsniveau is ten slotte van doorslaggevend belang. Per slot van rekening is succesvol samenwerken afhankelijk van de (in de aanbestedingsfase gesmede) 'klik' tussen personen. (Citaat van deelnemer: "nodig zijn geen (job)hoppers maar zitters") (zie ook het voorbeeld in de toelichting van aandachtspunt Rij 1 A7).

## Kolom A Organisatieveranderingen Structureel

### Rij 3 A2 Samenwerkingsvorm passend bij de opgave (RE; D)

- Samenwerking is doorgaans geregeld in de vorm van een contractuele relatie volgend op een aanbesteding van de overheidsopdracht. Het contract wordt daarbij qua inhoud bepaald door de opdrachtgever, gebruikmakend – in de bouw – van de gestandaardiseerde contractvoorwaarden waaronder UAV en UAV-GC de bekendste zijn. UAV GC ondersteunt 'geïntegreerde opdrachten', d.w.z. opdrachten waarbij één of meerdere aspecten zoals ontwerp, onderhoud, exploitatie of financiering aan de bouwopdracht zijn toegevoegd. Hiermee gaat een overdracht van grotere verantwoordelijkheid naar de opdrachtnemer gepaard, met bijbehorende vergroting van risico's voor de opdrachtnemer en daaruit voortkomende prijsverhoging voor opdrachtgevers.
- Ontwikkelingsgerichte, innovatieve opdrachten vergen speciale aandacht voor de gewenste intensiteit en wijze van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, bv. op het vlak van behoeftstelling en sturing naar het gewenste eindresultaat. Dit geldt bij uitstek voor complexe opdrachten, deels innovatief, deels traditioneel, die deel (gaan) uitmaken van grote maatschappelijke opgaven zoals

transities. Grote onzekerheden in deze opgaven leiden tot een verhoogd risico, die niet 'afgeschoven' kunnen worden op de marktpartij zonder onaanvaardbare kostenstijging. De 'natuurlijke reactie' is dan het downsizen en traditioneel aanbesteden van de opdracht, waarmee de doelrealisatie van de transitieopgave in gevaar komt.

- Goede samenwerking is in alle gevallen (c.q. in alle opdrachten) een succesfactor. In de bouw verklaart dit de oplevende belangstelling voor en toepassing van 'bouwteams' in de ontwerpfase van opdrachtuitvoering. Transitieopgaven stellen echter ook hogere eisen aan samenwerking in de uitvoerings- en exploitatiefases, om risico's goed te managen zonder 'upfront' kostenverhoging. Passend hierbij is het doortrekken van de bouwteamaanpak naar alliantievorming, met risicodeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierbij wordt opgemerkt dat allianties verschillende uitwerkingsvormen kennen, gekenmerkt door verschillende gradaties van vervlechting (van organisaties).

### Kolom B Organisatieveranderingen Cultureel/sociaal

#### Rij 3 C2 *Inrichten van samenwerkingsgericht aanbestedingsteam* (R; D)

- Aanbestedingsteams zijn doorgaans functioneel samengesteld naar de specifieke inhoud en processen in een aanbesteding van tactisch-operationeel niveau. De inhoud is afgestemd op het specificeren van de behoeftstelling en de processen op inkooptechnische en aanbestedings-juridische vraagstellingen.
- Complexe ontwikkelingsgerichte behoeften en, in het verlengde daarvan, ongedefinieerde (qua scope) en moeilijk te specificeren (qua inhoud) transitieopgaven maken dat de scheidlijnen tussen beleid en uitvoering vervagen en aanbestedingsteams onvoldoende zijn toegerust voor de opgave qua samenstelling, kennis en kunde, vanaf de ideefase tot de overdracht naar exploitatie.
- Idealiter zijn aanbestedingsteams in staat om voorop te gaan in de 'ontzuiling' van de organisatie, door in samenwerking de volledige transitieopgave te tackelen.

Aandachtspunten voor het samenstellen van een 'transitieteam', breder van opzet dan een 'traditioneel' aanbestedingsteam, zijn:

- *Focus*: transitiedoel- en inhoudsgericht (i.p.v. proces- of proceduregericht)
- *Inhoud*: marktkennis (t.b.v. externe samenwerking), beleid (t.b.v. bestuurlijke afstemming), communicatie (t.b.v. parallelle communicatie met de markt) en control (t.b.v. financieringsopzet en begrotingsinpassing)
- *Niveau*: strategisch, naast tactisch-operationeel (t.b.v. horizontale programmatische en organisatorische afstemming en -inpassing)
- *Loyaliteit*: aan de transitieopdracht, boven deelbelangen daarbuiten
- *Persoonskenmerken*: divers, alle 'kleuren' dekkend (naar de Caluwé, MDI-profielen of soortgelijke indicering van persoonskenmerken)
- *Teamleiding*: verbindend (groen)

Het is niet voorstelbaar dat alle gewenste rollen in teamverband samenvallen met de functieprofielen en competenties van individuen uit de staande lijnorganisatie (anders zou het team al gauw veel te groot worden). Daarom staat binnen het team, passend in de geest van samenwerking, rolverdeling en invulling op basis van de effectiviteit van persoonlijke bijdragen voorop.

## Kolom C Organisatieveranderingen Instrumenteel

### Rij 3 C2 *Ontschotting budgettering* (RE; I)

- In overheidsorganisaties wordt gebudgetteerd naar deeltaken die uitvloeisel zijn van de wettelijk opgedragen hoofdtaken
- Transitie vallen niet samen met een wettelijk opgedragen taak. Wel beïnvloedt een transitie zoals energieneutraliteit direct en indirect de uitvoering van wettelijke taken. Een versnipperde budgettering door verdeling van de transitieopgave over vele taken bemoeilijkt de uitvoering. Extra complicaties worden veroorzaakt door de verschillende budgetten voor kosten en investeringen en door de begrotingsjaar-gebonden horizon van budgetteren, versus de meerjarige/ lange termijn planningshorizon van een transitie. Ook de 4-jaarlijkse bestuurlijke horizon verdraagt zich moeilijk met een langjarige transitieopgave.
- In geval van een transitieopgave moeten budgetten kunnen worden ‘ontschot’ (d.w.z. ‘op één hoop geveegd’ en uitwisselbaar ingezet over de tijd) om kosten te minimaliseren en rendement te optimaliseren. Dit is een majeure opgave omdat de rapportage- en verantwoordingssystematiek (van gemeentelijke begrotingen) wettelijk is vastgelegd en niet gewijzigd kan worden. Het ontschotten vergt zodoende hoogstaande financiële planning. Deze planning valt op haar beurt moeilijk los te koppelen van de uitvoering en exploitatie omdat de financiële implicaties dan pas realiteit worden. Zodoende dient de financiële planning en sturing van de uitvoering flexibel te worden opgezet<sup>3</sup>. Deze vereiste flexibiliteit heeft ingrijpende consequenties voor de wijze van contracteren en, daarmee, voor de wijze van aanbesteden.

### Rij 3 C3 *Verruiming van contractvrijheid* (R; D)

- De aanbestedingsregelgeving vereist een eenduidige afbakening van het voorwerp van de opdracht. De overeenkomst vormt de vastlegging daarvan en bezegelt de transactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Een transitieopgave zal bestaan uit meerdere, niet-noodzakelijkerwijs gelijksoortige transacties over een langere periode. In de tijd verder weg liggende opdrachten zijn bij aanvang minder goed te overzien dan nodig voor opdrachtverlening. Ongelijksoortigheid, beperkte inzichtelijkheid met voortschrijdend verandering van inzichten, gekoppeld aan beschikbare tijd, maken het voor de hand liggend om de transitieopgave in een programma onder te brengen en aan te besteden d.m.v. meerdere sequentiële opdrachten, volgens een ‘routekaart’. Echter, dit kan gemakkelijk leiden tot een suboptimaal resultaat, bv. door verminderde schaalvoordelen.
- Samenwerking met marktpartijen onder één of meerdere lange termijn contract(en) voor het totale programma, met voldoende ruimte voor aanpassing aan veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten, op de markt komende innovaties etc., past (beter) bij een transitieopgave. Het langetermijncontract legt de totale scope van de transitie (of een deel daarvan) vast en regelt de condities van samenwerking en – binnen deze samenwerking – de gewenste flexibiliteit van

---

<sup>3</sup> Voor het programma Slim Verduurzamen van Eindhoven is hiervoor een model ontwikkeld dat in de aanbestedingsfase dienst deed als ijkmodel voor de vergelijking van aanbiedingen.

opdrachttuitgifte, analoog aan een raamovereenkomst. Opdrachten uitgegeven onder de 'raamovereenkomst' kunnen worden gereguleerd door 'gewone' contracten. Deze wijze van contracteren stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie van de opdrachtgever, zowel in de aanbestedingsfase (vakinhoudelijk, juridisch, inkooptechnisch) als in de contractmanagementfase (inhoudelijk, procesmatig, communicatief-relationeel)

*Rij 3 C4*    **Kwaliteit (toekomstige) samenwerking meetbaar maken (D)**

- Het juridisch kader voor aanbestedingen biedt voldoende (en steeds meer) ruimte voor vormen van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, variërend van consultatie tot dialoog en ontwikkeling van partnerschappen. Echter, dit instrumentarium is 'leeg', d.w.z. hoe de instrumenten toe te passen is verregaand vormvrij.
- Daar waar binnen een opdracht intensief en mogelijk langjarig tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet worden samengewerkt, zijn beiden gebaat bij het vergroten van de kans op succes door reeds in de aanbestedingsfase de kwaliteit van samenwerking meetbaar te maken. Hiervoor is echter weinig expertise voorhanden.
- Het opnemen van samenwerkingsgerichte criteria en contractartikelen in de aanbesteding is nodig als fundament voor goede samenwerking in de uitvoeringsfase.

Enkele mogelijkheden voor het sturen op de kwaliteit van (toekomstige) samenwerking, zijn:

- *In de selectiefase:* visie op de samenwerking of inzetten assessment center als selectiecriteria
- *In de aanbestedingsfase:* risico(toe-)deling (vice versa) en (aantoonbare) samenwerkingscompetenties inzetten als gunningcriteria; bonus-malus systeem uitwerken in de contractering
- *In de uitvoeringsfase:* een 'code of conduct' opstellen, te baseren op contractstukken

Ontwikkelen en goed kunnen toepassen van samenwerkingsgerichte criteria is onderdeel van de competentieontwikkeling van het aanbestedingsteam en het contractmanagement in de uitvoering. Ook aan de kant van inschrijvers is dit een punt van ontwikkeling. Daarom is dit tevens een communicatief aandachtspunt voor het aanbestedingsteam.

## 5. Aandachtspunten i.r.t. 5 sleutelrollen bij innovatiegericht inkopen

PIANOO heeft op basis van verschillende studies een overzicht gemaakt van 5 sleutelrollen en hun bijdragen aan innovatiegericht inkopen<sup>4</sup>. Het betreft de rollen van de bestuurder, de opdrachtgever, de innovatieadviseur, de inkoopadviseur en de markt. Op basis van de geïnventariseerde aandachtspunten uit dit verkennend onderzoek kunnen bij dit overzicht accenten worden geplaatst vanuit het perspectief van realiseren van transitieopgaven, zijnde complexe maatschappelijke vraagstukken waaraan innovatiegericht inkopen door overheden een wezenlijke bijdrage dient te leveren.

Allereerst wordt opgemerkt dat relatief veel van de onderscheiden aandachtspunten geen betrekking hebben op individuele rollen of taakverdeling en, dus, moeilijk toewijsbaar zijn aan één van de vijf sleutelrollen sec. Dit geldt bij uitstek voor de aandachtspunten gerelateerd aan 'samenwerken' en 'communicatie'. De noodzakelijke wisselwerking tussen de betrokkenen bij het innovatieproces die de hieronder geschaarde aandachtspunten tot uitdrukking brengen, is een belangrijke succesfactor bij complexe transitieopgaven. Het duidt ook op één van de belangrijkste manco's in de gedivisionariseerde bureaucratieën, wat gemeenten in feite zijn, nl. dat verkokering als gevolg van ver doorgevoerde taakuitsplitsing gemakkelijk ten koste gaat van de effectiviteit van de uitvoering van integrale vraagstukken. Want, net als in teamsporten het geval, geven individueel uitstekende spelers nog geen garantie voor een goed samenspel en resultaat.

In de navolgende paragrafen worden per sleutelrol de accenten geplaatst in de vorm van aanwijzingen die dienstig zijn aan transitie, in aanvulling op hetgeen hierover reeds door PIANOO is geconstateerd<sup>2</sup>.

### 5.1. De bestuurder

Rij 1 A2 Verankering van opdracht in (topmanagement en) bestuur: maak één bestuurder beslissingsbevoegd en eindverantwoordelijk voor een transitieopgave die meerdere bestuurlijke portefeuilles omvat.

Rij 1 A7 Maak ruimte voor gewenste organisatieaanpassingen: geef bestuurlijk ruimte en rugdekking om (bij wijze van experiment) op ambtelijk niveau organisatorische veranderingen in de eigen organisatie door te voeren, ten dienste van de effectiviteit van het transitieproces. Bijvoorbeeld m.b.t. het teamgericht organiseren van de uitvoering (Rij 1 A1) en het ontschotten van budgettering (Rij 3 C2)

Rij 2 A1 Extern: organiseer het vertrouwen (in de visie, bestuurlijk draagvlak en beschikbare middelen): persoonlijke bestuurlijke betrokkenheid en communicatie van de visie, de beschikbaarstelling van (voldoende) middelen en bereidheidsverklaring tot risicodeling helpt, naast politiek draagvlak, om het vertrouwen bij externe stakeholders (markt en omgeving) te vestigen of te vergroten. Vertrouwen dat aan de marktkant nodig is om in samenwerking een transitieopgave aan te durven gaan.

---

<sup>4</sup>) PIANOO, interne notitie: Innovatiegericht inkopen: wie doet wat?, sept. 2019

## 5.2. De opdrachtgever

Rij 1 A1 Horizontale, organisatie-doorsnijdende programmaopzet: Transitieopgaven vragen om integrale oplossingen met inbreng vanuit meerdere beleids- en werkvelden, welke vaak georganiseerd zijn in verschillende afdelingen of sectoren. Hierbij is het beleggen van het (integrale) opdrachtgeverschap een aandachtspunt (Rij 1 A2), gezien de diversiteit aan belangen, doelen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken afdelingen of sectoren. Een niet-integrale focus en onvoldoende verbindende kwaliteiten in het opdrachtgeverschap leiden tot suboptimalisatie naar (een) deelbelang(en), non-acceptatie van resultaten en/of onvoldoende inbedding van verworven proceskennis in de staande organisatie.

De rol van opdrachtgever zoals PIANOo beschrijft, maakt geen onderscheid naar de bedrijfsinterne scheiding van de opdrachtgevende rol, die vaak gekoppeld is aan een beleidsafdeling of een 'asset management' afdeling, en de uitvoerende rol, waaronder de inkoopfunctie wordt geschaard. De uitvoerende rol kan betiteld worden als 'intern opdrachtnemerschap'. Het achterwege laten van de scheiding tussen intern opdrachtgeverschap en intern opdrachtnemerschap, is uit oogpunt van de opdrachtgevende rol van de uitvoerende organisatieonderdelen naar de markt begrijpelijk. Echter, veel van de aandachtspunten gerelateerd aan de organisatie van werkprocessen hebben specifiek betrekking op het interne opdrachtnemerschap (en dus op de organisatie van de inkoopfunctie in de meest brede zin). Gedoeld wordt op de punten Rij 1 A3 t/m A7, B1 t/m B3 en C1, die allemaal te maken hebben met karakteristieken van leiderschap en eigenaarschap benodigd voor transitieopgaven. Ter vermijding van misverstanden en gezien het belang dat uit onderhavig verkennend onderzoek naar voren komt, valt het te overwegen intern opdrachtnemerschap als aparte sleutelrol te onderscheiden en daarin deze aandachtspunten te benoemen.

Specifiek wordt opgemerkt dat vroegtijdig inschakelen door de opdrachtgever van de inkoopadviseur, zoals aanbevolen in de PIANOo-notitie, een aanbeveling is met algemene geldigheid, d.w.z. niet alleen voor innovatiegerichte opgaven. In geval van transitie is vroegtijdig inschakelen niet voldoende. Het ontwikkelen van oplossingsrichtingen (de scope en vraagspecificatie) zal in co-creatie met de markt moeten worden uitgevoerd, gebruikmakend van alle kennis en kunde zoals bijeengebracht in de 'brede inkoopfunctie' (zie voetnoot 1 op pag. 3), waar de inkoopadviseur deel van uitmaakt.

## 5.3. De innovatieadviseur

De beschreven sleutelrol innovatieadviseur in de PIANOo-notitie past in de inkoopfunctie van een inkoopvolwassen gemeentelijke organisatie. Echter, de meeste gemeenten hebben deze graad van inkoopvolwassenheid nog niet bereikt en kennen de rol van innovatieadviseur niet. Daar waar dit wel het geval is, is deze rol niet of niet eenduidig gekoppeld aan de inkoopfunctie.

De aandachtspunten Rij 1 C2 t/m C5, Rij 2 B1 en C4 en C5, beschrijven de benodigde competentieontwikkeling ten behoeve van de groei naar een inkoopvolwassenheid, nodig om innovaties en transitieopgaven aan te kunnen. Het onderkennen van de toegevoegde waarde van de rol van innovatieadviseur is in feite de ultieme exponent van dit groeiproces. Deze rol, zoals beschreven in de PIANOo-notitie, is nodig om verbindingen te kunnen leggen, draagvlak te genereren, innovatieprojecten in het kader van verschillende transitie te coördineren en opschaling te bewerkstelligen. Naast de competenties vastgelegd in bovengenoemde aandachtspunten, vergt dit (extra) communicatieve en samenwerkingsgerichte kennis en

vaardigheden ten behoeve van het creëren van betrokkenheid en draagvlak. Hierop zien de aandachtspunten Rij 2 A3, B2 en C3 en Rij 3 B1.

#### **5.4. De inkoopprofessional (inkoopadviseur en contractmanager)**

De groei naar inkoopvolwassenheid, nodig om innovaties en transitie succesvol te bewerkstelligen, gaat hand in hand met differentiatie naar functies in het inkoopvak: naast het tactisch-operationele niveau komt een strategisch niveau tot ontwikkeling. Zoals gesteld onder par. 5.3, geven Rij 1 C2 t/m C5, Rij 2 B1, C4 en C5 de aandachtspunten voor competentieontwikkeling in dit groeiproces. Echter, dit groeiproces van de inkoopfunctie kent 2 zijden: de inkoop(voor-)kant en de contractmanagement(achter-)kant. Beide zijden worden in de PIANOo-notitie geschaard onder de sleutelrol van inkoopadviseur. Het monitoren van resultaten, zoals in de notitie genoemd, ligt bv. op het vlak van contractmanagement. Maar de rol van de contractmanager is breder dan monitoren alleen; zij is sturend in de overdracht van ervaring naar de inkoop(voor-)kant, ten behoeve van de bepaling van scope en programma van eisen in nieuwe inkooptrajecten.

Het lijkt zodoende beter om inkoopadviseurschap en contractmanagement als twee aparte sleutelrollen te benoemen òf te scharen onder één sleutelrol, nl. die van 'inkoopprofessional', zoals in de titel van deze paragraaf aangegeven.

Het adviseurschap van de inkoopprofessional t.b.v. transitieopgaven omvat nieuwe kennis en vaardigheden op strategisch niveau, zoals benoemd in de aandachtspunten Rij 1 C2 (voor de contractmanager) en C4 (voor de inkoopadviseur). Dit is wellicht de belangrijkste randvoorwaarde om innovatiegericht aanbesteden mogelijk te maken en dit zou als zodanig in de sleutelrol tot uitdrukking moeten worden gebracht. Doorgroeirichtingen op strategisch niveau zijn specifieke competenties gericht op het innovatieadviseurschap (zie par. 5.3) en competenties gerelateerd aan de holistische, creatieve en samenwerkingsgerichte benadering die nodig is in geval van transitieopgaven.

#### **5.5. De markt(partij)**

In de PIANOo-notitie is als sleutelrol van een marktpartij een proactieve, meedenkende opstelling beschreven. Dit is een goed begin, maar niet voldoende voor complexe transitieopgaven. Net zoals aan de kant van de opdrachtgever structurele ingrepen, een culturele omslag en competentieontwikkeling nodig zijn om transitieopgaven te kunnen bevatten en te hanteren, geldt dit ook voor marktpartijen. Aanbestedende diensten die zelf dit groeiproces doormaken zullen met marktpartijen willen samenwerken die eveneens het groeipad bewandelen en daarbij voortgang boeken. Dat verschaft een marktpartij een onderscheidende kwaliteit, waar de aanbestedende dienst middels hun parallelle marktcommunicatie naar op zoek is (zie aandachtspunt Rij 2 B1 "Mobiliseren innovatiepotentieel in de markt"). Deze gewenste kwaliteit voor complexe transitieopgaven (het 'samenwerkingspotentieel') kan in de aanbestedingsfase tot uitdrukking worden gebracht en worden gewaardeerd (zie aandachtspunt Rij 3 C4 Kwaliteit -toekomstige- samenwerking meetbaar maken).



## Bijlage: Verantwoording

Dit verkennend onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:  
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland,  
opgedragen per brief met kenmerk 59046601 d.d. 30 oktober 2019

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd door:  
Jaap Strating – penvoerder, coördinator en rapporteur (Aber BV)  
Garry Whitrick – inhoudsdeskundige, gespreksvoerder en reviewer (DVA Veldhoven)  
Liesbeth Scholten – methodoloog en gespreksleider (FreeUp)

Aan dit verkennend onderzoek is meegewerkt door:

gemeente Rotterdam, interview d.d. 5-11-2019, met:  
Ard den Outer – Programmamanager Maatschappelijk Verantwoord Inkopen & Programma-  
manager Contractmanagement

Gemeente Ede, groepsinterview d.d. 14-11-2019, met:  
Ankie van de Kruijs – programmamanager Ede Energieneutraal 2050  
Hansjürgen Heinen – energievoordinator  
Kees Schipstra – strategisch inkoopcoördinator  
Henriëtte van Dorenmalen – projectcoördinator Vastgoed

De 'Community of Practice' voor innovatief aanbesteden als klankbord d.d. 22-11-2019