

# Handreiking intern opdrachtgeverschap voor publieke organisaties

*Prof.dr.ir. Marleen Hermans, ir. Hanneke Veldhuis, dr.ir. Leonie Koops, dr. Daan Bossuyt  
Leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw, TU Delft Faculteit Bouwkunde, MBE*

**December 2022**



*Ninja – Six Flags Louisiana (Hagerman, 2004)*

## Inhoud

Inleiding.....	3
Wat is publiek opdrachtgeverschap?.....	4
Perspectief 1: Interactie met de markt.....	4
Perspectief 2: Primaire organisatiedoelen.....	5
Perspectief 3. Bedienen van burgers, bewoners, gebruikers, ondernemers .....	5
Perspectief 4. Beantwoording politiek-maatschappelijke verwachtingen .....	5
Conclusie .....	7
Opdrachtgeverschap binnen de beleidscyclus .....	8
De beleidscyclus.....	8
Hybride sturing.....	9
Hiaten in beleidscyclus.....	9
Conclusie .....	10
Maatschappelijke ontwikkelingen .....	12
Naar een programmatische, samenwerkingsgerichte aanpak .....	12
Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen.....	12
Conclusie .....	13
Professionaliteit van opdrachtgeverschap .....	14
Samenhang en capaciteit.....	14
Taakvolwassenheid .....	15
Conclusie .....	16
Literatuur .....	18

*Afbeeldingen zonder bronvermelding zijn gemaakt door de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw.*

## Inleiding

Deze handreiking gaat over intern opdrachtgeverschap. Doel van deze handreiking is de opdrachtgevende rol van publieke organisaties te verhelderen door het identificeren van belangrijke elementen daarvan. Hierdoor wordt mogelijk het belang van professioneel intern opdrachtgeverschap voor publieke organisaties bij het uitvoeren van hun maatschappelijke taken te duiden. De handreiking wil publieke opdrachtgevers handvatten bieden om die opdrachtgevende rol goed in te bedden en de rol verder te professionaliseren.

Eerst wordt een definitie gegeven van opdrachtgeverschap en intern opdrachtgeverschap. Vervolgens wordt de relatie tussen opdrachtgeverschap en beleidsprocessen geduid. Er wordt beschreven hoe middels opdrachtgeverschap gestuurd kan worden op de realisatie van publieke waarden in de samenwerking met marktpartijen. Vervolgens wordt beschreven op welke verschillende manieren opdrachtgeverschap ingebed kan zijn binnen publieke organisaties en waarom zicht hierop van belang is voor het succes ervan. De notitie gaat vervolgens in op maatschappelijke ontwikkelingen die tot een meer programmatische aanpak vragen en vragen om verzwaring van de opdrachtgevende rol op tactisch niveau binnen organisaties. Tot slot wordt ingegaan op de benodigde vaardigheden en competenties voor de uitoefening van opdrachtgeverschap binnen een veranderende praktijk.

## Wat is publiek opdrachtgeverschap?

Voor het uitvoeren van hun maatschappelijke taken hebben publieke organisaties marktpartijen nodig. Idealiter draagt de wijze waarop de marktpartij zijn diensten uitvoert effectief en efficiënt bij aan de publieke opdracht van de organisatie. Publiek opdrachtgeverschap gaat deels over de daadwerkelijke afspraken die met die marktpartijen gemaakt worden, het externe proces.

Voorbeelden zijn softwarebedrijven voor het leveren van ICT, bouwbedrijven om het maatschappelijk vastgoed te realiseren en te onderhouden of facilitair dienstverleners voor schoonmaak en catering.

Maar zeker zo belangrijk is het interne proces waarin ambities en doelstellingen vertaald worden naar een vraag aan de markt en de aansturing van marktpartijen tijdens de levering van hun diensten of producten. Deze interne kant van de opdrachtgevende rol krijgt veel minder aandacht in de praktijk en wetenschap. Onterecht, want juist in dat interne proces worden de organisatiedoelen vertaald naar de verschillende werkgebieden van een publieke organisatie en vervolgens naar uitvoeringsprogramma's en uitvoeringsactiviteiten, waaronder inkoop.

De leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw definieert publiek opdrachtgeverschap dan ook als "de wijze waarop een publieke organisatie ten aanzien van haar verantwoordelijkheden [in de gebouwde omgeving] haar interactie met de markt intern en extern vormgeeft en ten uitvoer brengt" (Hermans, 2014).

## Opdrachtgevende rol in 4 perspectieven

De opdrachtgevende rol kan vanuit vier perspectieven worden beschouwd, deze zijn in figuur 1 weergegeven (Hermans, 2014).



Figuur 1 Aspecten van Opdrachtgeverschap

### Perspectief 1: Interactie met de markt

Het eerste perspectief gaat over de wijze waarop de publieke organisatie zijn samenwerking met de markt (zoals leveranciers, aannemers, adviesbureaus) vormgeeft. De publieke organisatie verricht

hiervoor verschillende activiteiten, zoals specificeren (het stellen van eisen en wensen aan de te leveren dienst, werk of product) en aanbesteden (het in de markt zetten van die dienst, dat werk, die levering en het zoeken van de juiste leverancier). Maar ook het contracteren van een geschikte leverancier (het komen tot de goede afspraken in een solide overeenkomst) en het contract- en leveranciersmanagement na het sluiten van het contract (het vormgeven van de contractbewaking zodat je daadwerkelijk krijgt wat je gevraagd hebt) wordt gerekend tot dit perspectief. Bij dit hele speelveld hoort natuurlijk ook dat je de markt kent en dat je goed weet wat er te koop is. Dit aspect vertoont raakvlakken met de term ‘inkoop’, maar is breder en strategischer.

### Perspectief 2: Primaire organisatiedoelen

Het tweede perspectief gaat over de mate waarin de publieke organisatie er in slaagt deze samenwerking met de markt bij te laten dragen aan haar eigen organisatiedoelen, op een efficiënte en effectieve wijze en binnen geldende publieke spelregels. Bij het maken van afspraken met marktpartijen is het van belang dat die bijdrage aan interne opgaven en organisatiedoelen herkenbaar is en blijft. In de huidige dynamische wereld, met doelen die aan verandering onderhevig zijn, moet die bijdrage steeds helder op het vizier blijven, ook bij langdurige contracten.

We zien bijvoorbeeld op dit moment energie- en klimaatdoelstellingen urgenter worden. Steeds moet dan duidelijk zijn of en hoe lopende en nieuwe opdrachten bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen.

Voor het vertalen van interne organisatie doelen naar inkoop en opdrachtverlening naar de markt gebruiken we de term ‘extern opdrachtgeverschap’.

### Perspectief 3. Bedienen van burgers, bewoners, gebruikers, ondernemers

Het derde perspectief gaat over wijze waarop de publieke organisatie er in slaagt deze samenwerking bij te laten dragen aan het goed bedienen van de burger en gebruikers (burgers, cliënten, omwonenden, ondernemers, ...). De wijze waarop marktpartijen hun diensten leveren, draagt bij aan de mate van tevredenheid van gebruikers over de taakvervulling van de publieke organisatie. Ook het goed betrekken van gebruikers, bijvoorbeeld door participatie, vormt hierin een belangrijk element.

Nu participatie steeds hoger op de agenda staat, zullen publieke organisaties na moeten denken of en hoe marktpartijen een rol kunnen en moeten spelen in het organiseren van burgerbetrokkenheid en wat daar dan voor nodig is. En omgekeerd zullen ze ook moeten nagaan of juist die burgerbetrokkenheid effect heeft op de wijze waarop de markt zijn werk uit kan voeren.

### Perspectief 4. Beantwoording politiek-maatschappelijke verwachtingen

Het vierde perspectief gaat over de mate waarin de publieke organisatie er in slaagt de samenwerking met marktpartijen bij te laten dragen aan het beantwoorden van maatschappelijke en politieke verwachtingen van de politieke en bestuurlijke stakeholders. Deze verwachtingen, zo leert het dagelijkse nieuws, zijn aan continue verandering onderhevig. Het onderkennen van de politieke dimensie en de dynamiek daarin is een essentieel element in professioneel publiek opdrachtgeverschap.

Publieke organisaties dienen immers een publiek belang. Dit doen ze enerzijds door hun publieke dienstverlening, het primaire proces binnen hun organisatie (onderwijs, belastingen, leveren van

infrastructuur, waterveiligheid etc.), en anderzijds door de wijze waarop zij die dienstverlening vormgeven (integer, transparant, duurzaam, inclusief, ...). Publieke waarden geven weer wat de samenleving als belangrijke waarden beschouwt bij de productie van bepaalde producten of diensten en waarvan de levering de verantwoordelijkheid is van de overheid (Kuitert, 2021).

Een belangrijk kenmerk van publieke waarden is dat ze ambigu zijn: ze zijn moeilijk te objectiveren en de aard, inhoud en het belang veranderen in de loop van de tijd. Publieke waarden zijn ook pluralistisch, wat betekent dat niet alle waarden tegelijkertijd kunnen worden bereikt. Dat komt omdat waarden niet altijd verenigbaar zijn: het nastreven van een bepaalde waarde kan een andere waarde in de weg zitten. Daarnaast zijn publieke waarden niet vergelijkbaar, gelijkwaardig of in geld uit te drukken.

Zo is bijvoorbeeld het inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, heel moeilijk (niet) in geld uit te drukken en ook niet gelijkwaardig of vergelijkbaar aan bijvoorbeeld het borgen van integriteit of het inzetten op energiebesparing.

Het balanceren tussen publieke waarden is daarom een belangrijk element in alle activiteiten van een publieke organisatie. In relaties met marktpartijen moeten deze publieke waarden zorgvuldig geborgd worden.

Ook kenmerkend voor publieke waarden is dat iedereen er zijn eigen interpretatie, zijn eigen invulling aan geeft en dat de waarden in de loop van de tijd kunnen veranderen. Dat is van belang bij het formuleren van ambities en doelstellingen en in het maken van afspraken over de borging van waarden met derden zoals marktpartijen. Een belangrijk element in professioneel publiek opdrachtgeverschap is dan ook het concreet maken van doelstellingen en na te streven publieke waarden en het onderkennen van en het hoofd bieden aan mogelijke waardentegenstellingen, zowel binnen de publieke organisatie - bijvoorbeeld tussen verschillende afdelingen - als tussen de publieke organisatie en marktpartijen of andere partners.

Daar waar het voor een publieke organisatie wenselijk kan zijn volstrekte transparantie in kosten te willen, kan het voor een marktpartij uit concurrentiele overwegingen onwenselijk zijn die transparantie te geven en wordt een publieke organisatie vanuit de aanbestedingswetgeving enerzijds gevraagd 'transparant' te zijn maar tegelijkertijd ook een 'level playing field' te organiseren zonder 'cherry picking'.

Naar het samenspel tussen deze laatste perspectieven refereert de leerstoel met de term 'intern opdrachtgeverschap'<sup>1</sup>: de vertaling van de eigen doelstellingen van de organisatie en de verwachtingen van politiek en maatschappij en van de burgers in extern opdrachtgeverschap en de mate waarin een organisatie in staat is om flexibel, dynamische en adaptief te zijn in die vertaalslag naar de samenwerking met de markt.

Deze vier perspectieven omvatten in hun onderlinge samenhang de opdrachtgevende rol van een publieke organisatie.

---

<sup>1</sup> [www.PIANOo.nl](http://www.PIANOo.nl) stelt op haar site: Met intern opdrachtgeverschap wordt bedoeld op het geheel aan interne processen en activiteiten in een organisatie om tot een eenduidige behoeftstelling (vertaling van de beleidsdoelen naar concrete uitvoeringsactiviteiten) en beoogde uitvoering door marktpartijen te komen. Dit speelt zich dus af binnen die organisatie en daarbij zijn in de regel meerdere spelers, lagen en organen betrokken, van bestuurlijk tot ambtelijk niveau.

## Conclusie

- Het streven van een publieke opdrachtgever is de markt effectief en efficiënt bij te laten dragen aan de publieke dienstverlening en de (maatschappelijke) doelstellingen van de eigen organisatie.
- Publieke organisaties leveren publieke waarde via hun dienstverlening en door de wijze waarop zij hun proces inrichten. Het balanceren van verschillende publieke waarden is een van de essentiële kenmerken van een publieke organisatie. Het realiseren van maatschappelijke doelstellingen als klimaatadaptatie en inclusiviteit is onderdeel van de waarden die publieke organisaties hebben te borgen in hun publieke dienstverlening.
- Intern opdrachtgeverschap gaat over een zorgvuldig traject van interne vraagstelling en het succesvol verbinden van organisatiedoelen en publieke waarden aan de te stellen vraag aan de markt.

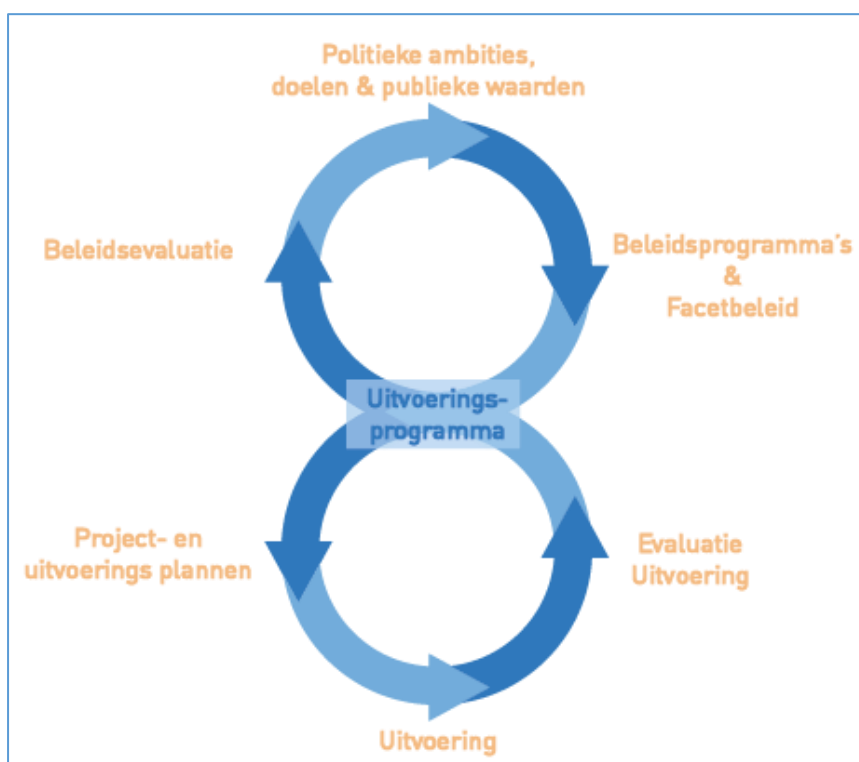


## Opdrachtgeverschap binnen de beleidscyclus

### De beleidscyclus

De opdrachtgevende rol in publieke organisaties maakt onderdeel uit van de reguliere beleidscyclus (Figuur 2).

De externe opdrachtgevende rol bevindt zich normaliter aan de onderzijde van deze 'beleidsachtbaan', waar via inkoop marktpartijen worden ingezet voor het leveren van producten en/of diensten. De publieke organisatie zorgt in de uitvoeringsfase van dit deel van de beleidscyclus voor specificaties van hetgeen ze wil inkopen, geeft het aanbestedingsproces vorm, draagt zorg voor de contractering en het contract- en leveranciersmanagement.



Figuur 2 De beleidscyclus

De interne opdrachtgevende rol begint echter idealiter al bij de bovenkant van de 'beleidsachtbaan': daar waar politieke ambities, publieke taken en beleidsdoelen en na te streven publieke waarden worden bepaald. Via beleidsprogramma's worden deze strategische ambities en doelstellingen vertaald in tactische uitvoeringsprogramma's voor de verschillende onderdelen van en portefeuilles binnen de publieke organisatie. In deze programma's wordt niet alleen vastgelegd wie wat gaat bijdragen om de doelen en ambities te realiseren, maar ook de randvoorwaarden voor de wijze waarop dat gebeurt, zoals beschikbare budgetten en spelregels voor de uitvoering (zoals het aanbestedingsbeleid, maar ook 'maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen'). Een specifiek uitvoeringsprogramma mondt dan op uitvoeringsniveau vervolgens uit in concrete projecten en activiteiten, met ieder hun eigen programma van eisen.

Iedereen die in de 'beleidsachtbaan' invloed uitoefent op een bepaald beleidsvraagstuk, beïnvloedt uiteindelijk ook hoe dat vraagstuk uitmondt in een vraag aan de markt. Politiek zullen verschillende ministers, wethouders of gedeputeerden verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij de verschillende ambities en doelstellingen. Maar ook het ambtelijk apparaat kent natuurlijk diverse geleidingen, de ministeries, diensten, afdelingen, ieder met hun eigen ambtelijke 'top' met een bepaalde portefeuilleverdeling. Zowel de context waarin diegene opereert, zijn/haar functie als



ieders persoonlijke taakopvatting zijn van invloed op de richting en het gewicht die hij of zij meegeeft aan de verschillende doelstellingen en ambities.

### Hybride sturing

Er zijn verschillende manieren waarop er gestuurd wordt op een doelstelling. Sommige doelstellingen zijn onderdeel van het reguliere lijnmanagement, als het gaat om doelstellingen gerelateerd aan het primaire proces. Andere doelstellingen worden via programmamanagement gestuurd, zoals bij duurzaamheid of politieke vraagstukken die urgent en nieuw zijn, zoals de corona-aanpak of de stikstofcrisis. Weer andere onderwerpen krijgen een plaats in de bedrijfsvoering, zoals de aansturing van shared services, of worden via algemene kaders of richtlijnen geregeld. Bijvoorbeeld integriteit, het werken met bepaalde ICT-standaarden, of verantwoordingsafspraken.

Omdat er dus veel verschillende mogelijkheden zijn waarin een vraagstuk door een publieke organisatie 'loopt', zijn er evenzovele mogelijke uitkomsten, afhankelijk van welke actoren onderweg betrokken worden en welk belang zij toekennen aan de meegekregen pluriforme set ambities, doelen en kaders (Kuitert, 2021).

Een voorbeeld: Binnen het rijk zijn er afspraken gemaakt over producten en diensten die gezamenlijk ingekocht worden voor alle departementen. Denk bijvoorbeeld aan software, schoonmaak, logistiek, catering of datacenters. De minister van BZK is stelselverantwoordelijke voor de rijksinkoop en stelt daarvoor de kaders op. Een van de departementen ontfermt zich vervolgens als 'eigenaar' over een categorie en stelt een categoriemanager aan. Een klantenraad, met daarin een vertegenwoordiging vanuit de verschillende departementen formuleert de specifieke behoefte. De uitvoering van de inkoop wordt ondersteund door het departementale inkoopcentrum. Een rijksinkoopcategorie kent dus sturing vanuit het Ministerie van BZK, vanuit een interdepartementale klantenraad, maar ook vanuit een specifiek departement, waar de uitvoering van de categorie niet tot de standaardtaken van het betreffende departement hoort. Deze complexiteit in de aansturing vraagt bijzondere aandacht om de doelstellingen van de categorie daadwerkelijk te verwezenlijken. Als de klantenraad 'alleen' de doelstellingen aan de categorie zelf bewaakt, en niet ook andere doelstellingen, zoals MVOI, dan is de kans dat deze doelstellingen met hetzelfde belang worden meegewogen klein.

### Hiaten in beleidscyclus

In de praktijk bestaan er hiaten in de vertaling en toewijzing van beleidsdoelstellingen naar en aan uitvoeringsprogramma's en vervolgens uitvoeringsactiviteiten als projecten. Dit is enerzijds het gevolg van de genoemde verschillende sturingslijnen en interpretaties. Anderzijds blijkt er in de uitvoering veel noodzaak tot individuele keuzes omdat er niet helder en eenduidig geformuleerd is wat prioriteit heeft, dominant is, echt moet of 'nice to have' is. Dat betekent dat het maar de vraag is wat er onder in de 'beleidsachtbaan' precies meegaat in de opdrachtverstrekking naar marktpartijen. Dat kan door marktpartijen ervaren worden als willekeur.

Tussen het strategische en uitvoeringsniveau worden er dan onvoldoende handvatten geboden om de strategische ambities en doelstellingen te vertalen naar wat er dan precies in de uitvoering verwacht wordt. Om dit te ondervangen zou op tactisch niveau, in het opstellen van uitvoeringsprogramma's, een goede toewijzing van ambities en doelstelling aan specifieke delen van de opgaven moeten plaatsvinden. Dus: 'Aan dit deel van de beleidsuitvoering geven we deze concrete doelstellingen ter realisatie van organisatie-ambitie x mee'. Er wordt als het ware een 'verdeelstraat' ingericht waardoor voor eenieder duidelijk is wat zijn afdeling, team, programma bijdraagt aan de realisatie van de overall organisatiedoelstelling. Een zelfde verdeelstraat is er dan binnen het uitvoeringsprogramma zelf waar weer concrete doelstellingen aan verschillende (typen) projecten of andersoortige uitvoeringsactiviteiten worden gekoppeld.

Om de klimaatdoelstellingen van de Provincie Friesland eenduidig te formuleren en goed te borgen, is via een Hackaton een 'scrum' traject ingericht, waarin alle stakeholders deelnamen en er in een aantal slagen tot gezamenlijk gedragen en uitvoerbare doelstellingen op het gebied van klimaat kon worden gekomen.

Ook het bijsturen van lopende trajecten op veranderende beleidsinzichten of politieke dynamiek – zoals bijvoorbeeld een hogere urgentie van duurzaamheid, het omgaan met plotselinge sterke prijsstijgingen ten gevolge van een oorlog of het moeten uitvoeren van nadere analyses voor bouwprojecten ten gevolge van het stikstofvraagstuk – is bij een gemankeerde beleidscyclus lastig.

Daarnaast zien we vaak een gemankeerde 'feedbackloop', waardoor het ontbreekt aan lerend vermogen en aan inzicht in hoe en hoeveel van de doelen en ambities zijn gerealiseerd. Het bijstellen van de programmering is dan eveneens lastig.

Dit samen heeft tot gevolg dat de organisatie zelf niet zeker is van de verwezenlijking van zijn doelstellingen. Want wie zegt dat iedereen dezelfde keuzes maakt, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid? Het verhelderen van keuzes in de top is een belangrijk element in de opdrachtgevende rol binnen organisaties. Daarnaast is het belangrijk om meer inzicht te hebben op de praktijk van sturing op de vraagstelling, die vanuit de strategie uiteindelijk operationeel landt bij marktpartijen. Hierbij moeten zowel de procesgang, de ambities zelf als de beïnvloedende actoren in kaart worden gebracht.

## Conclusie

- Publiek opdrachtgeverschap is onderdeel van de beleidscyclus van een publieke organisatie. Inkoop en aanbesteden maken onderdeel uit van de uitvoeringsfase van die beleidscyclus, maar publiek opdrachtgeverschap is breder dan dat. Publiek opdrachtgeverschap gaat niet alleen over sturing 'in' de uitvoering, maar vooral over sturing 'op' de uitvoering vanuit de ambities en (beleids)doelstellingen van de organisatie. Deze ambities en doelstellingen komen op hun beurt weer voort uit politieke en bestuurlijke ambities en verwachtingen en vanuit de wijze waarop een organisatie burgers, ondernemingen, bewoners, gebruikers wil bedienen.
- Het tactisch niveau is een essentieel niveau voor opdrachtgeverschap binnen de beleidscyclus. Het is de plaats waar organisatie-ambities worden toegewezen aan de verschillende uitvoeringsprogramma's en waarvan vervolgens de eisen aan projecten en uitvoeringsactiviteiten worden afgeleid.

### Leerpunten:

- Als de opdrachtgevende rol binnen publieke organisaties wordt geacht bij te dragen aan de realisatie van organisatie-ambities en doelstellingen, zal deze rol in alle fases van de beleidscyclus moeten zijn ingebed. De opdrachtgevende rol is echter in veel organisaties nog onvoldoende duidelijk omschreven, met name op tactisch en strategisch niveau (sturing op de uitvoering, niet de sturing in de uitvoering).
- Verschillende ambities worden langs verschillende lijnen en via verschillende mechanismen vormgegeven en gestuurd. Hierdoor verkrijgt de uitvoeringsorganisatie geen samenhangende, integrale en eenduidige behoeftestelling en prioritering. Daardoor moeten er veel keuzes op uitvoeringsniveau worden gemaakt. Marktpartijen zullen, als 'verlengstuk' van de uitvoeringsorganisatie, dit gebrek aan stroomlijnen en de individuele keuzes in projecten en uitvoeringsactiviteiten ervaren als 'willekeur' vanuit de opdrachtgevende organisatie.

- De ‘optelsom’ van de keuzes op uitvoeringsniveau matcht niet automatisch met de bovenliggende organisatie-ambities, met de nodige politiek-bestuurlijke risico’s als gevolg. Ook is het dan in de uitvoering lastig om te gaan met tussentijds veranderende eisen en wensen vanwege veranderende politieke keuzes.
- Voorwaarde voor het verbeteren van deze situatie is in eerste instantie het inzichtelijk maken van de verschillende routes van de verschillende ambities en doelstellingen in en door de organisatie, zowel de route via de lijnorganisatie (primaire proces), als routes langs programma-organisaties (zoals bijvoorbeeld voor duurzaamheid vaak het geval is), via bedrijfsvoering of kaderstellende stafdiensten (zoals aanbestedingsregels of integriteitseisen). Vanuit een beeld van dit ‘web’ van behoefte- en kaderstelling, kunnen dan mogelijkheden voor stroomlijnen naar een afgestemde behoeftestelling worden onderzocht.
- Het inregelen van een goede ‘verdeelstraat’ op tactisch niveau, waar ambities worden toegewezen aan (delen van) uitvoeringsprogramma’s en uitvoeringsprogramma’s worden vertaald naar uitvoeringsactiviteiten is vervolgens essentieel.
- Bij goed publiek opdrachtgeverschap wordt vervolgens geborgd dat de ambities en doelstellingen (‘het beleid’) concreet wordt vertaald in en naar een opdracht, waardoor de uitvoering daarvan door marktpartijen daadwerkelijk bijdraagt aan de strategische doelstellingen van de publieke organisatie.

## Maatschappelijke ontwikkelingen

### Naar een programmatische, samenwerkingsgerichte aanpak

Het belang van goed intern opdrachtgeverschap neemt toe in het licht van de grote maatschappelijke opgaven van vandaag, zoals bijvoorbeeld de transitie naar een circulaire economie en de uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie, leefbaarheid of veiligheid. Dergelijke vraagstukken vergen een integrale, programmatische aanpak met een 'lange adem'. Vaak zal daarvoor een opgave- of gebiedsgerichte netwerkaanpak in plaats van de huidige meer taak- of projectgerichte werkwijze nodig zijn. Hiervoor is niet alleen goede samenwerking binnen de publieke organisatie nodig, maar ook interorganisatorische samenwerking: tussen publieke organisaties en tussen publieke en private organisaties. Intern binnen een publieke organisatie vraagt de werkwijze een verzwaring van de inrichting op het tactische niveau in de beleidscyclus. Het accent komt immers meer op een programmatische aanpak vanuit strategische doelstellingen te liggen. Voor de verhouding tussen publieke en private partijen betekent dit een verschuiving van een meer op het transactiemodel gerichte interactie naar een langetermijn partnerschap.

### Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen

Een andere relevante ontwikkeling is de wens om de inkoopkracht van de overheid in te zetten om specifieke maatschappelijke doelen als biodiversiteit, inclusiviteit en 'social return' te realiseren. In het beleid rondom Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) is beschreven welke doelstellingen worden nagestreefd en hoe deze in het opdrachtgeven kunnen worden verweven (Ministeries van IenW et al., 2021) (figuur 3).



Figuur 3 De zes MVOI-thema's (Rijksoverheid, 2022)

Zoals uit het voorgaande blijkt, is voor een goede borging van deze thema's essentieel dat MVOI niet pas bij het inkoopproces zelf aan bod komt, maar integraal onderdeel uitmaakt van de behoeftestelling en programmering en met hetzelfde gewicht wordt meegegeven en 'bewaakt'. Zonder duiding en keuzes in de 'top' van de organisatie en borging in de hele beleidscyclus, is de kans dat MVOI voldoende in de uitvoering en in het inkoopproces landt klein. Dit is overigens ook de reden dat de naam van het programma inmiddels van MVI (maatschappelijk verantwoord inkopen) is aangepast naar MVOI, waarin de totale opdrachtgevende cyclus wordt bedoeld.

## Conclusie

- De maatschappelijke uitdagingen van vandaag vereisen een integrale, domein- en organisatieoverstijgende programmatische aanpak en een ‘lange adem’ die zich ook vertaalt naar een andere vormgeving van de opdrachtgevende rol.

### Leerpunten:

- Om maatschappelijke doelstellingen te realiseren is het belangrijk dat deze niet alleen bij inkoop worden belegd, maar in de hele beleidscyclus worden geïncorporeerd. In het traject Maatschappelijke Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) is deze omslag zichtbaar.
- Daarbij zullen deze doelstellingen vanuit eenzelfde mandaat en zeggenschap (escalatieladder) moeten worden aangestuurd als overige (vaak lijn-) doelstellingen, anders ‘sneuvelen’ deze doelstellingen (te) gemakkelijk bij efficiëntie-afwegingen.

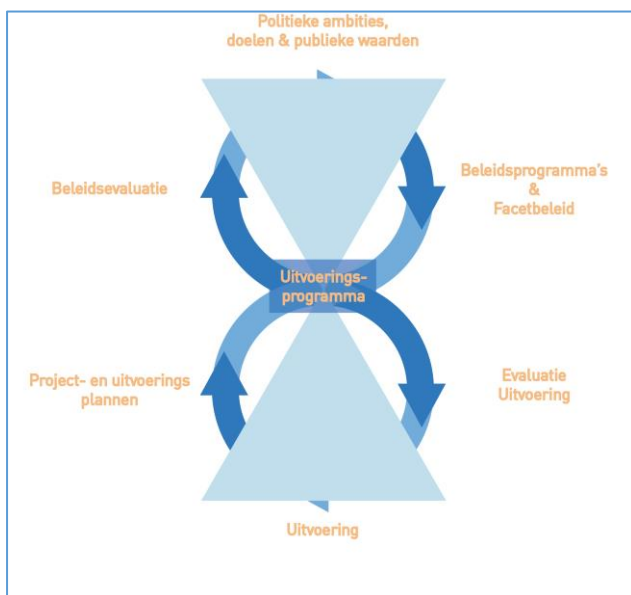
## Professionaliteit van opdrachtgeverschap

### Samenhang en capaciteit

Om de professionaliteit van de opdrachtgevende rol in het publieke domein te versterken is dus inzicht nodig in hoe deze rol op dit moment is ingericht. Bij het opdrachtgeven zijn, zoals gezegd, veelal verschillende organisatieonderdelen betrokken vanuit verschillende rollen en mandaten, elk onderdeel van de publieke organisatie kent zijn eigen interactie met marktpartijen. Of dat nu voor de inkoop van kantoorbenodigdheden is of voor de inzet op primaire taken. De opdrachtgevende rol kent verschillende met elkaar samenhangende activiteiten. In de praktijk zien we dat binnen publieke organisaties elementen van de opdrachtgevende rol op allerlei plaatsen binnen de organisatie waarneembaar zijn. Van degene die eindverantwoordelijk is voor de opgave op het niveau van de ambtelijke top, via intern ambtelijke 'behoeftestellers' die de vraag naar de uitvoeringsorganisatie formuleren. En vervolgens, afhankelijk van het type vraag weer via projectmanagers of categoriemanagers of vanuit de lijn naar de markt.

Naast zicht op waar welk deel van de rol is belegd, is ook de mate van afstemming, samenhang en gelijkgerichtheid tussen de verschillende delen een voorwaarde voor een professionele opdrachtgevende organisatie. Helemaal als de publieke organisatie een verandering door wil voeren. Bijvoorbeeld wanneer een organisatie de samenwerking met de markt op een andere manier vorm wil geven of maatschappelijke impact van zijn opdrachtgevende rol wil versterken. Dat lukt immers alleen als al de verschillende onderdelen van de opdrachtgevende rol vanuit een eenduidig perspectief worden gestuurd of aangepast.

Deze borging vraagt met name om een aanpak op tactisch niveau in de beleidscyclus: daar waar uitvoeringsprogramma's worden geformuleerd en uitgewerkt. Al op dat niveau moet nagedacht worden over hoe en met wie de benodigde, vaak langdurige, samenwerking kan worden georganiseerd. Veel publieke organisaties zijn juist op dat niveau nog onvoldoende zwaar (kwalitatief en kwantitatief) uitgerust en het ontbreekt aan adequaat instrumentarium zoals afwegingskaders. Er is figuurlijk gesproken sprake van een 'tactische wespentaille' (figuur 4). Dit is eens te meer een zorg wanneer publieke organisaties, door toenemende vergrijzing en grote tekorten op de arbeidsmarkt, steeds meer moeite hebben om hun interne capaciteit op niveau te houden en mee te bewegen met de vereiste veranderingen. Dit bewustzijn van beschikbare en benodigde capaciteit en een goede inrichting van juist het tactische niveau in publieke organisaties is eveneens een belangrijk aandachtspunt in het intern opdrachtgeverschap.

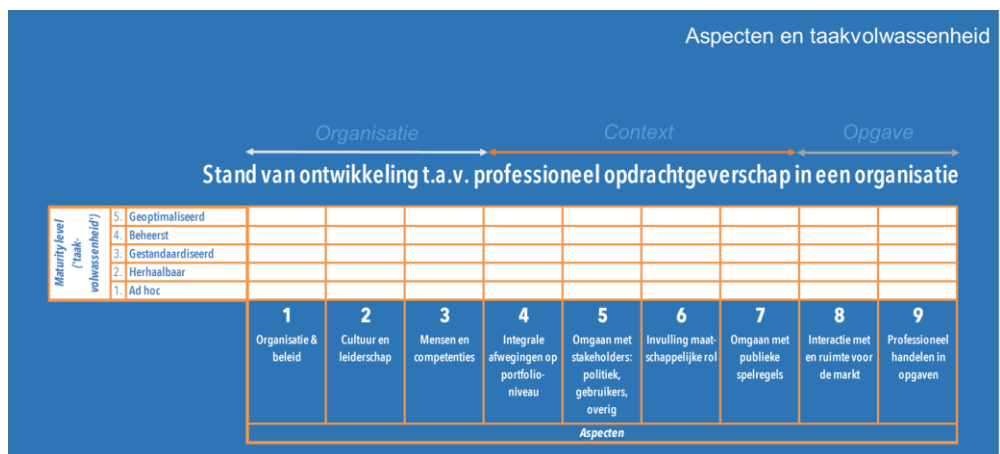


Figuur 4 De beleidscyclus met tactische wespentaille

### Taakvolwassenheid

Als we spreken over professioneel opdrachtgeverschap dan zijn er twee niveaus van beschouwing. Ten eerste kunnen we ons afvragen hoe goed een organisatie in staat is om zich over het totaal aan activiteiten die zij doet een professioneel opdrachtgever te tonen. Dit gaat om de ‘vakvolwassenheid’ van de gehele opdrachtgevende organisatie. Ten tweede kunnen we kijken naar hoe goed de organisatie zijn opdrachtgevende rol uitoefent bij individuele opgaven, zoals bijvoorbeeld bij projecten of ten behoeve van specifieke programma’s.

De leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap heeft het ‘Maturity Model Publiek Opdrachtgeverschap’ ontwikkeld waarmee de taakvolwassenheid, of professionaliteit, van de uitoefening van opdrachtgeverschap bij publieke organisaties in kaart kan worden gebracht (figuur 5) (Hermans et al., 2016). Voor een goede uitoefening van intern opdrachtgeverschap leert de praktijk dat er op vier punten met name extra aandacht nodig is.



Figuur 5 Taakvolwassenheid Professioneel Publiek Opdrachtgeverschap (Hermans et al., 2016)

Ten eerste de mate waarin de organisatie beleid en strategie formuleert met betrekking tot opdrachtgeverschap, dat gaat zowel over wat de organisatie zelf wil doen en waarvoor marktpartijen gezocht worden, het gaat over de wijze waarop de organisatie de samenwerking met die marktpartijen wil vormgeven, maar ook over de positionering van de opdrachtgevende rol in de organisatie.



Ten tweede is een aandachtspunt de mate waarin de werknemers worden meegenomen in de ontwikkelingen in de opdrachtgevende rol en of zij weten wat er van hen verwacht wordt. Aan de ontwikkeling en opleiding van de medewerkers wordt met regelmaat te weinig aandacht besteed. Door kennis over opdrachtgeverschap te koppelen aan persoonlijke ontwikkelingsprogramma's binnen organisaties kan het lerend vermogen worden verbeterd. Leren vindt plaats op verschillende niveaus, zowel in de structurele, de lijnorganisatie, als in projecten. En daar waar publieke organisaties samenwerken, met marktpartijen of met elkaar, gaat het ook om het leren van elkaar.

Om te voorkomen dat het wiel telkens opnieuw moet worden uitgevonden, dient expertise en kennis, ook over de opdrachtgevende rol, systematisch te worden doorgegeven. Leren kan worden gefaciliteerd door bewustzijn te stimuleren, dit in te bedden in een lerende cultuur en ondersteunende structuren op te zetten om kennis en expertise te borgen. Hiervoor is een goede evaluatiecultuur en –systematiek overigens ook een voorwaarde.

Als er al evaluaties worden uitgevoerd, dan worden deze niet systematisch verwerkt in de structurele HR-ontwikkellijnen van de organisatie. Leren ontstaat daardoor niet als vanzelf. Om de situatie te veranderen moet er bewust op georganiseerd worden, zowel binnen de verschillende onderdelen van de publieke organisatie als tussen publieke organisaties en de samenwerkingspartners. Dit geldt vooral wanneer verandering in de opdrachtgevende rol gewenst of noodzakelijk is.

Een derde belangrijk aandachtspunt is het hebben van een goed beeld van de totale opgave en wat daar uit voortkomt aan uit te besteden werkzaamheden. Dit beeld is essentieel voor een programmatische aanpak.

Het vierde aspect, tenslotte, is de beschikbaarheid van voldoende kennis van en inzicht in de aanbiderszijde, de markt, om een goede selectie te kunnen maken van partners en waar wenselijk te kunnen sturen op innovatie.

## Conclusie

- Opdrachtgeverschap loopt in een publieke organisatie over vele schijven en langs veel verschillende actoren. Professioneel opdrachtgeverschap vraagt inzicht in wie binnen de publieke organisatie welke rol speelt in het opdrachtgeven en langs welke 'routes' het opdrachtgeven plaatsvindt.
- Professioneel opdrachtgeverschap vraagt specifiek aandacht voor het formuleren van beleid op het vlak van opdrachtgeverschap, het zorgvuldig opleiden van mensen en het inregelen van het lerend vermogen van de organisatie, een goed inzicht in en overzicht van de totale opgave en van de mogelijkheden van de markt.
- Veranderingen in opdrachtgeverschap stellen hoge eisen aan het lerend vermogen van publieke organisaties. Lerend vermogen ontstaat niet 'spontaan' maar moet bewust vormgegeven en ingeregeld worden.

### Leerpunten:

- In veel organisaties zien we dat het tactische niveau in de afgelopen jaren heeft ingeboet aan inhoudelijke invulling en dat het beschikbare instrumentarium ('verdeelstraat') nog niet (volledig) is ontwikkeld. Het middle management heeft er vaak een HR- en procesrol en geen inhoudelijke positie nog taak. Opgavegericht en programmatisch werken stelt nieuwe eisen aan het tactische niveau, dat op dit moment als een 'wespentaille' wordt ervaren. Het versterken en verbreden van dit niveau is cruciaal voor de doorontwikkeling van de opdrachtgevende rol.
- In de praktijk zien we vaak dat de feedbackloop, waarin de resultaten uit de uitvoering worden teruggekoppeld naar beleidsniveau niet goed of niet volledig is ingeregeld of zelfs mist, waardoor inzicht ontbreekt in de mate waarin beleidsdoelen gehaald worden. Het zorgen voor

een goede monitoring en evaluatiesystematiek is cruciaal, zowel binnen de opdrachtgevende organisatie als tussen opdrachtgevende organisatie en marktpartijen.

- Ook zien we dat er slechts beperkt aandacht wordt gegeven aan het systematisch terugkoppelen van ervaringen naar de organisatie. Het organiseren van het leren zou gekoppeld kunnen worden aan functieprofielen en de programma's voor de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers.

## Literatuur

- De Graaf, G., & Paanakker, H. J. (2015). Good governance: Performance values and procedural values in conflict. *American Review of Public Administration*, 45(6), 635-652.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0275074014529361>
- Hagerman. (2004). *Ninja - Six Flags Louisiana*. The English-language Wikipedia, CC BY-SA 3.0.  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5760791>
- Hermans, M. (2014). *Mag het iets meer zijn?* A+BE | Architecture and the Build Environment.
- Hermans, M., Volker, L., Eisma, P., & Van Zoest, S. (2016). *Maturity Model 'Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw'*. A+EB | Architecture and the Build Environment.
- Kuitert, L. (2021). *The Balancing Act: How public construction clients safeguard public values in a changing construction industry*. A+BE | Architecture and the Build Environment.
- Ministeries van IenW, BZK, BZ, & OCW. (2021). *Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact: Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025*. Ministerie van IenW.  
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-9b2a4acf-f5ec-4ee8-8407-88de7b3506bc/1/pdf/Nationaal%20plan%20Maatschappelijk%20Verantwoord%20Inkopen%202021-2025.pdf>
- Rijksoverheid. (2022). *Manifest | Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en Opdrachtgeven*.  
<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/manifest-maatschappelijk-verantwoord-opdrachtgeven-en>