

# Bouwen aan kennis



**Kennisontwikkeling in de bouwsector vanuit  
gemeentelijk perspectief**

Minke Buizer

Utrechtse School voor Bestuurs- & Organiseringswetenschap

Universiteit Utrecht

## **Bouwen aan kennis**

Kennisontwikkeling in de bouwsector vanuit gemeentelijk perspectief

Master thesis Communicatie, Beleid en Management aan  
Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisationswetenschap

Utrecht, juli 2009

Minke Buizer

USBO, Universiteit Utrecht

*Begeleider*

Prof. dr. E. F. Loos

Coördinator Master Communicatie, beleid en Management

*Stage*

Centrum voor Innovatie in de Bouwkolom (CIB), Zeist

## Samenvatting

Deze thesis geeft inzicht in de kennisontwikkeling in de bouwsector vanuit het perspectief van de gemeente. Het heeft als doel inzichtelijk te maken wat kennisontwikkeling is en hoe de ontwikkeling van kennis tot stand komt. Vervolgens legt deze scriptie de link naar hoe kennisontwikkeling in de bouwsector wordt vormgegeven en in het bijzonder bij gemeenten.

De ontwikkeling van kennis zal in deze scriptie worden benaderd vanuit het co-evolutie perspectief (Van Buuren, 2005). Dit perspectief gaat uit van een steeds complexer wordende samenleving, waarbinnen kennis tot stand komt door interactie met de omgeving. Kennis komt tot ontwikkeling door interactie met de omgeving en interactie tussen actoren. Publieke organisaties kunnen volgens het co-evolutie perspectief kennisontwikkeling bevorderen door de complexe omgeving te accepteren en deze te gebruiken als conditie voor kennisontwikkeling. Daarnaast dient een publieke organisatie te balanceren op het evenwicht van *bounded instability* (Van Buuren, 2005). Hierbij draait het om instabiliteit en vrijheid enerzijds en de benodigde begrenzing anderzijds. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat gemeenten veel moeite hebben om dit fragiele evenwicht te bewaren. Het spanningsveld dat gemeenten in de bouwsector ervaren betreft risico, regelgeving, vertrouwen en controle.

Het co-evolutie perspectief omschrijft ook een tweetal condities waaraan publieke organisaties moeten voldoen wil kennisontwikkeling tot stand komen. Dit zijn reflectie met de omgeving en aanpassing van kennis (Van Buuren, 2005). Reflectie met de omgeving verloopt moeizaam voor gemeenten, voornamelijk de samenwerking met andere gemeenten en marktpartijen. Gemeenten en marktpartijen wantrouwen elkaar waardoor samenwerking lastig tot stand komt. Deze dynamiek werkt demotiverend, waardoor de houding ten opzichte van nieuwe kennis afhoudend kan zijn.

Kennisprocessen zorgen voor de ontwikkeling van kennis en voor de inbedding van de ontwikkelde kennis in de organisatie. Deze processen vallen uiteen in externe kennisontwikkeling, interne kennisontwikkeling, verspreiden en benutten van kennis (Van Gurchoom e.a., 1999). Voor een groot deel van de kennisontwikkeling zijn gemeenten afhankelijk van externe partijen. Het is lastig voor gemeenten om externe kennis binnen te halen, omdat de kennis ontbreekt om dit te selecteren. Interne kennisontwikkeling wordt door gemeenten niet volledig benut, dankzij een gebrek aan prioriteit en capaciteit. Kennisprocessen verspreiden en benutten zijn geen zaken die vanzelfsprekend aanwezig zijn bij gemeenten. Dit komt door het

ontbreken van inbedding van kennisprocessen in de gemeentelijke organisatie en haar beleid. Er is een gebrek aan specialisme hierover binnen de gemeentelijke organisaties.

Kennisontwikkeling in de bouwsector wordt weinig bevorderd door gemeenten, omdat het vaak niet tot de prioriteiten behoort. Om kennisontwikkeling in de bouwsector te laten toenemen is er samenwerking nodig tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en bouwpartijen. Dit is niet eenvoudig doordat er een wantrouwen heerst en omdat gemeenten het lastig vinden om met (Europese) regelgeving om te gaan. Twee andere spanningsvelden die zich hier voordoen is dat gemeenten geen risico willen lopen en de controle in eigen hand willen houden.

Om kennisontwikkeling in de bouwsector te laten toenemen, zullen gemeente hun interne kennismanagement drastisch moeten verbeteren en dienen gemeenten de samenwerking en interactie met elkaar op te zoeken. Daarnaast zullen gemeenten de marktpartijen meer en voornamelijk vroegtijdig moeten betrekken bij bouwprojecten om zo gebruik te maken van hun kennis en innovaties.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstellingen en invalshoek	7
1.3 Onderzoeksvragen en leeswijzer	8
1.4 Methodologische verantwoording	9
<b>2. Kennisontwikkeling</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding	10
2.2 Co-evolutie perspectief	10
2.2.1 Drie perspectieven op kennismanagement	10
2.2.2 belangrijkste aspecten van het Co-evolutie perspectief	12
2.2.3 kennisontwikkeling volgens het co-evolutie perspectief	13
2.3 kennis en de ontwikkeling van kennis	15
2.3.1 kennis nader beschouwt	15
2.3.2 Kennisontwikkeling	17
2.3.3 kennisprocessen	17
2.4 kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie	20
2.5 Synthese	22
<b>3. Opzet van het empirisch onderzoek</b>	<b>24</b>
3.1 Inleiding	24
3.2 Inbedding theoretisch kader	24
3.3 Onderzoeksmethodiek	25
3.4 Onderzoeksubject	25
3.5 Interview omstandigheden	27
<b>4. kennisontwikkeling in de bouwsector</b>	<b>28</b>
4.1 Inleiding	28
4.2 Belang van kennisontwikkeling	28
4.3 Condities voor kennisontwikkeling	29
4.3.1 Reflectie op de omgeving	30
4.3.2 Aanpassing van kennis	33
4.4 Kennisontwikkeling bewerkstelligen	35
4.4.1 Kennis in een complexe context	35
4.4.2 <i>Bounded instability</i>	36
4.5 Kennisprocessen	40
4.5.1 Kennisontwikkeling extern	40
4.5.2 kennisontwikkeling intern	44
4.5.3 Verspreiden en benutten van kennis	46
4.6 Conclusie	51
<b>5. Conclusie</b>	<b>55</b>
<b>6. Aanbevelingen</b>	<b>59</b>
6.1 Inleiding	59
6.2 Interne cultuur	59
6.3 Inschatten innovaties en kwaliteiten van marktpartijen	61
6.4 Intergemeentelijke samenwerking op regionale schaal	63
<b>7. Literatuurlijst</b>	<b>65</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De bouwsector in Nederland heeft in het begin van deze eeuw turbulente tijden gekend door de beroering rond de bouwfraude (voor definiëring bouwsector zie kader 1.1). Ondermeer kartelvorming en prijsafspraken zorgden ervoor dat de Nederlandse overheden te veel betaalden voor de uitvoering van het bouwproces. Daarnaast werden projecten onderhands weggezet waardoor er geen eerlijke concurrentie tussen marktpartijen kon zijn. De integriteit van de overheid en de bouwwereld is hierdoor beschadigd (Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude, 2002). Twee jaar later, in 2004, is de Regieraad Bouw opgericht door de ministers van Economische zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening & Milieu en Verkeer & Waterstaat. De opdracht die de Regieraad meekreeg luidt: *'Breng noodzakelijke vernieuwingen in de bouw op gang, normaliseer de verhoudingen en herstel het onderlinge vertrouwen. Met als uiteindelijk doel het bewerkstelligen van een cultuuromslag naar een transparante, innovatieve en markgerichte bouwsector'* (Vernieuwingsakkoord, 2006:1).

### Kader 1.1: Definitie Bouwsector

In deze scriptie beslaat de bouwsector alle bedrijven die vanuit hun professie met bouw en infrastructuur te maken hebben, zoals:

- bouwbedrijven
- architecten
- installateurs
- projectontwikkelaar
- leveranciers
- adviseurs
- publieke partijen

Om weer een gezonde bouwsector te krijgen, zal het beschadigde vertrouwen hersteld moeten worden. Het Vernieuwingsakkoord tussen de Regieraad Bouw en de vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is één van de plannen om dit te bewerkstelligen. Dit vernieuwingsakkoord is een voorbeeld van een reeks vernieuwingsakkoorden die de regieraad heeft afgesloten met de belangrijkste koepel- en brancheorganisaties rond de bouw. Het vernieuwingsakkoord met de VNG staat hier centraal, omdat publieke organisaties meestal de aanjager zijn van bouwprojecten. Binnen de publieke organisaties zijn gemeenten het publieke orgaan dat het meeste directe contact heeft met marktpartijen en burgers.

Met dit akkoord schaarde de VNG zich achter de plannen van Regieraad Bouw en helpen zij de doelen zoals het bevorderen van integriteit, samenwerking en transparantie te verwezenlijken. *'De VNG onderschrijft het gedachtegoed van de Regieraad Bouw dat er in de bouwsector een cultuurverandering tot stand dient te komen in de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer. Daarbij moet het traditionele machtsdenken en wantrouwen plaats maken voor vruchtbaar samenwerken en kennis delen. Opdrachtgevers en opdrachtnemers opereren als partners met een gezamenlijke missie'* (Vernieuwingsakkoord, 2006:3). De aanleiding voor het starten van dit

onderzoek is de vraag hoe het anno 2009 staat met deze plannen en of de doelen zijn behaald. Is er sprake van verbetering in vertrouwen en samenwerking, dat leidt tot meer innovaties en kennisuitwisseling in de bouwsector?

In een persbericht van juli 2008 laat Brinkman weten dat het vertrouwen van de bouwsector in de overheid is geschaad. *'De huidige aanbestedingspraktijk is volgens Brinkman hard aan vernieuwing toe. Momenteel blijft innovatie uit, staat de markt buitenspel, laten contracten geen ruimte en wordt amper gegund op basis van kwaliteit maar vooral en alleen op prijs. Dan krijg je in principe dus ook niet het beste product'* (Brinkman, 2008). De bouwsector heeft dus te maken met een wederzijds vertrouwensprobleem waarbinnen zowel de overheid als de marktpartijen elkaar wantrouwen. Dit artikel doet geloven dat het (nog) niet goed gaat met zaken als vertrouwen en kennisuitwisseling in de bouwsector. Het rapport Bouw(en) aan de monitor concludeert vervolgens: *'Duidelijk is echter dat vernieuwing in de bouw een kwestie van de lange adem is'* (Regieraad Bouw en PSIBouw, 2008:3). De vraag is hoe lang deze adem moet en mag zijn en wat dit in de praktijk voor gevolgen heeft.

Deze plannen, persberichten en onderzoeken vormen de aanleiding voor dit onderzoek naar kennisontwikkeling in de bouwsector vanuit het perspectief van de gemeente. In het vernieuwingsakkoord staat dat er gewerkt moet worden aan vernieuwingen, innovatie en kennisdeling vanuit de gemeenten om zo de bouwsector vooruit te helpen. Gemeenten hebben een belangrijke rol hierbinnen omdat zij vaak direct betrokken zijn bij bouwprojecten. Zij zijn de aanjagers en degene die de kaders van een bouwproject opstellen. Kennisontwikkeling bij gemeenten is van essentieel belang voor de bouwsector omdat zij het beginpunt zijn van vele bouwprojecten. Kennisontwikkeling vormt de sleutel naar een sterkere bouwsector.

## **1.2 Doelstelling en invalshoek**

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht krijgen in de mate en vorm van kennisontwikkeling in de bouwsector en welke rol gemeenten hierin spelen. Er is gekozen voor gemeenten omdat zij de opdrachtgever zijn van bouwprojecten. Degene die bepaalt met voor randvoorwaarde er gebouwd gaat worden. Van alle overheden staan de gemeenten het dichtst bij de bouwpraktijk, waardoor zij het publieke orgaan zijn die het meest directe contact hebben met de marktpartijen uit de bouw. Het doel is inzichtelijk te maken hoe deze kennisontwikkeling met betrekking tot de bouwsector tot stand komt en tegen welke problemen gemeenten aanlopen. Welke rol speelt kennisontwikkeling bij gemeenten en welk belang hechten zij eraan? En zijn alle gemeenten hierin hetzelfde, of zijn er grote verschillen?

De theoretische invalshoek van dit onderzoek wordt gevormd door het co-evolutie perspectief waarbij kennis het resultaat is van interactie met de omgeving en co-evolving actoren (Van Buuren, 2005). Centraal staat het inzichtelijk maken van welke knelpunten in kennisontwikkeling zich bij publieke organisaties voordoen, en hoe publieke organisaties omgaan met diverse kennisprocessen.

Er wordt ook gelet op interactie met de omgeving en hoe gemeenten met elkaar samenwerken, met de burgers en met marktpartijen. Naast het inzicht krijgen in de kennisontwikkeling vanuit de gemeenten in de bouwsector en de problemen waar men tegenaan loopt heeft dit onderzoek ook als doel praktische aanbevelingen aan te reiken voor de toekomst.

### **1.3 Onderzoeksvragen en leeswijzer**

Om duidelijk te krijgen hoe de kennisontwikkeling in de bouwsector wordt vormgegeven vanuit gemeentelijk perspectief, zijn er vier onderzoeksvragen opgesteld. Deze vallen uiteen in één kernvraag en vier ondersteunende onderzoeksvragen.

*Kernvraag: In welke mate en vorm vindt kennisontwikkeling plaats in de bouwsector vanuit het perspectief van de gemeenten?*

Centraal in deze thesis staat kennisontwikkeling in de bouwsector vanuit de gemeente. Onderzocht wordt hoe in de bouwsector vanuit de gemeente kennis wordt ontwikkeld. Daarbij wordt gekeken naar hoeveel dit gebeurt, en in welke vorm deze kennisontwikkeling wordt uitgevoerd. Deze kernvraag valt uiteen in vier deelvragen:

- 1. Wat is kennisontwikkeling en hoe komt dit tot stand?*
- 2. Hoe kan onderzoek naar kennisontwikkeling worden geoperationaliseerd?*
- 3. Hoe en in welke mate komt kennisontwikkeling tot stand en tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?*

Deelvraag één gaat in op de theorieën betreffende kennisontwikkeling en hoe kennisontwikkeling volgens de theorie tot stand komt. Deze vraag zal beantwoord worden in het theoretisch hoofdstuk, hoofdstuk twee. Dit hoofdstuk beslaat de literatuurstudie, waarbij eerst wordt ingegaan op het co-evolutie perspectief van waaruit dit onderzoek wordt benaderd. Vervolgens zal uitgelegd worden wat kennis is en hoe kennis tot ontwikkeling kan komen. Dit gedeelte zal uitmonden in een model van kennisontwikkeling voor de publieke sector. Dit model beschrijft hoe een publieke organisatie kennisontwikkeling kan invoeren en bevorderen. Dit model dient als leidraad voor het empirische onderzoek.



Hoe vervolgens kennisontwikkeling onderzocht gaat worden zal aan de hand van subvraag twee beantwoord worden. Hiervoor dient het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie' uit hoofdstuk twee als uitgangspunt voor het opzetten van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk drie staat hoe het empirisch onderzoek wordt aangepakt, evenals hoe de interviews worden uitgevoerd, onder welke afname omstandigheden en welke actoren worden geïnterviewd.

Tot slot zal de laatste deelvraag in hoofdstuk vier worden behandeld. Hierbij wordt onderzocht hoe kennisontwikkeling in de bouwwereld voorkomt en dan specifiek bij de gemeente. De uitkomsten van het empirisch onderzoek worden gepresenteerd aan de hand van het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie'. Eerst zal gekeken worden naar welk belang gemeenten binnen de bouwsector aan kennisontwikkeling hechten om vervolgens in te gaan op hoe gemeenten vanuit het co-evolutie perspectief kennisprocessen en kennisontwikkeling kunnen bevorderen. Vervolgens zullen de kennisprocessen worden behandeld, waarbij onderzocht wordt tot in hoeverre de verschillende processen bij gemeenten aanwezig zijn.

#### **1.4 Methodologische verantwoording**

Dit onderzoek naar kennisontwikkeling in de bouwsector legt de focus op de rol van de gemeenten omdat zij vaak de aanjager zijn van bouwprojecten. Het empirisch onderzoek zal worden uitgevoerd onder Nederlandse gemeenten (variërend in omvang) en daarnaast enkele partijen uit de bouwsector die contact en ervaring hebben met gemeenten. Dit wordt gedaan middels het afnemen van interviews. Op basis van de resultaten van de eerste interviewronde worden de geïnterviewden gevraagd te reageren op de eerste bevindingen. Het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie' zal naast de uitkomsten van de interviews worden gelegd, om zo tot een vergelijking te komen tussen theorie en empirie. Dit onderzoek zal uitmonden in enkele aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusie.

De uitwerking van de interviews zijn niet opgenomen als bijlage, om zo de privacy van de geïnterviewden te beschermen. Mocht u toch een interview willen inzien, dan kunt u contact met mij opnemen.

## 2. Kennisontwikkeling

### 2.1 Inleiding

Wetenschappers uit verschillende disciplines trachten kennis te onderzoeken en hanteerbaar te maken (Hong & Stahle, 2005). Ook dit onderzoek richt zich op kennisontwikkeling, met als focus kennisontwikkeling bij gemeenten op het gebied van de bouwsector. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de literatuur omtrent kennis en kennisontwikkeling, voornamelijk gericht op het ontwikkelen van kennis in de publieke sector. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt: *Wat is kennisontwikkeling en hoe komt dit tot stand?* Eerst zal de theoretische bril worden behandeld van waaruit dit onderzoek naar kennisontwikkeling wordt benaderd. Vervolgens zullen de begrippen kennis en kennisontwikkeling worden besproken met hun definities en hun belang. Dit hoofdstuk zal uitmonden in een model waarin schematisch wordt weergegeven welke zaken kennisontwikkeling in de publieke sector beïnvloeden.

### 2.2 Co-evolutie perspectief

In de loop der tijd zijn er verschillend perspectieven op kennismanagement ontwikkeld. Van Buuren (2005) heeft hier onderzoek naar gedaan en geeft inzicht in de uitdagingen van kennismanagement bij overheidsprocessen. Hij onderscheid drie perspectieven op kennismanagement. Deze drie perspectieven zullen hier worden besproken en worden gekoppeld aan de drie generaties van kennismanagement, zoals beschreven door Hong en Stahle (2005). Vervolgens zal worden toegelicht waarom het co-evolutie perspectief in deze scriptie centraal staat en wat de kenmerken ervan zijn. Tot slot zal worden besproken hoe kennisontwikkeling volgens het co-evolutie perspectief tot stand komt en welke aspecten hierbinnen te onderscheiden zijn.

#### 2.2.1 Drie perspectieven op kennismanagement

Van Buuren (2005) onderscheid drie perspectieven op kennismanagement, namelijk het rationele perspectief, argumentatief perspectief en co-evolutie perspectief. In figuur 2.1 zijn de drie perspectieven van Van Buuren weergegeven met hun opvallendheden ten aanzien van kennisontwikkeling in overheidsprocessen.

Als eerste omschrijft hij het rationele perspectief dat komt uit het traditionele paradigma. Kennis is vanuit dit perspectief een positivistische representatie van de werkelijkheid waarop politici hun keuzes baseren. Kennis bestaat uit feiten en komt voort uit wetenschappelijk onderzoek. De taak van de manager is het managen van de data en informatie.

Het argumentatieve perspectief sluit aan bij een meer post positivistisch paradigma. Beleid wordt gemaakt vanuit een multi-actor benadering waarbij het draait om verschillende benadering en het creëren van consensus. Er zijn meerdere argumenten en perspectieven mogelijk, aangezien kennis bestaat uit subjectieve interpretaties van de werkelijkheid. Een manager dient volgens het argumentatief perspectief dialoog en participatie te organiseren.

Tot slot spreekt men sinds het begin van de twintigste eeuw van het co-evolutie perspectief dat uitgaat van complexiteit. Hierbij draait het om interactie tussen de betrokken actoren en interactie van deze actoren met de omgeving. Kennisontwikkeling gebeurt in vrijheid, maar is gebonden aan haar context. Dit verklaart waarom bepaalde kennisontwikkeling uitsluitend in bepaalde plaatsen op de wereld voorkomt. Het perspectief gaat uit van een complexe wereld met instabiliteit. Er is voortdurende chaos, maar deze is wel aan regels gebonden (Van Buuren, 2005).

Figuur 2.1: Perspectieven op kennisontwikkeling in overheidsprocessen

	<b>Rationeel perspectief</b>	<b>Argumentatief perspectief</b>	<b>Co-evolutie perspectief</b>
<b>Label vanuit literatuur</b>	Kennis benutting	Participerende beleidsbenadering	Complexe systemen
<b>Kijk op beleid</b>	Centraal	Multi-actor, consensus	Proces benadering, co-evolutie
<b>Kennis definitie</b>	Bestaat uit feiten over de realiteit	Bestaat uit subjectieve interpretaties van de werkelijkheid	Is het resultaat van interactie tussen actoren en hun omgeving
<b>Kennis groei</b>	Wetenschappelijke feiten en theorie	Argumentaties en interpretaties	Eigen reflectie en co-evolving actoren
<b>Grenzen kennisontwikkeling</b>	Onzekerheid	Ambigüiteit	chaos
<b>Rol kennis cruciaal in beleid</b>	Harde kennis	Gedeelde interpretatie	competentie
<b>Methode en instrumenten</b>	ICT, data en informatie management	Dialoog, conferentie en participatie	Communities of Practice en dilemma management

Bron: Van Buuren, 2005

Deze drie perspectieven hangen samen met de geschiedenis van kennismanagement en hoe de benadering van kennis in de loop van de geschiedenis is veranderd. Zij representeren de tijd waarin ze zijn ontwikkeld. Om dit beter te begrijpen zal ik de drie perspectieven koppelen aan de drie generaties van kennismanagement van Hong en Stahle (2005). Iedere generatie representeert hoe er in die tijd tegen kennismanagement werd aangekeken. Door de perspectieven van Van Buuren aan de generaties te koppelen wordt het duidelijk dat de ontwikkeling van elk perspectief afhankelijk is van hoe men in die tijd over kennismanagement dacht.

1<sup>e</sup> generatie: Kennismanagement voor informatie processen, met kennis als discrete en meetbare vaardigheden en informatiesystemen.

2<sup>e</sup> generatie: Kennismanagement voor het delen en overbrengen van kennis waarbij termen als ‘tacit knowledge’ en ‘social learning’ worden geïntroduceerd.

3<sup>e</sup> generatie: Kennismanagement voor kennisontwikkeling en innovatie, hierbij ligt de focus op contextuele en narratieve kennis en alom aanwezige chaos (2005: 132-133).

In het begin lag de focus op informatie, informatiesystemen en het meetbaar maken van kennis. Dit is de eerste generatie waarbij kennismanagement wordt gebruikt voor informatie processen. Het rationeel perspectief met haar focus op feiten en theorieën past in deze tijd. De focus is later verschoven naar kennisdeling en de invloed van sociaal leren. Deze tweede generatie ziet een rol voor kennismanagement weggelegd in het delen en overbrengen van kennis. Tegenwoordig ligt de focus op het ontwikkelen van (nieuwe) kennis en innovaties. De derde generatie vormt de omgeving waarin het co-evolutie perspectief is opgekomen. Het draait bij deze generatie ondermeer om ‘*mastering chaos, risk and uncertainty with efficiënt production*’ (Tuomi, 2002 in Hong & Stahle, 2005: 133). Dit onderzoek reflecteert de tijd waarin het is geschreven en hanteert dus dezelfde focus als de derde generatie: gericht op de ontwikkeling van kennis en innovatie in een complexe omgeving.

### 2.2.2 Belangrijkste aspecten van het Co-evolutie perspectief

Dit onderzoek zal vanuit het co-evolutie perspectief besproken worden, aangezien dit perspectief rekening houdt met de complexiteit en interactie behorende bij kennisontwikkeling (Van Buuren, 2005). Co-evolutie perspectief laat het rationele en argumentatieve perspectief niet buiten beschouwing maar bouwt er juist op voort. In kader 2.1 zijn de belangrijkste redenen het opkomen van het derde perspectief weergegeven.

#### **Kader 2.1: Redenen opkomst co-evolutie perspectief volgens Van Buuren**

\*Ontologische veranderingen: Mensen bepalen veranderingen in de natuur van de echte wereld door ondermeer te produceren op weergalozeschaal en aantallen, wat resulteert in een groeiende connectiviteit en afhankelijkheid.

\*Epistemologische veranderingen: Verandering in ons begrip van de wereld, dankzij ondermeer de bewustmaking van de moderne wetenschap over het gedrag van complexe systemen, inclusief het besef dat verrassingen en onvoorspelbaarheden gewoon in de fabriek zijn gebouwd.

\*Verandering in de natuur van beslissingsmaking: In veel landen wint een meer participerende vorm van besluitvorming steeds meer terrein. Daarnaast bemoeit de politiek zich met steeds meer velden als milieu en mensenrechten en groeit het aantal non-gouvernementele en multinationale bedrijven. Dit alles zorgt voor een toenemend aantal dimensies van kwesties, problemen en oplossingen wat resulteert in meer complexiteit.

Het co-evolutie perspectief zet complexiteit centraal en dit is de reden waarom het goed toepasbaar is op onderzoek naar de overheid. De samenleving wordt steeds meer complex en divers en de overheid moet hier op inspelen. Dit resulteert volgens White (2001) in niet-lineaire causale verbanden tussen overheid en samenleving. Tegenwoordig is er niet meer één duidelijke structuur in communicatie en zeggenschap. De oude top-down structuur is overmeesterd door complexe en niet eenduidige structuren. Daarnaast concludeert White dat ook het netwerk complex is doordat het uit vele diverse delen bestaat en tevens communicatie met elk deel van belang is. White geeft als laatste argument: *'Finally, in order that the governance system van respond tot the dynamics, complexity and diversity of society, it must be capable of producing or reproducing it own organization and reproducing its governance structures'* (White, 2001:248). Kortom dit perspectief benadert de omgeving zoals die is, en probeert dit niet in een rationeel model (zoals het rationele perspectief) te vangen. Het argumentatieve perspectief heeft, ten opzichte van het rationele perspectief, meer oog voor de werkelijkheid, toch wordt ook dit perspectief verworpen. De belangrijkste rede hiervoor is dat kennisontwikkeling binnen dit perspectief een onophoudelijk proces blijft. Elke actor heeft een andere interpretatie van de kennis, waardoor het eeuwig consensus zoeken wordt.

De kracht van de focus op de omgeving en haar complexiteit maak het co-evolutie perspectief het meest bruikbare perspectief. Het maakt de uitdagingen van co-evolutie in overheidsprocessen zichtbaar. *'The central dilemma here is between identity (standing alone) and participation (going with the stream)'* (Van Buuren, 2005:9). Bij identiteit draait het om de interne organisatie van gemeenten en wat zij uitstralen. Daarnaast draait co-evolutie om het deelnemen van de overheid in processen. Deze twee centrale dilemma's van co-evolutie zijn tevens de centrale dilemma's van deze scriptie.

### **2.2.3 Kennisontwikkeling volgens het co-evolutie perspectief**

Het co-evolutie perspectief komt dus voort uit de steeds veranderende kijk op kennis. De opkomst van het perspectief is te danken aan de toenemende connectiviteit, meer complexe kwesties en bewustmaking van complexe systemen inclusief haar onvoorspelbaarheid. Kennis wordt gezien als: *'the result of the interaction of actors with e.a.ch other and with their environment and as the result of co-evolving actors in interaction processes'* (Van Buuren, 2005:6). Interactie is de sleutel tot kennis. Het co-evolutie perspectief onderscheidt twee manieren waarop kennis wordt ontwikkeld. Ten eerste is kennis het resultaat van de reflectie van een actor op zijn omgeving en partners. Daarnaast vindt kennisontwikkeling plaats door continue aanpassing van kennis aan veranderende condities. Condities kunnen veranderen doordat de

omgeving verandert, maar ook doordat de organisatie haar doelen bijstelt (Van Buuren, 2005). Dit verklaart waarom bepaalde kennis op bepaalde plekken van de wereld tot ontwikkeling komt en op andere plaatsen niet. Kennis komt tot stand in een bepaalde omgeving en daarmee bepaald de omgeving de kennisontwikkeling.

Het Co-evolutie perspectief geeft ook handvaten voor kennisontwikkeling op het niveau van publieke organisaties: *'Acknowledge complexity and facilitate the development of individual and shared knowledge in a context of complexity. And realising and maintaining a situation of bounded instability as the precondition for creativity and innovation'* (Van Buuren, 2005:6). Kortom publiek management kan kennisontwikkeling bevorderen door de complexiteit ervan te erkennen en de ontwikkeling van kennis in een complexe context te faciliteren. Ook moet men rekening houden met *bounded instability* en trachten deze te behouden als conditie voor creativiteit en innovatie. *Bounded instability* draait om het behouden en stimuleren van de unieke karakteristieken binnen een groter systeem met haar eisen en grenzen. Het zoeken naar evenwicht tussen enerzijds regels en vaste systemen en anderzijds ruimte voor creatieve uitspatting en out-of-the-box denken. Kennis komt het beste tot stand in omgeving dat balanceert op de rand van chaos. Dit fragiele evenwicht creëert een voedingsbodem voor innovatie en kennisontwikkeling. Wanneer de overheid alles in regels tracht te vangen vervalt het creatieve klimaat. De *bounded instability* valt ook weg wanneer niets gereguleerd wordt en alle regels vervallen (Van Buuren, 2005).

Het co-evolutie perspectief levert vier handvaten voor de ontwikkeling en totstandkoming van kennis.

1. Door reflectie van actoren op hun omgeving en mede participanten
2. Door aanpassing van kennis aan veranderende doelen en rollen ingegeven door veranderende condities
3. Door de complexiteit te erkennen en de ontwikkeling van kennis in een complexe context te faciliteren
4. Door het behouden en realiseren van *bounded instability* als preconditionie voor creativiteit en innovatie

Door de juiste condities te scheppen kan een publieke organisatie kennis ontwikkelen. Dit kan door reflectie met de omgeving en aanpassing van kennis ingegeven door veranderende condities. Daarnaast kan volgens het co-evolutie perspectief een publieke organisatie kennisontwikkeling bewerkstelligen door de complexiteit te erkennen en daarbinnen kennisontwikkeling te faciliteren. De *bounded instability* dient binnen een organisatie te worden gewaarborgd. Vanuit het co-evolutie perspectief zal deze scriptie worden benaderd en zal

daarmee ingaan op de identiteit en participatie van gemeenten met betrekking tot kennisontwikkeling en innovatie in een complexe context (Van Buuren, 2005).

## 2.3 Kennis en de ontwikkeling van kennis

*Kennis is de bepalende factor voor het innovatief vermogen... en continue, creatieve innovatie is het enige middel voor organisaties om te overleven'* (Van Gurchoom e.a., 1999:28-29). Hiermee maken Van Gurchoom e.a. in één zin duidelijk dat kennis cruciaal is voor het overleven van een organisatie en dat zonder kennisontwikkeling een organisatie niet levensvatbaar is. Het co-evolutie perspectief benadert kennis vanuit interactie in een complexe omgeving. Toch blijft kennis een abstract begrip met een arsenaal aan definiëringen en omschrijvingen. Dit hoofdstuk zal ingaan op de begrippen kennis en kennisontwikkeling. Tevens zal duidelijk worden uit welke componenten kennis bestaat, welke processen te onderscheiden zijn en wat het belang van kennis is.

### 2.3.1 Kennis nader beschouwt

Kennis bestaat uit twee componenten namelijk expliciete kennis en impliciete (of persoonsgebonden) kennis. Deze twee componenten kunnen niet los van elkaar bestaan, want dan is er geen sprake meer van kennis. Informatie is de expliciete kennis die voor handen ligt. Impliciete kennis omvat de attitude, ervaringen en vaardigheden van een persoon. Hierbij wordt het kunnen van een persoon beïnvloed door zijn ervaringen en vaardigheden en heeft attitude betrekking op het willen en mogen van een persoon. Hiermee is kennis gedefinieerd als: *'Het deels onbewuste, vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren. Een vermogen dat een metaforische functie is van de informatie, de ervaring, de vaardigheden en de attitudes waarover op een bepaald moment iemand beschikt'* (Weggeman, 1997: 43). Weggeman benadert kennis vanuit het vermogen van een persoon om een bepaalde taak tot uitvoering te brengen. Zijn benadering divergeert met het co-evolutie perspectief omdat hij interactie tussen actoren pas expliciet behandelt bij de ontwikkeling van kennis. Bij kennis gaat het alleen om wat

#### Kader 2.2: Kennis en innovatie

Volgens Van Gurchoom e.a. is: *'Kennis is de bepalende factor voor innovatief vermogen'* (1999:29). Nonaka en Takeuchi zien niet kennis op zich als de motor van innovatie maar de ontwikkeling van kennis. *'Het proces waardoor een organisatie nieuwe kennis creëert wordt de hoeksteen van innovatieve activiteiten'* (Nonaka & Takeuchi, 1995:249). Door als organisatie kennisontwikkeling te bevorderen binnen de organisatie groeit het innovatief vermogen van die organisatie. *'Continue creatieve innovaties zijn voor organisaties de enige manier om te overleven'* (Van Gurchoom e.a., 1999:29). Organisaties hebben innovaties nodig om een actieve rol te kunnen spelen in de creatie en verandering van hun omgeving. Dankzij het realiseren van innovaties versterkt een organisatie haar positie ten opzichte van de omgeving en onderscheidt zij zich ten opzichte van haar concurrenten.

een persoon met zich meebrengt en hoe hij/zij de wereld beleeft. Deze belevingen worden wel vormgegeven door interactie, maar hierbij ligt niet de focus op inter-persoonlijke interactie. Het co-evolutie perspectief gaat al een stap verder terwijl deze definitie van Weggeman teruggrijpt naar de basis van kennis.

Bij de beschouwing van kennis dient ook innovatie aandacht te krijgen, aangezien dit twee begrippen zijn die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. In kader 2.2 zijn enkele auteurs aangehaald met hun visie op kennis en innovatie. Innovaties leveren voor een organisatie een voorsprong op die lastig te kopiëren is, aangezien innovatie vaak is opgebouwd uit impliciete kennis. Kennis is hierin de sleutel, vandaar dat organisaties voortdurend kennis moeten ontwikkelen. Een Knowledge Creating Company is volgens Nonaka en Takeuchi een organisatie die hierin is geslaagd: *'een organisatie die innovatie ziet als een continu leerproces van organisatorische en persoonlijke zelfvernieuwing'* (Van Gurchom e.a., 1999:29). Enerzijds is kennisontwikkeling dus de motor voor innovatie, maar anderzijds vormt innovatie ook de drijvende kracht achter kennisontwikkeling. Wanneer beide zijn vertegenwoordigd in een organisatie kunnen ze samen voor een opwaartse spiraal zorgen.

### **Kader 2.3: kenniscreatie of kennisontwikkeling?**

De termen kenniscreatie en kennisontwikkeling worden vaak door elkaar gebruikt, maar betekenen niet exact hetzelfde. Van Dale woordenboek (1998) omschrijft beide woorden als volgt:

Creatie = schepping (P.195)

Ontwikkeling = groei, ontplooiing, het ontwerpen, uitdenken, het kundig zijn, en ontwikkelen als: tot volle wasdom doen komen, doen ontstaan geleidelijk vormen (P.689)

Kenniscreatie is dan het scheppen en ontwerpen van kennis. Kennisontwikkeling draait om de groei en ontplooiing van kennis evenals het uitdenken van kennis en dit geleidelijk laten ontstaan. Creatie is een meer eenzijdige belichting, terwijl ontwikkeling termen als groei en ontplooiing met zich meebrengt. In deze scriptie zal dan ook de term kennisontwikkeling worden gehanteerd.

Hieronder zullen de vijf belangrijke strategische voordelen van kennis voor een organisatie worden uitgelicht. Als eerste kan kennis ervoor zorgen dat er sneller en efficiënter kan worden gewerkt. Daarnaast kunnen inleereffecten worden voorkomen, en oplossingen snel worden doorgevoerd. Een vereiste hiervoor is wel dat de ontwikkelde kennis door de hele organisatie verspreid is en door alle medewerkers wordt benut. Het verkrijgen van een groter innovatief vermogen waardoor de organisatie een betere concurrentiekracht krijgt zijn twee andere voordelen. Tot slot creëert een kennisontwikkende organisatie meer gemotiveerde werknemers, waardoor zij harder willen werken (Van Gurchom e.a., 1999). Kortom kennis is de motor achter het bestaan en de groei van een bedrijf. Het heeft invloed op zowel de concurrentiekracht als de medewerkers. Een organisatie kan dus niet zonder



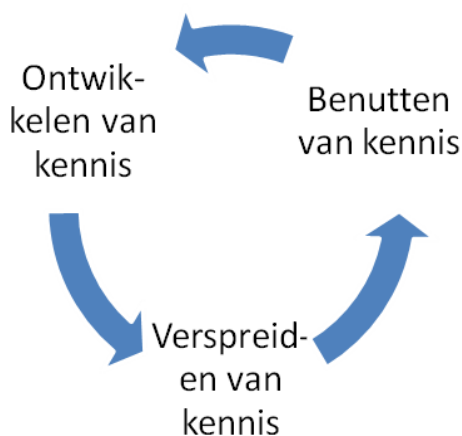
kennisontwikkeling, maar hoe kan een organisatie kennisontwikkeling bevorderen en in gang zetten?

### 2.3.2 Kennisontwikkeling

Kennisontwikkeling en kenniscreatie zijn twee termen die veelal door elkaar worden gebruikt. In kader 2.3 staat uitgelegd waarom de voorkeur is gegeven aan de term kennisontwikkeling. Bij kennisontwikkeling draait het om het ontwikkelen van informatie door middel van ervaringen, vaardigheden en attitudes.

Deze ervaringen, vaardigheden en attitudes komen volgens het co-evolutie perspectief tot stand dankzij de interactie tussen personen en tussen personen en hun omgeving. *'Het ontwikkelen van kennis omvat al die activiteiten die er voor zorgen dat de totale kennis van een organisatie uitbreidt en dat nieuwe kennis beschikbaar komt'* (Van Gurchom e.a., 1999, 42). Kennisontwikkeling draagt bij aan het innoverend vermogen, met als bepalende factoren duidelijkheid voor medewerkers creëren met betrekking tot bedrijfsdoelstellingen en zorgen dat medewerkers zicht hebben op aangrenzende vakdisciplines. Beide factoren zijn bepalend voor de kennisontwikkeling van de onderneming door kennisontwikkeling van de medewerker. Een organisatie kan namelijk niet zelf kennis ontwikkelen, maar louter de voorwaarden scheppen voor kennisontwikkeling van de medewerkers (Van Gurchom e.a., 1999).

### 2.3.3 Kennisprocessen



Bron: Van Gurchom e.a., 1999

Figuur 2.2: cyclisch proces van kennisprocessen

Om inzicht te krijgen in hoe relevante kennis op het juiste moment en de juiste plaats terecht komt en om inzicht te krijgen in welke benodigde kennis een organisatie al in huis heeft, kunnen de kennisprocessen van Van Gurchom e.a. gehanteerd worden. Zij onderscheiden drie kennisprocessen: het ontwikkelen van kennis, het verspreiden van kennis en het benutten van kennis. Deze kennisprocessen gaan cyclisch in elkaar over (zie figuur 2.2) en oefenen invloed op elkaar uit. Een organisatie die haar kennis wil vergroten doet er verstandig aan om alle

drie de processen te doorlopen. Wanneer een organisatie nieuwe kennis ontwikkeld door bijvoorbeeld medewerkers een externe cursus te laten volgen, zal er vervolgens ook wat met deze kennis gedaan moeten worden wil een organisatie haar kennis vergroten. De kennis dient beschikbaar gemaakt te worden voor anderen (verspreiden) en dient door anderen kunnen worden toegepast (benutten), wil een organisatie echt kunnen profiteren van deze nieuwe

kennis. Waar het co-evolutie perspectief voornamelijk de focus legt op de voorwaarde voor kennisontwikkeling, gaan Van Gurchom e.a. in op wat het kennisproces inhoud. Zij focussen zich dus niet alleen op de ontwikkeling van kennis, maar ook op het verspreiden en benutten ervan. De kennisprocessen met hun deelprocessen zijn weergegeven in figuur 2.3.

Van Gurchom e.a. onderscheiden twee deelprocessen van kennisontwikkeling, namelijk de in interne kennisontwikkeling en het extern verzamelen van kennis. *'Het intern ontwikkelen van kennis is het genereren van nieuwe kennis binnen de organisatie, waarbij voortgebouwd wordt op de reeds beschikbare kennis'* (Van Gurchom e.a., 1999:43). Dit kan tot uitdrukking komen in het onderhouden van kennis door relaties tussen kennisbronnen in het bedrijf aan te brengen. Combineren en rationeel leren is een andere vorm van interne kennisontwikkeling evenals het verbeteren van de bestaande kennis door bijvoorbeeld R&D afdelingen. Interessant is dat Van Gurchom e.a. ook het afstoten van verouderde kennis tot interne kennisontwikkeling rekenen. Kennis die geen toegevoegde waarde meer heeft voor de organisatie, moet worden verwijderd aangezien zij niet (meer) bijdragen aan de kennisontwikkeling. Door verouderde kennis te behouden wordt de bestaande kennis onoverzichtelijk en is het gevaar dat medewerkers de verkeerde, verouderde kennis gebruiken.

Tijdens het extern verzamelen van kennis haalt een organisatie nieuwe kennis van buitenaf de organisatie binnen. In de praktijk houdt dit in dat organisaties kennis inkopen door documentatie, of andere vormen van informatie aan te schaffen. Het zoeken van kennis bij externe bronnen als bibliotheken en concurrentiële informatie is ook een vorm hiervan. Daarnaast zorgt overname van andere organisaties er ook voor dat kennis van buiten naar binnen kan worden gehaald. Tot slot kan kennis ook extern worden verzameld door nieuwe medewerkers aan te nemen met specifieke kennis, en door medewerkers extern op te leiden (Van Gurchom e.a., 1999). De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat Van Gurchom e.a. talige kennisuitwisseling met de omgeving onderbelichten. Overleggen met andere partijen en netwerk bijeenkomst dragen bij aan kennisontwikkeling door een lerend proces. Dit is mijn inziens één van de meest cruciale vormen van kennisontwikkeling door interactie met de omgeving. Van Gurchom e.a. richten zich voornamelijk op het binnenhalen van data, terwijl Het co-evolutie perspectief zich meer richt op de interactie met omgeving.

Naast het ontwikkelen van kennis is het van belang dat die kennis wordt verspreid, zodat iedereen ervan kan profiteren. Vijf deelprocessen zijn te onderscheiden bij het verspreiden van kennis. De eerste is het expliciteren, waarbij kennis in een vorm wordt gebracht zodat men het kan vastleggen en verder distribueren. Hierbij draait het om het expliciteren, consolideren en

vertalen van kennis, kortom het expliciteren van kennis zodat het voor anderen toegankelijk wordt. Een andere vorm van kennis verspreiding is het vastleggen van kennis in bijvoorbeeld boeken of naslagwerk. Door kennis daadwerkelijk over te dragen en te distribueren wordt ervoor gezorgd dat de expliciet vastgelegde kennis daadwerkelijk kan worden verspreid. Tot slot is het toegankelijk maken van kennis een belangrijke pijler voor de verspreiding van kennis. Als organisatie moet je ervoor zorgen dat de kennis die je verspreid toegankelijk is voor iedereen. De kennis moet niet afgeschermd zijn, en moet er goed over gecommuniceerd worden in de organisatie hoe mensen bij de kennis kunnen komen. Verspreiden van kennis kan gebeuren door training, coaching, onderwijs en systematisering (Van Gurchoom e.a., 1999).

Het ontwikkelen en verspreiden van kennis verliest al haar kracht wanneer deze kennis niet wordt benut. Kennis kan op een viertal manieren worden benut, namelijk door het zoeken, toepassen, hergebruiken en exploiteren van kennis (Van Gurchoom e.a., 1999). Kennis benutten door te zoeken hangt nauw samen met het toegankelijk maken van kennis. Als organisatie dien je de kennis zo toegankelijk mogelijk te maken zodat dit eenvoudig gevonden kan worden. Daarnaast wordt kennis ook benut door het zoeken van kennis buiten de organisatie. Hiervoor zijn bepaalde zoekprocessen nodig die zowel interne kennis als kennis buiten de organisatie zichtbaar kunnen maken. Dit kunnen zoekmachines zijn maar ook presentaties van vakspecialisten. Vervolgens wordt de kennis toegepast door medewerkers in hun dagelijks gebruik, waardoor bedrijfsprocessen vernieuwd worden. Kennis wordt ook benut door kennis te hergebruiken. Deze kennis kan snel worden doorgevoerd omdat de voorbeelden al voor handen zijn. Tot slot gaat exploiteren van kennis nog een stap verder. *'Bij exploitatie van kennis brengt de organisatie kennis ook direct als product, dienst of als een belangrijk onderdeel daarvan op de markt'* (Van Gurchoom e.a., 1999:51). Kennis wordt hierbij dus niet alleen door de organisatie zelf benut, maar wordt de kennis ook beschikbaar gesteld voor derden.

Alle drie de kennisprocessen geven handvaten voor het vernieuwen en innoveren van kennis. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al werd aangehaald zijn het drie verschillende processen maar haken ze ook weer op elkaar in. Zo valt het zoeken naar kennis zowel onder ontwikkelen extern als onder benutten van kennis.

Figuur 2.3: Kennisprocessen en haar deelprocessen

Ontwikkelen		Verspreiden	Benutten
<b>Extern verzamelen</b>	<b>Intern ontwikkelen</b>		
Inkopen	Nieuw genereren	Expliciteren	Zoeken
Overnemen	Onderhouden	Vastleggen	Toepassen
Zoeken	Verbeteren	Distribueren	Hergebruiken
Nieuwe medewerkers	Afstoten oude kennis	Overdragen	Exploiteren
Extern opleiden		Toegankelijk maken	

Bron; Van Gurchoom e.a.,1999

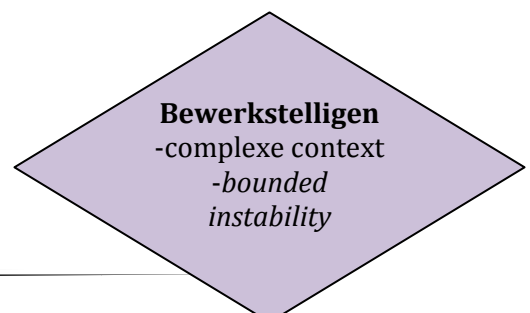
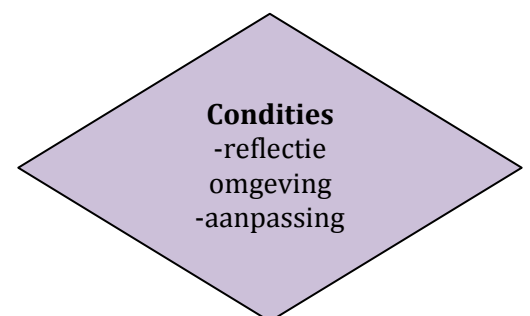
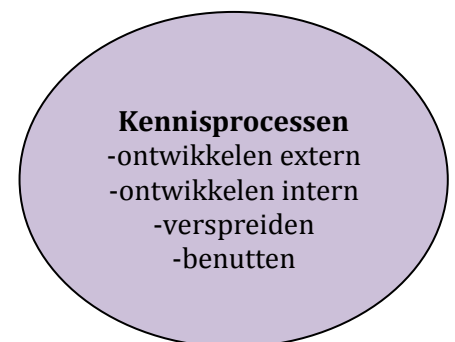
## 2.4 Kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie

In de voorgaande hoofdstukken zijn diverse processen en condities beschreven die ten grondslag liggen aan kennisontwikkeling. Op basis van de besproken literatuur kunnen de belangrijkste elementen van kennisontwikkeling voor de publieke sector in een model worden samengevat (zie figuur 2.4 ). Het model begint bij de publieke organisatie en geeft weer hoe deze publieke organisatie tot kennisontwikkeling komt via de kennisprocessen. Kennisontwikkeling vormt in dit model de output, maar is tevens ook weer de input voor de publieke organisatie. Kennisontwikkeling alleen is namelijk niet het doel. Het doel is kennisontwikkeling wat vervolgens in de publieke organisatie verankerd raakt, zodat de organisatie er haar voordeel mee kan doen.

Er is in dit model voor figuren met een verschillend model om zo de verschillende onderdelen duidelijk te maken. Kennisprocessen en kennisontwikkeling zijn een vergelijkbaar traject omdat ze beiden het ontwikkelen van kennis centraal stellen evenals de inbedding van kennis in de publieke organisatie (weergegeven in een cirkel). Condities en bewerkstelligen beïnvloeden beiden de totstandkoming van kennisprocessen en kennisontwikkeling vanuit het co-evolutie perspectief (weergegeven in een wybertje).

Kennisprocessen kunnen aan de hand van Van Gurchoom e.a. onderscheiden worden in vier deelprocessen: ontwikkeling van kennis extern, de interne kennisontwikkeling, verspreiden en benutten. Deze vier deelprocessen van kennis vallen ieder ook weer uiteen in deelprocessen die elk een deel van kennisontwikkeling proces beschrijven. De kennisprocessen zorgen voor kennisontwikkeling en voor de inbedding van de kennisontwikkeling in de organisatie. Vandaar dat zowel een pijl van de kennisprocessen naar kennisontwikkeling loopt als een pijl naar de terugkoppelingspijl. Door de kennis te benutten en te verspreiden komt er nieuwe kennisontwikkeling op gang en vindt er doorgang van kennisontwikkeling richting de organisatie plaats.

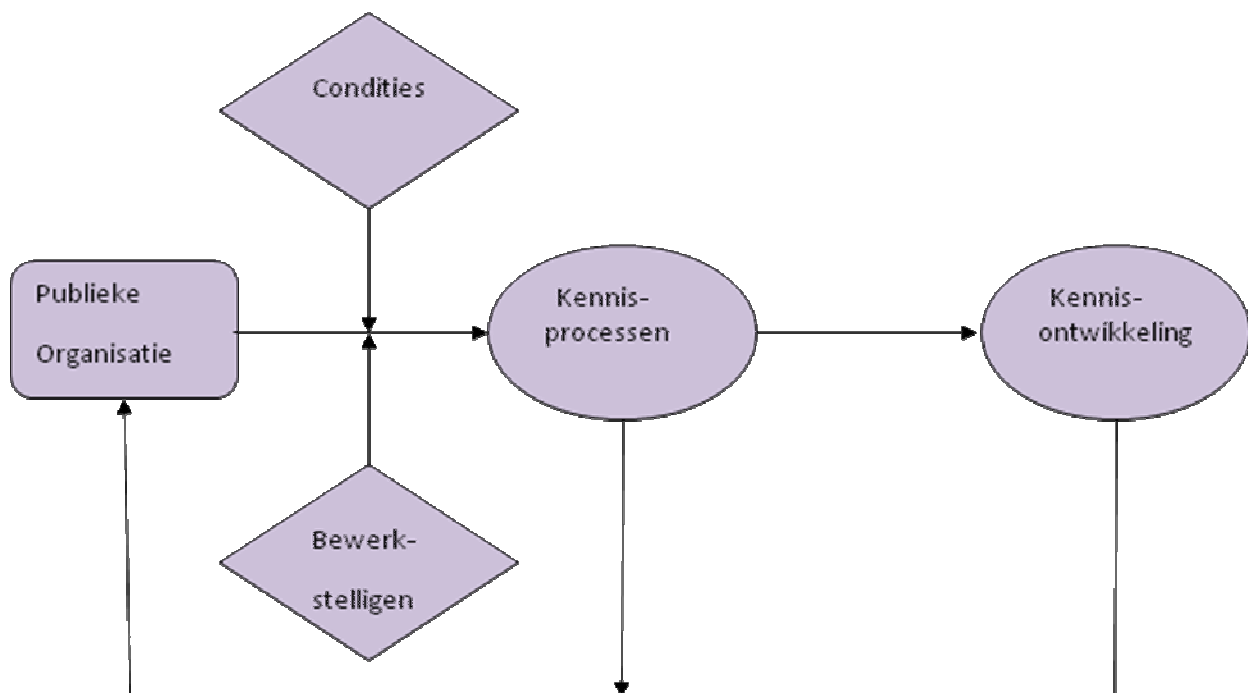
Het co-evolutie perspectief plaatst kennisontwikkeling in een complexe wereld, waarin alles context gebonden is. Het



omschrijft de condities voor kennisontwikkeling, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de reflectie van de omgeving en aanpassing van kennis. Dankzij de reflectie met de omgeving leert een organisatie van haar eigen en andermans fouten en kwaliteiten. Vervolgens dient een publieke organisatie zich aan te passen aan de kennis zodat nieuwe kennis doorgang vindt in de dagelijkse gang van zaken binnen een organisatie.

Naast de condities omschrijft het co-evolutie perspectief wat de publieke organisatie kan doen om kennisontwikkeling te bewerkstelligen. Dit is ten eerste het erkennen van de complexe omgeving en dit gebruiken als conditie voor kennisontwikkeling. Het tweede onderdeel van bewerkstelligen omvat *bounded instability*, waarbij het draait om het evenwicht te bewaren tussen instabiliteit enerzijds en alles vastleggen in regels anderzijds. Zowel het bewerkstelligen als de condities hebben invloed op de stroom tussen publieke organisatie en kennisprocessen. Zij zorgen ervoor dat de kennisprocessen tot stand kunnen komen.

Figuur 2.4 Kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie



Publieke organisaties worden tijdens hun traject richting kennisprocessen beïnvloed door de condities en het bewerkstelligen. Vervolgens zorgen deze kennisprocessen ervoor dat kennisontwikkeling tot stand komt en dat kennisontwikkeling ook vervolgens ingebed raakt in de organisatie. Het model omvat dus meerder relaties. Wanneer er een spanningsveld ontstaat omtrent de condities en het bewerkstelligen van kennisontwikkeling, dan zal dit leiden tot knelpunten binnen de kennisprocessen. Deze knelpunten zorgen er dan vervolgens voor dat

kennisontwikkeling moeizaam of niet tot stand komt, of dat de ontwikkelde kennis niet of lastig ingebed raakt in de organisatie.

## 2.5 Synthese

Kennisontwikkeling draagt bij aan het innovatief vermogen van een organisatie en sector, waardoor de levensvatbaarheid toeneemt. Kennis kan benaderd worden vanuit de drie perspectieven; rationeel, argumentatief en co-evolutie. In deze scriptie wordt uitgegaan van het meest recent ontwikkelde perspectief, co-evolutie perspectief. Hierbinnen wordt kennis ontwikkeld door interactie tussen actoren onderling en door interactie met de omgeving. Daarnaast dient een organisatie zich ook aan te passen aan de nieuwe kennis. Wil een gemeente kennisontwikkeling bevorderen dan zullen beide condities aanwezig dienen te zijn. Doormiddel van interne overleggen en bijeenkomsten kan de reflectie tussen actoren onderling toenemen. Interactie met de omgeving kan een gemeente bewerkstelligen door samenwerking met andere gemeenten en marktpartijen aan te gaan. Ook draagt communicatie met bewoners hieraan bij door bijvoorbeeld bewonersavonden te organiseren of enquêtes af te nemen. Deze nieuwe vergaarde kennis vindt geen doorgang, als de gemeente zich niet aanpast aan de nieuwe kennis. Een flexibele organisatie, waar nieuwe kennis snel doorgang vindt in beleid en bestaande processen, heeft meer kans op kennisontwikkeling.

Naast condities kunnen gemeenten ook zelf bewerkstelligen dat kennisontwikkeling doorgang vindt. Ten eerste dienen zij de complexe context waarbinnen gemeenten opereren te erkennen en hier gebruik van te maken. Dit kan voornamelijk door *bounded instability* na te streven. Hierbinnen dient het fragiele evenwicht tussen complexiteit en chaos enerzijds en regels en duidelijkheid anderzijds te worden gewaarborgd. De publieke organisatie dient deze complexe chaos te benutten voor haar kennisontwikkeling door wel duidelijkheid te scheppen, maar niet alles in regels te willen vangen.

Kennisprocessen dragen bij aan de ontwikkeling van kennis en ook de implementatie van deze ontwikkelde kennis binnen de organisatie. Er zijn vier kennisprocessen te onderscheiden; externe kennisontwikkeling, interne kennisontwikkeling, verspreiden en benutten van kennis. Externe kennisontwikkeling haalt de gemeente uit haar samenwerking met andere marktpartijen en gemeenten. Ook kan een gemeente dit bevorderen door mensen met bepaalde kennis in te huren of door hun eigen medewerkers extern op te leiden (Van Gurchom e.a., 1999). Door bewust bestaande kennis te verbeteren en verouderde kennis af te stoten kan een gemeente werken aan haar interne kennisontwikkeling. Deze kennis dient vervolgens verspreid te worden, zodat iedereen in de organisatie met deze nieuwe kennis kan werken. Gemeenten

kunnen dit bevorderen door een goede database te hebben die regelmatig wordt geüpdate (Van Gurchoom e.a., 1999). Vervolgens is het aan de ambtenaren zelf om deze kennis te benutten. Zij moeten gebruik maken van de database en alle nieuwe ontwikkelde kennis.

### 3. Opzet van het empirisch onderzoek

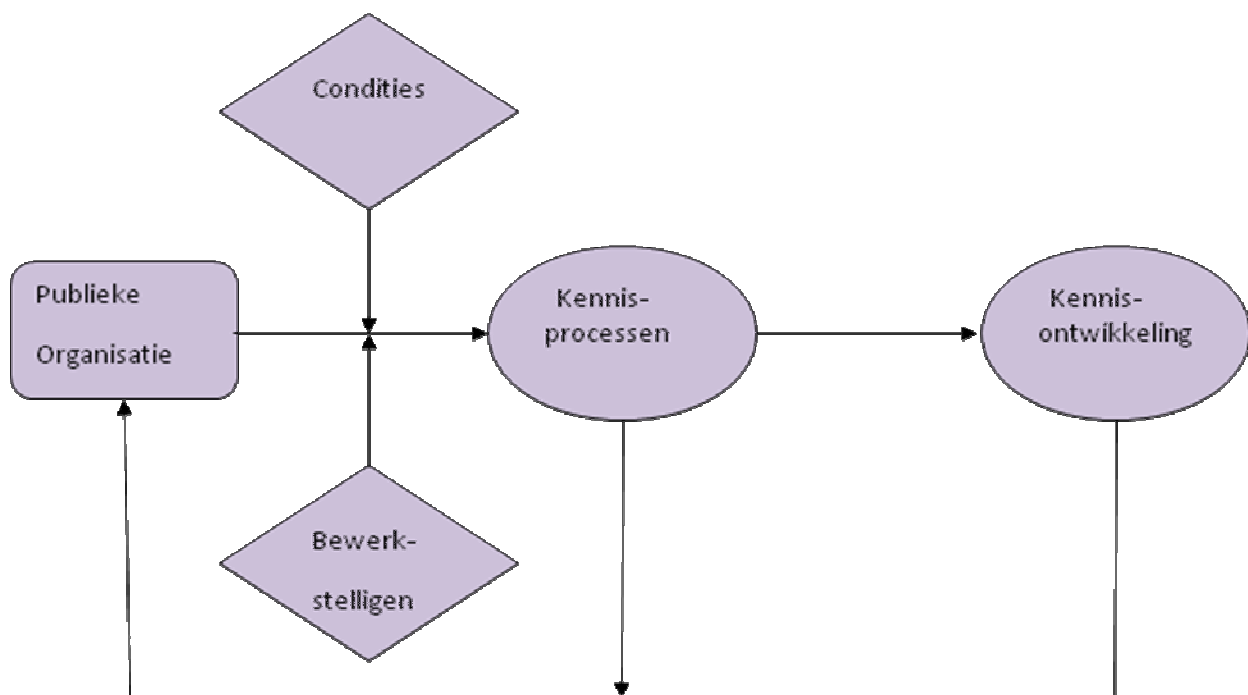
#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de vraag: *Hoe kan onderzoek naar kennisontwikkeling worden geoperationaliseerd?* Hierbij zal gekeken worden naar de onderzoeksmethodiek en de manier waarop de interviews worden gehouden. Ook zal het onderzoeksobject worden besproken en de keuze voor de respondenten worden toegelicht. Tot slot worden de omstandigheden waaronder de interviews plaats vinden nader toegelicht.

#### 3.2 Inbedding theoretisch kader

In hoofdstuk 2.5 is er het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie' ontwikkeld naar aanleiding van de theorie uit hoofdstuk 2. Dit model dient als uitgangspunt voor de interviews en het empirisch hoofdstuk. Aan de hand van het theoretisch model kunnen er enkele verwachtingen worden uitgesproken ten opzichte van het empirisch onderzoek.

Figuur 3.1 Kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie



Wanneer alle condities, omstandigheden en processen (zoals in het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie' omschreven) aanwezig zijn, kan kennisontwikkeling doorgang vinden binnen de gemeente. De verwachting is dat niet alle condities en omstandigheden evenveel aanwezig zullen zijn bij gemeenten. Ik verwacht dat het evenwicht van *bounded instability* lastig te bewaren is voor gemeenten, omdat zij hiervoor veel moeten loslaten en weinig regels mogen toepassen. Wanneer de gemeente dit evenwicht wel handhaaft, is de kans



groot dat de kennisprocessen en kennisontwikkeling doorgang vinden. Ik denk dat *bounded instability* een cruciale factor is in de kennisontwikkeling in de bouwsector.

Verder is ook de verwachting dat niet alle vier de kennisprocessen evenveel invloed hebben op de kennisontwikkeling en evenveel aanwezig zijn bij gemeenten. Waarschijnlijk zal de interne kennisontwikkeling meer vertegenwoordigt zijn dan de externe kennisontwikkeling omdat gemeenten hiervoor niet afhankelijk zijn van andere partijen.

### 3.3 Onderzoeksmethodiek

Doormiddel van interviews zal onderzocht worden tot in hoeverre het theoretisch model van toepassing is op de bouwwereld en specifiek op gemeentelijke organisaties.

Er is gekozen voor interviews omdat daarmee niet alleen inzichtelijk wordt wat mensen doen maar vooral ook waarom men bepaalde zaken doet. *'Als het om kennis, houdingen, attitudes of opinies gaat, is het interview de aangewezen methode. Je kunt moeilijk zien wat mensen ergens van vinden, maar je kan er wel naar vragen'* (Baarda & de Goede, 2001: 182). Voor de interviews is de methode voor open interviews van Baarde en De Goede gevolgd. Het interview bestaat uit enkel open vragen, om zo het 'waarom' inzichtelijk te krijgen en om de respondent de ruimte te laten om concrete voorbeelden te geven. Baarda en de Goede (2001) raden aan om open vragen mondeling af te nemen, omdat de respondent daardoor vrijuit kan praten over zijn/haar ervaringen en meningen. In dit geval zijn open vragen het beste bruikbaar.

Tevens ben ik ervan bewust dat er ook nadelen kleven aan interviewen. Zo kan de informatie minder betrouwbaar zijn doordat mensen zich vaak niet bewust zijn van hun eigen gedrag en vaak een gekleurde kennis hebben (over hun eigen gedrag). Om dit te ondervangen zal er in de interviews naar concrete zaken en voorbeelden worden gevraagd. Een ander probleem bij interviewen is dat mensen vaak sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit kan ik als interviewer verminderen door zelf geen oordeel te geven op de antwoorden van de respondent tijdens het interview. Daarnaast zijn er enkele controlevragen ingebouwd om dit te beperken (Baarda & de Goede, 2001).

### 3.4 Onderzoeksobject

Het onderzoek richt zich op, in welke mate gemeenten daadwerkelijk aandacht hebben voor vernieuwingen in het bouwproces en de bouwkolom. Er is gekozen om de focus te leggen op de rol van gemeenten, omdat zij een belangrijke aanjager in bouwprojecten zijn en tevens direct contact met de markt onderhouden. Er zijn mensen van verschillende functies bij verschillende gemeenten geïnterviewd. Er is gekozen om mensen met verschillende functie te interviewen om zo een volledig mogelijk beeld te krijgen van de visies binnen gemeenten. Daarom zijn zowel de

ambtenaren als het gemeentelijke bestuur geïnterviewd. Er is op gelet dat het mensen zijn met veel werkervaring, die goed weten hoe de organisatie werkt en de bouwsector kennen. Er is rekening gehouden met de verschillende omvang van gemeenten zodat zowel kleine als grote gemeenten in het onderzoek zijn vertegenwoordigd. De gemeenten komen ieder uit een andere provincie waardoor getracht is landelijke spreiding te waarborgen. Het was niet eenvoudig om interviews te regelen bij gemeenten. De reden die hiervoor meestal werd gegeven was dat ze er geen tijd voor hadden. Uiteindelijk zijn vijf gemeenten opgenomen in het onderzoek, wat is weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2: Respondenten

Gemeente	Functie	inwoners	2x geïnterviewd
Amersfoort	Senior projectmanager	141211	
Bernisse	Wethouder	12540	
Enschede	Manager vastgoedbedrijf	17334	x
Olst-Wijhe	Senior Projectmanager	154753	
Veldhoven	Senior bestemmingsplanjurist	43056	
Organisatie	Functie		2x geïnterviewd
Bureau Inkoop en Aanbesteding Zuidoost Brabant (BIZOB)	Directeur		x
Dura Vermeer	Projectleider		
DWW Driebergen	Directeur		x
Provincie Utrecht			
Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG)	Senior beleidsmedewerker		x

Naast deze mensen bij de gemeente zijn er ook andere actoren in de bouwsector geïnterviewd. Dit omdat binnen het co-evolutie perspectief de omgeving zeer belangrijk is voor kennisontwikkeling. Vandaar dat verschillende organisaties uit de bouwsector zijn geïnterviewd om te onderzoeken hoe de omgeving de kennisontwikkeling bij gemeenten ervaart. Verschillende partijen uit de bouwsector zijn geïnterviewd zoals in figuur 3.2 te zien is.

Om de ervaring van marktpartijen met de gemeente te horen zijn Dura Vermeer en DWW Driebergen geïnterviewd. Dura Vermeer richt zich op bouw en infrastructurele projecten en is een bedrijf met meer dan 30 vestigingen in Nederland. DWW Driebergen is een bedrijf bestaande uit 20 vaste werknemers en een groot aantal freelancers werkzaam op het gebied van grond-, weg- en waterbouw. Naast marktpartijen vind ik het ook belangrijk om een publieke partij te interviewen over hoe zij de samenwerking met gemeenten ervaren. Tevens is de provincie erbij te betrekken om te aanschouwen welke rol zij (kunnen) spelen en hoe zij de rol van de gemeentes ervaren. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is betrokken bij het onderzoek omdat zij het vernieuwingsakkoord, met betrekking tot kennisontwikkeling, hebben getekend namens de Nederlandse gemeenten. Tot slot is het Bureau Inkoop en Aanbesteding Zuidoost Brabant (BIZOB) geïnterviewd, omdat dit een samenwerkingsorganisatie tussen

gemeenten is. Het BIZOB werkt nauw samen met gemeenten en weet veel over samenwerking en kennisoverdracht tussen gemeenten.

Enkele respondenten zijn twee keer geïnterviewd (in figuur 3.1 is dit in de laatste kolom weergegeven). Met alle respondenten is contact gezocht en gevraagd of zij wilden meewerken aan een tweede interview. Vier mensen hebben aangegeven hieraan te willen meewerken. Naar hen zijn de voorlopige conclusies gemaïld. Vervolgens ben ik langs gegaan om te vragen wat zij van de voorlopige resultaten vonden. Dit om te controleren of de eerste interviews met de respondenten goed zijn verwoord en of ik de juiste conclusies heb getrokken. Bij de tweede interviewronde is minder gebruik gemaakt van open vragen, maar voornamelijk vragen gericht op de voorlopige resultaten. Alle respondenten werd eerst open gevraagd wat ze van de resultaten vonden. Vervolgens werd er gericht gevraagd of zij het eens waren met bepaalde conclusies, en wat hiervoor hun reden was.

### **3.5 Interviewomstandigheden**

Voor de afname omstandigheden zijn ook de richtlijnen gevolgd zoals Baarde en de Goede die omschrijven. Bij iedere respondent ben ik op bezoek geweest, zodat zij geïnterviewd worden in een voor hun vertrouwde omgeving. Dit was of in de kamer van de respondent of in klein vergaderzaaltje op de afdeling. Er is geprobeerd om de afname omstandigheden zoveel mogelijk gelijk te houden, zodat dit het onderzoek niet kan beïnvloeden. Overall is gewerkt met opnameapparatuur, waardoor ik als onderzoeker mij volledig kon focussen op het gesprek. Ik ben mij ervan bewust dat je als onderzoeker de sfeer van het gesprek zet, waardoor de respondent juist wel of niet vertrouwen in je heeft en zich volledig bloot geeft in zijn antwoorden (Baarda & de Goede, 2001).

## 4. Kennisontwikkeling in de bouwsector

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat centraal hoe kennisontwikkeling in de praktijk wordt vormgegeven. De praktijk is de bouwsector en in deze scriptie wordt specifiek gekeken naar de rol van de gemeenten. Dit hoofdstuk zoekt antwoord op de vraag: *Hoe en in welke mate komt kennisontwikkeling tot stand en tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?*

Deze vraag valt uiteen in een viertal deelvragen:

1. *Welk belang hechten gemeenten aan kennisontwikkeling?*
2. *Welke condities liggen ten grondslag aan kennisontwikkeling bij gemeenten?*
3. *Op welke manier bewerkstelligen gemeenten kennisontwikkeling?*
4. *Welke kennisprocessen hanteren gemeenten?*

Elk subhoofdstuk zet een andere deelvraag centraal. Ten eerste zal in hoofdstuk 4.2 worden ingegaan op het belang dat de gemeenten hechten aan kennisontwikkeling en tot in hoeverre dit belang doorgang vindt in beleid. De tweede deelvraag gaat in op de condities die ten grondslag liggen aan kennisontwikkeling. In hoofdstuk 4.3 zal onderzocht worden tot in hoeverre deze condities aanwezig zijn bij gemeenten en waarom de condities juist wel of geen doorgang vinden. Hoofdstuk 4.4 onderzoekt op welke manier gemeenten kennisontwikkeling bewerkstelligen. Tevens wordt hier gekeken naar de spanningsvelden waar gemeenten tegen aanlopen. Vervolgens wordt ingegaan op welke kennisprocessen gemeenten hanteren en waarom sommige processen wel doorgang vinden en anderen niet. Hierbij zullen ook de knelpunten ten opzichte van kennisprocessen inzichtelijk worden gemaakt. Tot slot zal in de conclusie (hoofdstuk 4.6) worden ingegaan op hoe kennisontwikkeling tot stand komt en welke factoren kennisontwikkeling bevorderen en/of belemmeren.

### 4.2 Belang van kennisontwikkeling

Vanuit de literatuur wordt kennisontwikkeling beschreven als noodzakelijk voor het voortbestaan van een organisatie. Dankzij kennisontwikkeling ontstaat er innovatie en kan een organisatie of een sector als geheel zich vernieuwen en verbeteren. Uit onderzoek

naar opdrachtgevers in bouw blijkt dat zij allemaal de innovatieve oplossingen van het bedrijfsleven waarderen en dat de vraag naar innovatieve oplossingen toeneemt (Regieraad Bouw, 2007). Alle geïnterviewden gemeenten zeggen ook kennisontwikkeling belangrijk te



**Publieke  
Organisatie**

vinden. Zij vinden het belangrijk dat een gemeente zich blijft vernieuwen en op de hoogte blijft van alle kennisontwikkelingen. Opvallend is dat geen enkel gemeente kennisontwikkeling in haar beleid heeft opgenomen. In de dagelijkse processen wordt er niet bewust aan kennisontwikkeling gedaan en kennisontwikkeling is niet opgenomen in de doelstellingen. Ook de aandacht voor kennisontwikkeling vanuit het gemeentebestuur ontbreekt. Gemeenten zeggen dus kennisontwikkeling belangrijk te vinden, zonder dat dit ergens terug te vinden is in hun beleid of doelstellingen. De vraag is in hoeverre kennisontwikkeling prioriteit is van gemeenten.

Daarnaast zijn gemeenten huiverig om zelf concrete acties richting kennisontwikkeling en innovaties te ondernemen. Zelf de motor zijn achter kennisontwikkeling vinden gemeenten vaak lastig en risicovol. Liever laten ze het aan andere gemeenten over, om dan zelf later te volgen.

*‘Ik vind het ietwat riskant om helemaal voor te lopen. Dan moet je ook jezelf een flinke zwieper kunnen veroorloven. In onze wereld vind ik dat moeilijk, maar we moeten daar wel ergens dicht tegen aankruipen’* (gemeente Enschede)

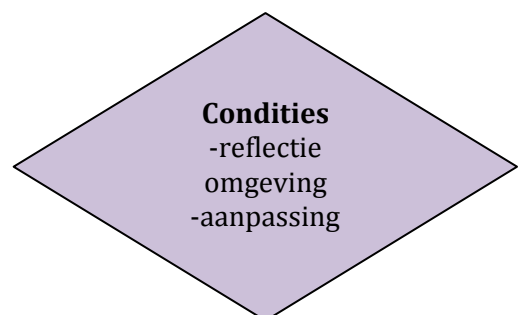
*‘Het wiel dat hoeven wij niet uit te vinden, er zijn mensen die dat al gedaan hebben. Daar schamen wij ons helemaal niet voor om dat zo te doen’* (gemeente Veldhoven).

Er wordt dus wel belang gehecht aan kennisontwikkeling vanuit publieke organisaties alleen schort het in de praktijk vaak aan de inbedding en uitvoering van kennisontwikkeling. Dit is deels een prioriteitskwestie, en is deels te verklaren doordat gemeenten geen risico durven te lopen en liever kennis van anderen overnemen dan dit zelf te gaan ontwikkelen.

### 4.3 Conditie voor kennisontwikkeling

In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de ontwikkeling van kennis en welke twee condities hieraan ten grondslag liggen. Hiervoor wordt uitgegaan van de benadering van het co-evolutie perspectief, dat wij omgeven zijn door complexe systemen van onvoorspelbaarheid.

Kennisontwikkeling kan bevorderd worden door reflectie op de omgeving, om zo te leren van (externe) actoren. Daarnaast vormt aanpassen aan kennis de tweede condities, waarbij het draait om het aanpassen van de organisatie aan (ver)nieuw(d)e kennis.



### 4.3.1 Reflectie op de omgeving

Kennis wordt volgens het co-evolutie perspectief ontwikkeld door ondermeer de reflectie op de omgeving. Mensen en daarmee organisaties creëren kennis door te leren dankzij interactie met hun omgeving. Deze reflectie kan zowel met bewoners, marktpartijen als met andere publieke organen worden vormgegeven. De interactie met deze drie partijen zullen in dit hoofdstuk worden besproken, evenals de knelpunten waar gemeenten tijdens deze interactie tegenaan lopen.

#### Bewoners

Gemeenten gaan steeds meer in dialoog met haar burgers, en betrekken bewoners bij hun bouwproject en -besluiten. Bouwprojecten worden gebouwd of geherstructureerd voor de (toekomstige) bewoners, daarom is het van belang dat hun mening gehoord wordt. Alle gemeenten trachten bewoners op verschillende manieren bij de bouwprojecten te betrekken. De gemeente Bernisse heeft een enquête gehouden onder haar bewoners over hoe zij het ervaren om in Bernisse te wonen en hoe zij de toekomst zien. De uitkomsten van deze enquête vormden de basis voor de bouwplannen. De gemeente Amersfoort betreft ook vaak in een vroegtijdig stadium haar bewoners bij bouwprojecten door bewonersavonden te organiseren. Hierdoor haalt de gemeente mogelijke weerstand voor het bouwproject weg, en kunnen de wensen van de bewoners in de besluiten worden meegenomen.

#### Marktpartijen

Tijdens een bouwproject werken gemeenten samen met verschillende marktpartijen. De verhoudingen tussen beide partijen is behoorlijk verstoord. Zo deed Elco Brinkman voorzitter van Bouwend Nederland onlangs de volgende uitspraak: 'dat hun angst dat slome ambtenaren de boel gaan vertragen' (E. Voorn (AD), 2009). Binnen de samenwerking en communicatie is de afgelopen jaren, mede dankzij de Europese wetgeving, veel veranderd. Samenwerking met één partij in een vroeg stadium is hierdoor uitgesloten. Dit komt omdat de gehele aanbesteding transparant dient te gebeuren, waarbij alle marktpartijen zich kunnen inschrijven (Kennisportal Europese aanbesteding). Gemeenten hebben het gevoel dat zij door de Europese regelgeving zijn lamgelegd in hun samenwerking met marktpartijen. Zij zien niet meer welke opties tot samenwerking er nog zijn. Hierdoor trekken beide partijen niet samen op, maar staan ze tegenover elkaar. Hieronder is DWW geciteerd waaruit blijkt dat zij graag willen samenwerken met gemeenten, maar dat het door nieuwe regelgeving lastiger wordt.

*'Nee, met gemeenten mag je op dit moment niet communiceren. Dat is na 2003 of 2001 helemaal in het slop geraakt. Ik zou dat graag willen dat we gewoon ideeën uitwerken*

*zonder hun het werk uit handen te nemen, gewoon gezamenlijk iets aanpakken'* (DWW Driebergen).

De eerste reden voor een verstoorde samenwerking die alle partijen aandragen is het gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten en marktpartijen en in mindere mate tussen publieke organisaties onderling. Mede dankzij de bouwfraude is het vertrouwen beschadigd en dit is nog steeds niet hersteld. Gemeenten denken vaak dat marktpartijen niet eerlijk zijn in de prijs die ze in eerste instantie opgeven. Deze blijkt namelijk altijd hoger uit te vallen. Bouwbedrijven voelen zich hiertoe gedwongen, omdat gemeenten voornamelijk op de laagste prijs selecteren. Willen zij dit winnen, dan moet ze onder hun kostprijs gaan zitten. Uiteindelijk moeten de kosten wel hoger uitvallen willen ze hun hoofd boven water kunnen houden. Deze manier van werken draagt niet bij aan het verbeteren van de vertrouwensrelatie, aangezien gemeenten weten dat marktpartijen niet de volledige informatie geven in de aanbesteding.

*'Daar ben ik niet zo optimistisch over, omdat het vrij diep geworteld zit en ik denk ook wel aan twee kanten. Maar ik begrijp ook als aannemers nu alleen maar op prijs geselecteerd worden, afhankelijk van hun intentie zullen ze er scherp ingaan, want de kachel moet blijven branden bij het aannemers bedrijf. Dus door het feit dat ze een commercieel bedrijf zijn en winst moeten maken, worden ze automatisch gestimuleerd om die opdrachtgever nog een poot uit te draaien'* (gemeente Enschede)

Naast een gebrek aan vertrouwen zorgen de hoeveelheid aan ingewikkelde regels er voor dat de samenwerking moeizaam verloopt. Gemeenten raken verstrikt in de regelgeving, waardoor ze niet meer proactief durven te handelen. Zowel gemeenten als marktpartijen voelen zich lamgelegd door de regelgeving. Gemeenten durven niet meer marktpartijen vroegtijdig te betrekken en intensieve samenwerkingsverbanden aan te gaan. Doordat de aanbesteding onoverzichtelijk is, selecteren gemeenten bouwbedrijven louter op prijs.

*'Maar vaak mogen wij dus niet vanaf begin van projecten samenwerking zoeken met bouwkundige aannemers, want Europa in de regelgeving verbieden ze dat'* (gemeente Olst-Wijhe).

De samenwerking met bouwpartijen is daarnaast louter projectmatig en doelgebonden. Publiek en privaat ontmoeten elkaar weinig buiten projecten om. Ook dit rolt voort uit regelgeving. Gemeenten hebben het idee dat ze volgens de Europese regelgeving marktpartijen niet buiten

projecten om mogen opzoeken. Hierdoor vind reflectie en kennisontwikkeling tussen beide partijen weinig plaats. Daarnaast kost deze samenwerking ook tijd, en is het terugverdien effect niet meteen zichtbaar. De middelgrote gemeenten Amersfoort en Enschede zeiden wel soms deel te nemen aan bijeenkomsten van organisaties als de Regieraad Bouw en PIANNOo. Kleine gemeenten namen hier geen deel aan, omdat ze er of niet bekend mee waren of omdat het de moeite en tijd niet opwoog tegenover het resultaat.

*'Samenwerking is alleen projectgebonden, dat rolt voort uit het feit dat je dat volgens de wetgeving niet mag' (gemeente Olst-Wijhe).*

### Publieke organisaties

Opvallend is dat de geïnterviewde gemeenten bijna geen regulier overleg hebben met andere gemeenten betreffende de bouwsector. Wel komen gemeenten elkaar tegen op bijeenkomsten. Kleine gemeenten hebben soms overleg met omliggende gemeenten met betrekking tot structuurplannen. Publieke organisaties zoeken elkaar amper op om samen hun struikelblokken en/ of oplossingen te bespreken. De kennisuitwisseling tussen publieke organisaties onderling is nihil. Dit komt voornamelijk doordat zij het nut hiervan niet inzien. Gemeenten zijn niet overtuigd van het feit dat zij wat van andere publieke organisaties zouden kunnen leren. Daarnaast kost het ook tijd om met andere gemeenten samen te werken.

*'Samenwerking gebeurt niet op regulier basis, je komt gemeenten een keer tegen of je zoekt ze een keer op. En zo langzamerhand heb je natuurlijk wel een redelijk netwerk opgebouwd, maar dat is meer persoonsgebonden denk ik dan dat het echts structureel is. Het zou best handig zijn. Ik denk dat iedereen dat vanaf zijn eigen positie wel zou moet proberen. Op zich is het natuurlijk wel belangrijk, maar niet alles wat belangrijk is gebeurt. Het is ene kwestie van gebrek aan tijd en keuzes maken' (gemeente Amersfoort).*

Het BIZOB laat juist wel zien dat samenwerkingsverbanden met gemeenten winst opleveren, de slagvaardigheid doen vergroten en de kennis creatie laat toenemen. Gemeenten kampen vaak met dezelfde problemen en hebben gelijksoortige bouwprojecten. Door samen te werken wordt de capaciteit vergoot waardoor de aandacht voor kennisontwikkeling kan groeien. Volgens de directeur van het BIZOB weten gemeenten vaak niet waar ze de kennis vandaan kunnen halen en welke voordelen er met samenwerking te halen zijn. Het gebrek aan samenwerking en kennisdeling komt vaak niet voort uit opzet maar eerder uit onwetendheid.



*'Bureau inkoop Zuidoost Brabant, is het bureau inkoop voor gemeenten, met als doel samen één bureau te vormen. Hierdoor groeit der slagkracht voor meer duurzaam inkopen en innovatie' (VNG).*

De gemeenten hebben wel de intentie om samenwerking met andere partijen op te zoeken. Bewoners worden geraadpleegd om te horen wat zij met hun wijk willen. Samenwerking met bouwbedrijven wordt op projectbasis aangegaan. Maar deze samenwerking verloopt moeizaam en stroef door gebrek aan vertrouwen en doordat gemeenten verstrikt raken in de regelgeving. Mede hierdoor wordt samenwerking buiten projecten om met marktpartijen gemeden. Gemeenten zijn huiverig voor samenwerking met andere publieke partijen. Ze zijn bang dat er aan hun autonomie wordt getoerd. Vaak komen al deze zaken neer op gedrag. Het gaat erom dat je als partijen elkaar iets gunt.

*'Dat samenwerking niets te maken heeft met geld, niets te maken met kennis, maar dat alles samenhangt op gedrag. Wat wil ik de ander gunnen. Meeste hebben dan nog een dubbele agenda. Iedereen heeft zo zijn eigen belangen en dat is de rede waarom het stukt.'* (gemeente Amersfoort).

#### **4.3.2 Aanpassing van kennis**

Kennisontwikkeling komt naast reflectie met de omgeving ook voort uit aanpassing van kennis. De mate van adaptatie aan nieuwe kennis vergroot de creatie van kennis. Hoe meer mensen in staat zijn om zich nieuwe kennis eigen te maken en deze door te voeren in hun dagelijkse processen, hoe eenvoudiger kennis wordt ontwikkeld. Deze aanpassing van kennis blijkt voor gemeenten vaak moeizaam.

Aanpassing van kennis is ten eerste lastig omdat het in de aard van mensen zit om graag zaken bij het vertrouwde te houden. Veranderingen kosten energie en tijd en vaak is het terug verdienen effect niet meteen bewezen. Er zit een risico aan om met veranderingen mee te gaan. Bijna alle gemeenten benoemden dat medewerkers vaak redeneren vanuit het negatieve, vanuit de angst voor het onbekende. Pas wanneer een innovatie zich heeft bewezen, willen mensen zich openstellen voor verandering.

*'Er zijn natuurlijk ook heel veel mensen in de samenleving die niet zo vernieuwend zijn, en angst hebben voor innovaties. Totdat je een innovatie gerealiseerd hebt. Dan zeggen ze hadden we tien jaar eerder moeten doen' (gemeente Bernisse).*

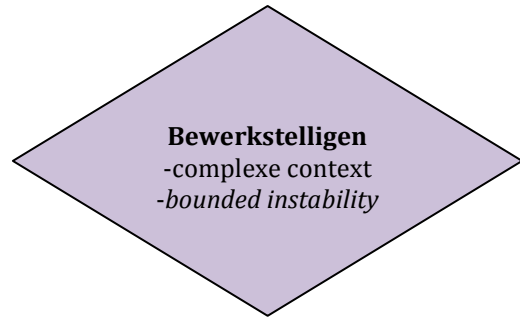
Naast de politieke veranderingen hebben ambtenaren ook te maken met een veranderende regelgeving. Voor hun gevoel veranderen regels vaak en komen er telkens nieuwe regels bij. Dankzij de regelgeving is het lastig om veranderingen gedurende een project nog door te voeren, zeker wanneer het bestek een gedetailleerde beschrijving van het project bevat. Innovatieve ideeën die tijdens een project ontstaan, krijgen geen doorgang, waardoor deze kennisontwikkeling niet gestimuleerd wordt. Vooral bij traditionele manier van aanbesteding remt de regelgeving veranderingen tijdens het project.

*'Bij het SPOK hebben we meegemaakt dat we vastzaten aan het bestek. Een aantal bouwkundige aannemers die vroegen of ze varianten mochten verzinnen, want daardoor kon het goedkoper. En dan moet jij dus zeggen nee, het moet volgens het bestek' (gemeente Olst-Wijhe).*

Tot slot zorgen moderne vormen van publiekprivate samenwerking (PPS) ook voor veranderingen binnen de gemeenten. Waar voorheen het leeuwendeel van de projecten in de ruimtelijke ontwikkeling op traditioneel manier werd aanbesteed, vinden nu moderne PPS vormen langzaam steeds meer doorgang. Alle geïnterviewden zeiden wel eens projecten met moderne PPS vormen te hebben gedraaid. Gemeenten benoemen het voordeel van meer kennisontwikkeling door meer aan de marktpartijen over te laten en meer samen te werken. Krampachtig het hele project onder controle willen houden door traditionele aanbesteding zorgt voor een rem op de kennisontwikkeling. Vaak worden de moderne PPS vormen afgekeken van anderen of gemeenten huren een bureau in die hiermee bekend is. Bij deze moderne PPS vormen is de rol van de gemeente voornamelijk kaderstellende en hebben ze dus minder invloed op het gehele proces (Commissie Fundamentele verkenning Bouw, 2008). Hier heerst de angst vanuit gemeenten voor het onbekende en de angst voor verandering. Maar ook marktpartijen vinden het lastig om met deze verandering om te gaan. Bij moderne PPS vormen moeten zij de oplossingen geven in de plaats van dat deze al door gemeente in het bestek is gezet. Voor beide partijen is het dus lastig om te gaan met moderne PPS vormen en wordt er snel gekozen voor de veilige traditionele manier, ondanks dat men ervan bewust is dat dit minder kennisontwikkeling en verbetering oplevert.

#### 4.4 Kennisontwikkeling bewerkstelligen

Kenmerkend voor gemeenten zijn dat zij het publiek dienen vanuit een non-profit oogpunt. Publieke organisaties zijn maatschappelijk betrokken en dienen deze maatschappij. In deze publieke context vindt dan ook kennisontwikkeling plaats. Publiek management kan op een tweetal manieren



kennisontwikkeling bevorderen. Dit kan door de complexe context te erkennen en kennisontwikkeling hierbinnen te faciliteren. De andere manier om kennisontwikkeling te bevorderen gebeurt door rekeningen te houden met *bounded Instability* en deze als een conditie voor kennisontwikkeling en innovatie te behouden.

##### 4.4.1 Kennis in een complexe context

Het co-evolutie perspectief gaat er vanuit dat wij in een complexe samenleving leven, met een zekere instabiliteit. Ten eerste is het belangrijk dat publieke organisaties deze complexiteit erkennen, om er vervolgens mee om te leren gaan. Een complexe samenleving levert kansen voor kennisontwikkeling. Aan publieke organisaties de taak om deze kansen op kennisontwikkeling te grijpen.

##### Erkennen

Dat de samenleving complex is en daarmee ook de bouwopgave erkennen alle gemeenten. Er zijn steeds meer factoren die invloed uitoefenen op het bouwproces. Zaken als veiligheid en milieu eisen nu ook hun aandacht van de bouw. Daarnaast zorgt de regelgeving, dankzij haar veelvoud, er ook voor dat het proces complexer wordt. Tot slot zorgen ook steeds mondigere burgers voor een complex proces. Zij eisen inspraak voor bouwprojecten in hun buurt en laten het duidelijk horen als een project hun niet aanstaat. Het citaat van de gemeente Veldhoven laat zien hoe ingewikkeld voor gemeenten de omgeving is geworden, doordat ze met allerlei zaken rekening moeten houden. Bouwprojecten zijn volgens alle geïnterviewden steeds ingewikkelder geworden.

*‘Daarnaast heb je externe veiligheid, er zijn natuurlijk steeds meer dingen die een rol spelen in stedenbouw, maar ook in de ruimtelijk en in de juridische regeling van die bestemmingsplannen. Je hebt natuurlijk de wet ruimtelijke ordening die het allemaal weer anders maakt. Dus het is echt heel erg verandert sinds 1 juli vorig jaar...Publiekrechtelijk gezien, wordt je helemaal niet goed van al die regeltjes. Iedere keer komt er wel iets nieuws bij’ (gemeente Veldhoven).*

### Faciliteren

Het erkennen van de complexiteit is één ding, maar om vervolgens kennisontwikkeling in deze context te faciliteren is voor gemeenten een stuk lastiger. De meeste gemeenten zeggen hiermee te worstelen en hebben nog niet de juiste weg gevonden om met deze complexiteit om te gaan. Zij zien dit meer als een rem op hun werk, dan dat zij mogelijkheden zien in de complexe wereld. Ze hebben het gevoel dat ze achter de feiten aanlopen. Dit stimuleert hen juist niet om nog eens kennis te ontwikkelen die weer voor veranderingen zorgen. Ten eerste gaat het erom om te zorgen dat marktpartijen de concurrentie voelen. Gemeenten zijn in deze complexe samenleving niet gebonden aan één marktpartij en kunnen juist de concurrentie opvoeren.

*'Maar je moet wel zorgen dat je altijd vanuit je bestand van leveranciers concurrentie in bouwt. Je moet ze scherp houden. Dat is voor jezelf belangrijk en dat is voor die aannemer uiteindelijk ook belangrijk. .. Je moet altijd zorgen dat die aannemer die concurrentie voortdurend in zijn nek voelt. Dat houdt hem scherp, qua kwaliteit en ook qua financiën'*  
(gemeente Amersfoort)

Daarnaast is het belangrijk dat zowel de markt als publieke organisatie constant prikkels krijgen om tot kennisontwikkeling over te gaan. De meest gemeenten selecteren marktpartijen op de laagste prijs waardoor de prikkel wordt ingebracht. Dit kan een goede prikkel zijn, maar wanneer alleen maar daarop wordt geselecteerd kan die ook averechtse uitwerking hebben op innovatie. Een andere prikkel die innovatie en kennisontwikkeling stimuleert is de noodzaak om te vernieuwen. Goede voorbeelden zorgen ook voor een prikkel om tot kennisontwikkeling over te gaan. Wanneer in een andere gemeente een innovatie heeft geleid tot een verbeterde uitkomst (snellere levertijd, goedkoper, milieu vriendelijk enz.), dan ben is men sneller geneigd te volgen. Tot slot kan een prikkel tot kennisontwikkeling worden gegeven door het ontwikkelen van de vaardigheid van het vertalen van de boodschap. Hiermee wordt de vaardigheid bedoeld om de boodschap zo over te brengen dat de ander het begrijpt.

#### **4.4.2 Bounded instability**

Naast het beheersen van de complexe samenleving behoren publieke organisaties kennisontwikkeling te stimuleren door *bounded instability*. De unieke karakteristieken van de bouwsector dienen te worden behouden en gestimuleerd, binnen een samenleving met haar eisen en grenzen. Het draait continue om het zoeken naar een evenwicht, waarbij de wijzer niet mag doorslaan in een complete zekerheid waarin alles vaststaat. Maar ook niet in onzekerheid waarbij alles onduidelijk is en van toeval afhangt. Aan publieke organisaties de uitdaging om

deze *bounded instability* in goede banen te leiden, om zo kennisontwikkeling te bevorderen. Hieronder zullen spanningsvelden van *bounded instability* die uit interviews naar voren zijn gekomen worden besproken.

### Risico's

Er zit een spanningsveld tussen het verantwoord omgaan met gemeenschapsgeld en het nemen van risico's. Het ontwikkelen van nieuwe kennis en innovaties brengt altijd risico's met zich mee, aangezien de uitkomst van een nieuw product en/of proces vooraf niet duidelijk is. Wanneer een gemeente dit risico neemt en het pakt verkeerd uit dan krijgt zij de kritiek van de burgers over haar heen. Dit kan leiden tot een financieel fiasco, waarbij het gaat om geld van de gemeenschap. Gemeenten willen het liefst van te voren de zekerheid hebben dat ze weten dat het goed komt. Maar wanneer deze zekerheid er is, dan gaat het niet meer om een baanbrekende vernieuwende innovatie, aangezien daarvan nooit van te voren duidelijk is hoe het gaat uitpakken.

*'Je krijgt alleen maar innovatie en duurzaamheid, als je niet alles van te voren gaat vastleggen. Want dan ga je opschrijven wat je weet. En je moet proberen te vragen dingen die je waarschijnlijk zelf nog niet weet. Kom je overigens wel in een hele moeilijke afweging terecht van hoe experimenteel wil ik als gemeente werken. Daar zit een voorbeeldfunctie in, waar vanuit je het eigenlijk zou moeten doen. Maar daar zit ook in dat je gemeenschapsgeld vooral goed moet inzetten. Daar probeer je een balans tussen te zoeken'* (gemeente Enschede).

### Regelgeving

Het grootste spanningsveld dat gemeenten ervaren is omtrent de regelgeving. Enerzijds leveren regels duidelijkheid en voorspelbaarheid op. Hierdoor weten de partijen in de marktsector waar ze aan toe zijn. Volgens de literatuur remmen regels de kennisontwikkeling doordat ze te veel voorschrijvend werken en te veel veiligheid geven. Ruimte voor nieuwe ideeën is er vaak in de regelgeving niet. Meerdere gemeenten lopen tegen het probleem aan, dat het bestek tijdens een project geen ruimte toelaat voor vernieuwingen en veranderingen. Wanneer een marktpartij tijdens het project met een vernieuwing komt, mag dit niet worden doorgevoerd. Andere marktpartijen kunnen namelijk gaan klagen dat zij ook wel dit idee hadden kunnen hebben en dat daarmee ook zij recht hadden op de gunning. Hieronder staat een citaat van de gemeente Enschede die ook dit probleem ervaart.

*'Dat de wereld verandert nadat je het contract hebt afgesloten. Nadat je het contract hebt afgesloten veranderen er zaken en in het contract waren dingen opgenomen die later niet*

*uitvoerbaar bleken. Ga je dan als gemeente op je strepen staan of stel je toch coulant op en geef je ruimte voor een andere invulling... Als in een dergelijk project blijkt dat eenmaal in de uitvoering redelijk gaat afwijken van wat je oorspronkelijk hebt aangeboden loop je als opdrachtgever het risico dat je een claim aan je broek krijgt van al die partijen die dat net niet hebben aangeboden, maar dat misschien ook wel voor die prijs hadden gekund'* (gemeente Enschede).

Kennisontwikkeling is door de veelheid aan regelgeving in een vacuüm terecht gekomen, waarbinnen niemand meer durft te handelen. Het VNG ziet ook dit probleem en heeft daarom de website gelanceerd 'minder regels, meer service', waarop zij instrumenten aanbieden om de regelgeving bij gemeenten te verminderen (VNG, 2009).

Anderzijds komt uit de interviews naar voren dat er juist een vraag is naar meer regelgeving om zo de kennisontwikkeling te bevorderen. Doormiddel van regelgeving kan bijvoorbeeld meer duurzaamheid en milieuvriendelijkheid in bouwprojecten worden geëist. Zo worden marktpartijen gedwongen om hier kennis over te ontwikkelen omdat ze anders geen gunning krijgen. Opvallend is dat de roep om meer regelgeving van marktpartijen afkomstig is. Terwijl in het voorgaande is behandeld dat door de regelgeving marktpartijen tijdens een project niet kunnen innoveren. Blijkbaar willen marktpartijen graag van te voren weten waar ze aan toe zijn en dat iedere marktpartij hetzelfde wordt behandeld. Hierdoor slaat de *bounded instability* door richting de stabiliteit van de regelgeving en raakt zij verder verwijderd van de instabiliteit.

*'Het grappige is wanneer er iets mis loopt dat dan iedereen, zelfs de liberale partijen beginnen te schreeuwen dat er meer regels moeten komen en dat er handhaving moet zijn'* (gemeente Amersfoort).

*'Anders is het de willekeur van de mens die bepaald wat innovatie is. Als alternatieven vanuit het bestek niet worden toegestaan dan wordt elke vorm van innovativiteit afgeketst. Maar als ze daar nu een beetje ruimte in laten en zegen binnen die ratio mag jij met een alternatief komen, dan weet je waar je aan gekaderd bent. Dan heb ik ene eerlijke kans gehad'* (DWW Driebergen).

### Vertrouwen

Uit alle interviews komt naar voren dat het grootste spanningsveld wordt veroorzaakt door een gebrek aan wederzijds vertrouwen. Heijmans bevestigt dit in zijn onlang verschenen artikel over de verhoudingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Hij benoemt date r nog

steeds spraken is van argwaan tussen beide partijen (Heijmans, 2009). Door dit gebrek aan vertrouwen willen alle partijen dat het bouwproces zo zeker mogelijk verloopt. Voorafgaand aan het project, moet daarom alles worden vastgelegd om zoveel mogelijk zekerheid te creëren. Deze behoefte aan duidelijke informatie-uitwisseling en afstemming van verwachtingen wordt ondersteund door het onderzoek *integriteit en transparantie in de bouwsector* (Regieraad Bouw, 2008). Men durft hierdoor niet op te schuiven richting een wat meer instabiele samenwerking. Voor een vrije en instabiele samenwerking is namelijk vertrouwen nodig. Vertrouwen in dat niemand een dubbele agenda heeft, en dat iedereen het project tot een goed einde wil brengen.

*'Ze vertrouwen nog steeds iemand niet, en dat is weer omdat ze niet kunnen inschatten of die vent, om zo maar te zeggen, uit zijn nek zit te zwammen of dat die wat verstandigs zegt, iets slims'* (BIZOB).

*'De geschiedenis was er één van partijen die elkaar niet vertrouwen. Dat leidt tot hele krampachtige constructies. Dus mijn wens is dat dat verbeterd, maar ik ben ook wel realist dat zo nog echt wel heel wat tijd nodig hebben. Ik denk dat het goed is als wij aan de opdrachtgevende kant meer gaan specificeren wat moet er uit moet komen en minder de oplossing gaan bedenken'* (gemeente Enschede).

### Controle

Mede door dit gebrek aan vertrouwen ontstaat er een spanningsveld in wat gemeenten aan marktpartijen durven over te laten. Gemeenten vinden het lastig om via moderne Publiek Private samenwerkingsvormen hun projecten voor een groot deel aan marktpartijen overdragen. Er ontstaat een spanning omtrent het uitoefenen van controle. Het is voor gemeenten moeilijk om dit uit handen te geven. Dit hangt ook weer samen met dat ze risico's zo veel mogelijk willen beperken. Wanneer gemeenten zelf de regie hebben over het project dan is het meer voorspelbaar, dan wanneer marktpartijen de leiding nemen. Ook hier verkiezen gemeenten stabiliteit van eigen controle boven instabiliteit waarin de markt meer kansen krijgt om kennis te ontwikkelen.

*'Aan de ene kant schuif je risico's over tafel, maar je verliest ook gewoon invloed. Die twee gaan vaak hand in hand en het derde aspect je komt niet uit op de laagste prijs'* (gemeente Enschede).

## 4.5 Kennisprocessen

Kennisprocessen zorgen voor dat kennis binnen een organisatie wordt vergroot, ontwikkeld, verspreid en benut. In dit hoofdstuk zullen de kennisprocessen van Van Gurchom e.a. worden gehanteerd en onderzocht worden in hoeverre deze van toepassingen zijn op gemeenten binnen de bouwsector. Als eerste zal de externe kennisontwikkeling aanbod komen gevolgd door kennisontwikkeling intern. In beide hoofdstukken zullen de behorende deelprocessen worden aangehaald en met de praktijk worden vergeleken. Daarnaast zullen ook enkele knelpunten worden besproken zoals de bouwsector die ervaart. In het laatste hoofdstuk zullen de kennisprocessen verspreiden en benutten behandeld worden. Met ook hier een vergelijking van deelprocessen met de praktijk en de bijbehorende knelpunten.



### 4.5.1 kennisontwikkeling extern

Organisaties halen hun kennis voor een deel uit de externe omgeving. Hierbij zijn vijf processen te onderscheiden:

- Inkopen
- Overnemen
- Zoeken
- nieuwe medewerkers aantrekken
- medewerkers extern opleiden

Al deze vijf processen zullen hier besproken worden evenals de knelpunten die gemeenten ervaren bij het verzamelen van externe kennis.

#### Inkopen

Voor hun kennisontwikkeling doen alle gemeenten aan inkopen van externe kennis. De gemeente heeft de marktpartijen nodig om bouwprojecten te laten slagen, omdat zij zelf die kennis missen. Steeds meer gemeenten raken ervan doordrongen dat het benutten van marktpartijen veel voordelen met zich mee brengt en voor kennisontwikkeling zorgt. Het knelpunt bij kennis inkopen is dat gemeenten vaak niet kunnen overzien welke kennis zij nodig hebben en welke kennis de verschillende marktpartijen kunnen leveren. Een gevolg daarvan is dat gemeenten meestal de selectie van marktpartijen baseren op de laagste prijs. Hierdoor worden partijen buitengesloten die soms veel meer kennis kunnen genereren en innovatiever zijn. Gemeenten willen wel voornamelijk op kennis selecteren, maar brengen dit niet in praktijk.



Dit omdat de selectie criteria voor kennis meer ambigu zijn en lastiger te ontwikkelen dan voor prijs.

*'We hadden beter de marktpartijen moeten benutten, dat is dan ook wel het toekomstbeeld wat we hebben. We zullen dit meer buiten de deur moeten zetten en dan op een abstractere manier regie moeten gaan voeren... Het is niet handig om dingen die marktpartijen veel beter kunnen dan wij, om die zelf gaan zitten doen'* (gemeente Bernisse).

*'Bij bouwen is vaak de laagste prijs het belangrijkste criteria. Bij andere projecten, bijvoorbeeld een dergelijk architecten selectie, draait het niet meer om de laagste prijs, maar om een combinatie van een goede visie en wat hij aan adviezen neerlegt. Blijft dat binnen de begroting dan is zijn eigen prijs goed'* (gemeente Olst-Wijhe).

### Overnemen

Met overnemen wordt hier het overnemen van een andere organisatie bedoeld. Het overnemen van andere organisatie gebeurt bij publieke partijen nauwelijks. Enkel worden gemeenten samengevoegd waardoor twee organisatie samen één worden. Van de geïnterviewde gemeenten was er één gemeente die is samengevoegd en dat is de gemeente Olst-Wijhe. Tijdens het interview werd dit niet aangehaald door de projectleider als een groei van de kennisontwikkeling. Eerder werd het gezien als een proces met obstakels, waarbij het lastig is om van twee organisatieculturen één te maken.

### Zoeken

Het derde deelproces, zoeken van externe kennis, is voor de meeste gemeenten vaak een struikelblok. Dit komt ondermeer doordat ze de interne kennis en/of capaciteit missen om goed kennis extern te zoeken. Vaak zijn gemeenten niet op de hoogte over welke kennisbronnen extern beschikbaar zijn en hoe ze deze kunnen aanwenden. De gemeente Enschede zei over het binnenhalen van kennis met betrekking tot duurzaamheid het volgende:

*'Er is een wereld te vinden op gebied van duurzaamheid, maar goede selectiecriteria die van duurzaamheid een heel belangrijk aspect maken zijn onvindbaar. Je moet ze bijna nog zelf bedenken'* (gemeente Enschede).

Het zoeken van kennis is dus lastig als je niet goed weet waarnaar je moet zoeken en wat de selectiecriteria zijn. Dit zorgt voor een rem op het zoeken naar kennis, waardoor het binnenhalen van kennis uit de externe omgeving lastig wordt.

### Nieuwe medewerkers

De toestroom van nieuwe kennis haalt de gemeente Amersfoort dus voor een groot deel uit haar nieuwe medewerkers. Het aantrekken van mensen van buiten de organisatie zorgt er voor dat de kennis in de organisatie toeneemt. Wel moeten de mensen die je binnenhaalt over voldoende kennis beschikken (zoals bij de gemeente Amersfoort). De kennis van de in te huren medewerkers moet daarnaast ook een toegevoegde waarde hebben voor de organisatie en aansluiten bij de bestaande kennis.

*'In principe doet de gemeente projecten met haar eigen mensen, behalve voor grotere projecten daar huren ze mensen voor in' (gemeente Olst-Wijhe).*

*'Eind jaren 90 hebben ze hier flink gesaneerd. Binnen het hele ambtenaren corps hebben ze een aantal taken gewoon buiten de deur gezet, en is er ook echt om het regime model in te voeren. Je houdt dus wel letterlijk en figuurlijk de regie in handen, je moeten weten wat er gebeurt, en de taken die een ander zou kunnen doen, vanuit de regie gedachten, die zet je inderdaad gewoon buiten de deur.... Dus je hele voorbereiding van bestekken is allemaal buiten de deur. Je verliest natuurlijk een bepaalde hoeveelheid kennis, en die kennis moet je dan weer inhuren' (gemeente Amersfoort).*

Alle gemeenten huren externe mensen in voor het uitvoeren van bepaalde klussen. Deze mensen worden niet alleen ingehuurd omdat ze de capaciteit vergroten, maar ook om de kennis die ze bezitten. Kennis over andere gemeenten en hun processen vloeien op deze manier een gemeente binnen. Medewerkers die voor andere gemeenten hebben gewerkt zijn hierom waardevol om in te huren. Vaak worden mensen ingehuurd op projectbasis en zijn ze dus alleen nodig voor een bepaald project. De kanttekening die ik hier dan ook bij wil plaatsen is, tot in hoeverre vloeit de kennis van een ingehuurd medewerker de organisatie in als hij/zij hier maar voor een bepaalde tijd aan één project werkt? De kennis van de ingehuurde medewerker wordt gebruikt voor het project, maar wil de hele gemeentelijke organisatie hiervan profiteren dan moet er nog een stap worden gemaakt. De opgedane kennis moet ingebed worden in de dagelijkse processen van de gemeentelijke organisatie.

### Extern opleiden

Op de vraag hoe geeft uw gemeente invulling aan kennisontwikkeling, werd het (extern) opleiding van de medewerkers als eerste genoemd. Dit is blijkbaar voor veel gemeenten een bekende manier van kennisontwikkeling.

*'Wij besteden veel tijd en geld aan opleidingen' (BIZOB).*

*'Er is een wereld aan cursussen maar je moet maar zien de goede eruit te pikken (gemeente Enschede).*

Het tweede citaat van de gemeente Enschede sluit aan bij kritiek punt op het zoeken naar kennis. Zowel het zoeken naar kennis als het selecteren van opleidingen is lastig, omdat je zelf over voldoende kennis moet beschikken om de opleidingen te kunnen selecteren. Lastig is om te bepalen welke kennis de medewerkers nodig hebben. Ten eerste moet in kaart worden gebracht welke kennis onvoldoende in de organisatie aanwezig is. Vervolgens moet men inzicht zien te krijgen in welke opleidingen er worden aangeboden, en welke van deze dus aansluit bij wat de organisatie aan kennis nodig heeft.

### Knelpunten

Gemeenten willen graag eerder de marktpartijen betrekken bij hun projecten maar de regelgeving laat dit vaak niet toe. De gemeenten hebben de partijen uit de bouwkolom nodig, aangezien zij over veel kennis beschikken. Voor het opstellen van de plannen en het schrijven van het bestek willen gemeenten graag de bouwpartijen al raadplegen, om te voorkomen dat het proces verkeerd wordt opgezet. De meeste gemeenten leggen zich neer bij de regelgeving, met als gevolg dat er bepaalde kennis wordt gemist.

*'Dat we met marktpartijen ook van te voren, voordat er getekend is in gesprek gaan. ...We hebben de kennis uit de bouwkolom nodig, en die brengen we nu veel te laat in het proces pas in' (gemeente Enschede).*

*'Vroeger had je gemeentes waar je altijd vast voor werkte en daar dacht je ook mee. Kijk als er nu een openbaar bestek is en ik zie een foutje dan praat ik daar niet over. Kom ik pas achteraf mee, want dan brengt het wat op'(DWW Driebergen).*

Dat marktpartijen dit als een probleem ervaren blijkt uit het citaat van DWW. Vroeger werden zij vanaf het begin van het project erbij betrokken. Als de gemeente dan zaken verkeerd inschat of fouten maakt, geeft de marktpartij dit meteen want ze werken vanaf het begin van ene project samen. Dankzij de regelgeving is dit team er niet meer, waardoor marktpartijen minder snel al hun kennis bloot geven. Wanneer zij het achterste van hun tong laten zien verliezen zij hun concurrentiepositie. Dit haakt in op het laatste knelpunt die gemeenten ervaren bij het extern

verzamelen van kennis, namelijk hoe kan je marktpartijen betrokken laten voelen bij het bouwproces. Gemeenten willen dat marktpartijen niet alleen netjes de opdracht uitvoeren, maar dat ze ook iets extra's leveren. Wanneer ze nieuwe kennis hebben of een innovatie, is het mooi als ze dit inbrengen. Alleen is het lastig om marktpartijen hiervoor uit te dagen. Een idee hiervoor is het uitloven van prijsvragen voor het meest innovatieve idee of het beste plan.

*'We hebben Partijen uitgenodigd doormiddel van ene prijsvraag om met een mooi plan te komen en natuurlijk ook een bod op de grond. We hebben als extra vraag gesteld: Hoe groot zal onze investering in milieu worden of in duurzaamheid' (gemeente Bernisse).*

#### **4.5.2 Kennisontwikkeling intern**

Kennis kan naast extern ook intern worden ontwikkeld. In dit hoofdstuk zal besproken hoe gemeenten interne kennisontwikkeling vormgeven aan de hand van de vier deelprocessen:

- nieuwe genereren
- onderhouden
- verbeteren
- afstoten van verouderde kennis

Tot slot zal ook hier worden ingegaan op enkele knelpunten waar de gemeenten tegen aanlopen bij het ontwikkelen van kennis binnen de organisatie.

##### Nieuwe genereren

Het is lastig voor gemeenten op nieuwe kennis te generen. Het draait meer om het verbeteren van oude kennis. De rede voor het nagenoeg ontbreken van nieuwe kennisontwikkeling komt doordat dit lef vraagt en gemeenten hiermee risico lopen. De vraag die heerst is: waarom zouden wij voorop willen lopen, met als risico dat het fout gaat? Daarnaast kost het genereren van nieuwe kennis vele tijd en capaciteit en dat is nu net het knelpunt voor kleinere gemeenten.

*'Deze gemeente wil ook in aantal dingen niet voorop lopen... Zeker bij kleinere gemeenten heerst het gevoel van; laat de grotere gemeenten maar de kooltjes uit het vuur halen. Je bent met dingen bezig waarbij je veel weerstand van provincie dan wel het Rijk krijgt, en wij hebben onvoldoende capaciteit om dat aan te vechten'(gemeente Olst-Wijhe).*

##### Onderhouden

Over het onderhouden van kennis hebben de geïnterviewde gemeenten weinig gesproken. Hiermee wil ik niet aannemen dat gemeenten niet aan kennis onderhoudt doen. Misschien is dit impliciet in de organisatie aanwezig, waardoor dit lastig expliciet te vermelden is. Kennis

onderhoudsprocessen zijn dan zo normaal geworden dat dit de ambtenaren niet meer opvalt. Doordat gemeenten niet bewust omgaan met het onderhoud van kennis, schuilt het gevaar dat dit steeds meer verwaterd.

### Verbeteren

Kennis verbeteren, voornamelijk op het niveau van kennisprocessen, gebeurt wel bij gemeenten. Alleen staat de regulering hiervan nog bij de meeste gemeenten in de kinderschoenen. Het is vaak afhankelijk van de willekeur van een persoon of kennis verbeterd wordt en of dit vastgelegd wordt. De kennisverbetering moet aanhaken aan de doelstelling of het beleid van de organisatie, zodat de verbeterde kennis ook doorvloeit naar de rest van de organisatie en naar de toekomst. Daarnaast zullen ook de mensen binnen een organisatie zich meer bewust en op reguliere basis moeten bezig houden met het verbeteren van de kennis. Op deze manier is kennis verbetering niet afhankelijk van toevalligheden, maar kan op een structurele manier kennis worden ontwikkeld.

*'Projectmatig werken ingevoerd krijgen in de organisatie... wat ik dan probeer is medewerkers te trainen in projectmatig werken en specifieke opleidingen in dat gebied laten volgen'* (gemeente Olst-Wijhe).

*'Je zult tools moeten gaan ontwerpen. Het aanhaken aan de algemene doelstelling van je organisatie, je alignment. En ook zeker de mensen met de kennis zullen bijgeschoold moeten worden'* (BIZOB, over proces innovatie).

### Afstoten

Het afstoten van verouderde kennis wordt evenals het onderhouden van kennis niet expliciet door de gemeenten genoemd. Misschien is ook hier sprake van impliciete processen die lastig expliciet te maken zijn. Het afstoten van kennis gebeurt waarschijnlijk onbewust. Het gevaar hierin schuilt, is dat de kennis binnen een organisatie erg onoverzichtelijk wordt. Lastig is dan om in te schatten wat de vernieuwde is en wat de verouderde kennis. De kans dat mensen de verouderde kennis blijven gebruiken groeit hiermee, en dan wordt de nieuwe kennis niet gebruikt. Er mag niet meteen geconcludeerd worden dat gemeenten verouderde kennis niet afstoten. Het kan namelijk ook zo zijn dat de geïnterviewden mensen hiervan niet op de hoogte waren. In dat geval zullen gemeenten dit aan hun medewerkers duidelijk moeten maken zodat alle medewerkers verouderde kennis bewust afstoten.

### Knelpunten

Eerder in dit hoofdstuk werd al kort het gebrek aan capaciteit binnen gemeenten aangehaald als knelpunt voor kennis verbetering. Dit gebrek aan capaciteit wordt door bijna alle partijen als problematisch beschouwd voor de interne kennisontwikkeling. Voornamelijk voor een kleine gemeente met een daarbij behorende kleine ambtelijke organisatie is het erg lastig om tijd en capaciteit vrij te maken voor kennisontwikkeling. Mede dankzij sanering kampen ook middelgrote gemeenten met een tekort aan ambtenaren. Dit betekent minder mensen om kennis te ontwikkelen.

Daarnaast hebben ambtenaren vaak het gevoel dat ze tegenwoordig extra werk moeten doen, ondermeer door veranderende en toenemende regulering. Hierdoor is de motivatie bij medewerkers laag om zich ook nog eens te richten op kennisontwikkeling, waarbij vaak het resultaat vaak ook niet meteen duidelijk zichtbaar is. De vraag die hieruit voortkomt is: wat is de meerwaarde van kennisontwikkeling als het mij zoveel tijd kost? Zoals de directeur van BIZOB ook opmerkt, die meerwaarde is er zeker, alleen hebben kleine gemeente vaak niet eens de tijd om te bekijken wat deze meerwaarde is. De capaciteit ontbreekt om hier überhaupt in te investeren.

*‘Ten eerste is het probleem vaak dat de kennis ontbreekt over wat er mogelijk is. Soms ligt dit aan de capaciteit binnen de gemeentes, dat ze te weinig ambtenaren hebben of te weinig ambtenaren die kennis of vaardigheden hebben’ (provincie Utrecht)*

*‘Zie je bij dit soort kleine gemeenten wel heel vaak, mensen zitten zo vol met allerlei werkzaamheden en dan fietst er nieuw beleid doorheen en moet er ruimte voor worden gemaakt, maar dat is er vaak niet... heeft te maken met capaciteit, werkdruk’ (gemeente Olst-Wijhe).*

#### **4.5.3 Verspreiden en benutten van kennis**

De kennisprocessen verspreiden en benutten zijn samengevoegd aangezien deze twee processen voor de respondenten veel vergelijking tonen en lastig los van elkaar gezien kunnen worden. Beide processen blijken in de praktijk niet alleen cyclisch op elkaar in te haken, maar ook door elkaar en tegelijkertijd te worden gebruikt. De meeste deelprocessen van verspreiden en benutten kwamen bij de interviews niet duidelijk naar voren. In dit hoofdstuk zullen de processen worden besproken die wel genoemd werden door gemeenten en de knelpunten die de bouwsector ervaren.

### Verspreiden

De deelprocessen van kennisverspreiding zijn in de interviews amper genoemd. Deze deelprocessen zijn:

- Expliciteren
- Vastleggen
- Distribueren
- Overdragen
- toegankelijk maken

Het vastleggen van kennis werd door gemeenten niet aangehaald, maar wel door het BIZOB. Deze overkoepelende organisatie heeft een database waarin alle aangesloten gemeenten hun kennis in kunnen vastleggen. Alle aangesloten gemeenten hebben toegang tot deze database en profiteren zo van elkaar kennis. Een eigen database ontbreekt voornamelijk bij de kleine gemeenten, aangezien het veel tijd en geld kost om een goede werkende database aan te leggen.

*'We hebben natuurlijk wel een grote database, maar die is alleen maar beschikbaar voor onze eigen gemeentes'*(BIZOB).

Het overdragen van kennis vormt tevens een knelpunt bij gemeenten. Voornamelijk de overdracht van kennis tussen verschillende projecten en tussen verschillende afdeling gebeurt weinig. De kennis die binnen een project is opgedaan blijft vaak in het project hangen en wordt amper de organisatie ingebracht. Dit komt omdat vaak het beleid, procedures en processen ontbreken om deze kennis de organisatie in te krijgen. Het ontbreken van een duidelijke opslagplaats (database) maakt dat dit nog lastiger wordt. Het is voor projectmedewerkers lastig om de opgedane kennis de organisatie in te brengen, omdat de processen hiervoor ontbreken. Een andere reden hiervoor is dat mensen op projectbasis worden ingehuurd. De kennis die zij hebben opgedaan nemen zij niet mee de gemeentelijke organisatie in, maar mee naar hun volgende project elders. Dit zorgt voor een rem op structurele kennisverspreiding binnen een gemeente.

*'Dat is lastig met die kleine gemeenten, je bent zo afhankelijk van een paar mensen. Mensen werken anders dan 20 jaar geleden. Je werkt nu ergens drie jaar en je gaat dan weg, terwijl de generatie voor mij die bleef ergens heel lang zitten. Dat is er niet meer. Ik vind die kwetsbaarheid een veel groter punt. Je moet heel goed borgen, zorgen dat die duurzaamheid in je organisatie is'* (BIZOB).

*'Projectcoördinatoroverleg is er voor bedoeld dat als mensen tegen dingen aanlopen, je van elkaar leert'* (gemeente Olst-Wijhe).

Naast de projecten is het vaak ook voor gemeenten lastig om kennis tussen verschillende afdelingen uit te wisselen. Dit omdat het extra tijd kost om samen in overleg te gaan en om samen kennisdatabases te ontwikkelen. Daarnaast 'verstaan' vaak mensen van verschillende afdelingen elkaar niet. Wilt men dus de kennis door de organisatie verspreiden, dan zal de kennis aangepast moeten worden zodat iedereen het begrijpt.

*'Je moet concluderen dat het niet zo integraal was en we wisten elkaar van verschillende afdelingen niet zo heel goed te vinden'*(gemeente Enschede).

*'Samenwerking, daar is een gebrek aan. De weerstand die milieumensen ondervinden in de samenwerking met bijvoorbeeld RO collega's. Die verstaan elkaar vaak niet en vaak is het ook zo dat mensen van afdeling milieu niet weten hoe ze het moeten vertalen, zodat ze het wel mee kunnen nemen. Het is eigenlijk een communicatie probleem'* (provincie Utrecht).

### Benutten

Het benutten van kennis is onder te verdelen in vier deelprocessen:

- Zoeken
- Toepassen
- Hergebruiken
- Exploiteren

Ook deze deelprocessen van benutten zijn weinig door geïnterviewden genoemd. Dit hangt waarschijnlijk samen met het voorgaande, dat er een tekort is aan mensen, tijd en ook prioriteit. Wanneer kennis amper wordt verspreid dan is het ook lastig om deze te benutten. Voor de toepassing van kennis dient men op de hoogte te zijn van de vernieuwde kennis. Het enige deelproces van benutten dat werd benoemd is het zoeken naar kennis. Deze zoektocht wordt deels binnen de organisatie uitgevoerd en daarnaast gezocht door het lezen van vakliteratuur en magazines. Het nadeel hiervan is dat dit veel tijd kost, dat zich niet direct terug betaalt. De meesten geven aan meer vakbladen te willen lezen, maar hier door tijdgebrek niet aan toe te komen.

*'Je moet op de hoogte blijven van wat speelt er in de markt en dat kost aardig veel leeswerk'* (gemeente Amersfoort).



*'Boekjes gaan allemaal de prullenbak in. Niet de manier om innovatie dichterbij te halen'*  
(VNG).

Exploitatie van kennis gebeurt nagenoeg niet door gemeenten. Zij zetten geen nieuw product of een innovatief proces weg op de markt. Waarschijnlijk komt dit door een gebrek aan stimulans. Exploitatie van kennis heeft geen prioriteit, omdat gemeenten niet inzien wat het nut er van is. Dit is een groot gemis, want tijdens de interviews kwam naar voren dat elke gemeente wel iets innovatiefs doet op het gebied van procesontwikkeling. Zo past de gemeente Enschede de 'laatste kans methode' toe om er voor te zorgen dat de kosten van te voren worden geraamd. De gemeente Olst-Wijhe brengt vanaf het begin van een bouwproject een bouwplantoetsers in zodat die alvast het project kan toetsen. Door deze ideeën te exploiteren kunnen ook andere gemeenten ervan profiteren.

### Knelpunten

Gemeenten benoemen vaak dat hun omgang met kennis tekort schiet. Vaak komt dit voort uit een gebrek aan prioriteit, kennis en capaciteit. Een knelpunt dat wordt genoemd bij het verspreiden en benutten van kennis is dat dit vaak afhankelijk is van een enkel persoon. Vooral bij kleine gemeente hangt de mate van innovativiteit en kennisspreiding af van enkele personen. Hierdoor is de kennisspreiding van een organisatie kwetsbaar. Als een dergelijk persoon weggaat, zakt het vaak in elkaar. Dit omdat de in de persoon opgeslagen kennis de organisatie verlaat. Daarnaast verdwijnt met zo'n persoon ook vaak de motor achter kennis benutting en verspreiding. Opvallend is dat gemeenten zelf dit knelpunt niet zo zeer benoemen, maar dat partijen die veel met de gemeenten samenwerken dit allen herkenden.

*'Het ligt ook aan de persoon, daar valt of staat ook al heel veel mee'*(DWW Driebergen).

*'Dit staat los van hoe innovatief durf je aan te besteden. Dat hangt samen met het zelfbewustzijn van de inkoper en de organisatie en het is aan hen om dit vorm te geven'*  
(VNG).

Het afhankelijk zijn van bepaalde mensen kan voor een deel ondervangen worden door kennisverspreiding in procedures en beleid vast te leggen. Het knelpunt hierbij is dat vaak de inbedding in beleid en/ of procedures ontbreekt. De geïnterviewde ambtenaren weten vaak niet of er beleid omtrent kennis in hun gemeente aanwezig is. Niemand kon vertellen welke procedures en of regelgeving een gemeente hanteert om kennis te verspreiden of te benutten. Kennis is een abstract begrip, waardoor het lastig grijpbaar te maken is. Maar wanneer het niet

wordt gevangen in beleid of procedures is de kans groot dat het niet wordt verspreid of benut, terwijl het wel in de organisatie aanwezig is. Hierdoor blijft kennis ontwikkeling op zichzelf staan, met als gevolg dat dit elke keer weer bij nul moet worden begonnen. Zo blijft kennis verspreiding en benutting afhankelijk van de willekeur van de mens.

*'Nee wij doen niet aan innovatie, want dan zou je ook het beleid ervoor moeten hebben en dat hebben wij niet'* (gemeente Bernisse).

Het derde knelpunt komt ook voor bij kennis ontwikkeling, namelijk het gebrek aan capaciteit. Voornamelijk kleine gemeenten hebben hiermee te kampen. Het verspreiden en benutten van kennis kost tijd, en hier hebben gemeenten met weinig ambtenaren juist vaak een tekort aan. Het zijn niet alleen kleine gemeenten die hier last van hebben. Dankzij de saneringsgolf hebben middelgrote gemeenten hun ambtenaren apparaat ingekort. Deze regie-gemeenten halen voornamelijk mensen op projectbasis binnen. De kennis die aan deze mensen vastzit, is voor korte duur in de organisatie. Ook voor deze gemeente geldt dat het gevaar van een gebrek aan capaciteit en kennis op de loer ligt.

*'Kennis moet je inhuren, moet je kopen en je moet zorgen dat het binnen je project komt. Het is wel handig dat je wat ervaring zelf hebt en weet waar je die kennis vandaan moet halen. Dat is belangrijk. De gemeente heeft dus veel meer baat bij kennis dan aan mensen om het zo te zeggen. Je moet gewoon zorgen dat je mensen met voldoende kennis, kwaliteit en competentie binnen haalt'* (gemeente Amersfoort).

Naast tekort aan capaciteit is ook het tekort aan bepaalde kennis een knelpunt voor gemeenten bij het benutten van kennis. Gemeenten weten vaak veel in de breedte, maar missen de kennis in de diepte. Hierdoor is het lastig om kennis te zoeken en toe te passen. Het is moeizaam om kennis te selecteren en uit te kiezen wanneer je deze niet op waarde kan schatten.

*'Die professie, ik denk dat die bij kleine gemeenten gewoon ver te zoeken is. Die zijn wel goed in heel veel dingen. Probleem is dat zij wel kennis in de breedte hebben, maar toegespitste kennis missen. Die kennis in de diepte is meestal bij kleinere gemeenten minder aanwezig'* (BIZOB).

*'Het zijn de architecten en de adviseurs die het bedenken en die schrijven voor ons een dik boekwerk, waarvan wij niet eens weten of het klopt, want daar komen we pas in de*

*uitvoering achter. Daar is gewoon voor mij nog een wereld te winnen'* (gemeente Enschede).

#### 4.6 Conclusie

Dit hoofdstuk tracht antwoord te geven op de vraag: *Hoe en in welke mate komt kennisontwikkeling tot stand en tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?*

**Kennisontwikkeling**

Deze vraag valt uiteen in een viertal deelvragen:

1. *Welk belang hechten gemeenten aan kennisontwikkeling?*
2. *Welke condities liggen ten grondslag aan kennisontwikkeling bij gemeenten?*
3. *Op welke manier bewerkstelligen gemeenten kennisontwikkeling?*
4. *Welke kennisprocessen hanteren gemeenten?*

##### *1. Welk belang hechten gemeenten aan kennisontwikkeling?*

Alle geïnterviewde gemeenten zeggen kennisontwikkeling belangrijk te vinden. Dit belang vindt echter weinig doorgang (voornamelijk bij kleinere gemeenten) in de dagelijkse processen. In gemeentelijk beleid ontbreekt kennisontwikkeling, omdat dit vaak het niet de hoogste prioriteit heeft. Daarnaast willen de meeste gemeenten liever niet voorop lopen, omdat dit risico's met zich meebrengt. Kennisprocessen zijn vaak niet expliciet aanwezig bij gemeenten, maar zijn gevangen in impliciete processen en toevalligheden. Gemeenten zeggen kennisontwikkeling belangrijk te vinden, alleen laat dit zich niet zien in een vertaling naar beleid en procedures.

##### *2. Welke condities liggen ten grondslag aan kennisontwikkeling bij gemeenten?*

De reflectie van actoren op hun omgeving en het aanpassen van kennis zijn de twee condities die ten grondslag liggen aan kennisprocessen en kennisontwikkeling (Van Gurchoom e.a., 1999). De reflectie met de omgeving kan plaatsvinden met bewoners, marktpartijen en publieke organisaties. Binnen veel gemeentelijke projecten is communicatie en reflectie met bewoners een vast onderdeel. De samenwerking, en daaruit voortvloeiende reflectie, met publieke partijen en marktpartijen vindt moeizaam doorgang. Gemeenten staan argwanend tegenover elkaar, wat de samenwerking niet bevordert.

De tweede conditie voor de doorgang van kennisprocessen is het aanpassen van kennis ingegeven door veranderende condities. Deze aanpassing blijkt in de praktijk vaak lastig doordat mensen huivering zijn voor veranderingen, helemaal wanneer de uitkomst niet duidelijk is. De moderne vormen van Publiek Private Samenwerking (PPS) zijn een lastige verandering, waar zowel gemeenten als marktpartijen moeite mee hebben. Daarnaast daalt de overzichtelijkheid,

omdat iedere gemeente verschillende PPS-vormen hanteert. Hierdoor neemt de weerstand voor aanpassen toe.

### *3. Op welke manier bewerkstelligen gemeenten kennisontwikkeling?*

Publieke organisaties kunnen volgens het co-evolutie perspectief kennisprocessen op twee manier bewerkstelligen, namelijk door de complexiteit te erkennen en *bounded instability* te bevorderen (Van Buuren, 2005).

Alle gemeenten erkennen de complexe context waarbinnen de kennisprocessen in de bouwwereld plaatsvinden. De (complexe) regelgeving, veiligheidseisen en duurzaamheidvraagstukken zijn onderwerpen die hier aan bijdragen. Het is lastig voor gemeenten om prikkels voor kennisontwikkeling af te geven in een steeds complexer wordende bouwwereld. Een manier waarop gemeenten voor deze prikkels zorgen is door concurrentie tussen de marktpartijen te bevorderen.

Het fragiele evenwicht tussen vrijheid en begrenzing is voor gemeenten lastig te bewaren. In de bouwsector is het spanningsveld van *bounded instability* tussen publieke en private partijen op een viertal punten merkbaar, namelijk: risico, regelgeving, vertrouwen en controle. Gemeenten (en ook marktpartijen) vinden het lastig om risico's te nemen, maar zonder risico's vindt er weinig kennisontwikkeling plaats. Publieke organisaties geven geld van de gemeenschap uit en hun mistappen worden door de samenleving nauwlettend in de gaten gehouden. Dit is ook de reden dat er een spanningsveld omtrent controle plaats vindt. Gemeenten weten dat het voor kennisontwikkeling goed is om veel aan de markt over te laten, maar dat betekent dat ze de controle uit handen moeten geven. Daarnaast zorgt de regelgeving ook voor een spanningsveld tussen duidelijkheid en gebrek aan vrijheid. Marktpartijen roepen om duidelijkere regels en gemeenten om minder regels. Beide partijen benoemen het systeem van regels als een grote rem op kennisontwikkeling. Het grootse spanningsveld tussen gemeenten en marktpartijen in de bouwsector is het gebrek aan vertrouwen, waardoor samenwerking moeizaam gaat en mensen kennis niet alle vrijheid durven te ontwikkelen.

### *4. Welke kennisprocessen hanteren gemeenten?*

In deze scriptie is onderzocht in welke mate de kennisprocessen omschreven door Van Gurchoom e.a. (1999) zijn toe te passen in de bouwsector en in het bijzonder bij gemeenten. Deze kennisprocessen zijn externe kennisontwikkeling, interne kennisontwikkeling, verspreiden van kennis en kennis benutten. Deze processen vallen weer uiteen in deelprocessen die ook van invloed zijn op de kennisontwikkeling. De externe processen zijn meer aanwezig dan de interne kennisprocessen, maar beide processen lopen tegen knelpunten aan.

De meeste deelprocessen van externe kennisontwikkeling komen geregeld voor bij gemeenten. Zo kopen gemeenten kennis in door kennis en kunde van marktpartijen in te schakelen. Het is lastig voor gemeenten om externe partijen te selecteren, omdat gemeenten vaak de kennis missen om deze selectie goed te kunnen uitvoeren. Voor de ontwikkeling van externe kennis nemen gemeenten externe medewerkers aan, met als nadeel dat zij vaak tijdelijk in dienst zijn en bij vertrek hun kennis meenemen. Tot slot vindt het extern opleiden van de eigen medewerkers bij alle gemeenten veelvuldig plaats.

Naast externe kennisontwikkeling kunnen publieke organisaties ook intern hun kennisontwikkeling, doormiddel van kennis onderhouden, verbeteren, afstoten en nieuwe kennis genereren (Van Gurchom e.a., 1999). Deze kennisprocessen worden niet volop benut door gemeenten. Er wordt amper nieuwe kennis gegenereerd, doordat hier een risico aanzit en het terugverdien effect niet direct duidelijk is. Ook het gebrek aan capaciteit wordt als knelpunt aangehaald voor interne kennisontwikkeling.

De kennisprocessen verspreiden en benutten dragen bij aan de inbedding van nieuwe ontwikkelde kennis en zorgen voor een voedingsbodem waarop nieuwe kennisontwikkeling kan plaats vinden. Tijdens het empirisch onderzoek werden de processen benutten en verspreiden weinig door gemeenten genoemd. Kleine gemeenten hebben vaak geen of een zeer kleine database, wat het verspreiden van kennis lastig maakt. Daarnaast zijn de processen van kennisverspreiding vaak niet geëxpliciteerd, waardoor medewerkers hier niet bewust gebruik van maken. Het zoeken naar kennis verloopt moeizaam, aangezien dit tijd kost en voorkennis vereist.

Concluderend kan gesteld worden dat kennisontwikkeling in de bouwsector vanuit de gemeenten niet volop wordt gestimuleerd. Reflectie met de omgeving gebeurt te weinig bij gemeenten, voornamelijk de samenwerking met marktpartijen en andere gemeenten wordt te weinig opgezocht. De andere conditie aanpassing van kennis vindt ook lastig doorgang, doordat er de angst voor het onbekende heerst.

Gemeenten trachten kennisontwikkeling te bewerkstelligen door de complexe omgeving te erkennen, maar vinden het lastig om binnen deze complexe omgeving kennis te ontwikkelen. Bounded instability levert voor gemeenten een viertal spanningsvelden op. Dit zijn: vertrouwen, risico, controle en regelgeving.

De deelprocessen van externe kennisontwikkeling vinden bijna allemaal doorgang bij gemeenten. De interne kennisprocessen: benutten verspreiden en intern ontwikkeling vinden

veel minder doorgang bij gemeenten. Gemeenten zijn voor hun kennis afhankelijk van externe partijen. Deze ontwikkelde kennis raakt vervolgens amper ingebed in de interne processen van de gemeentelijke organisatie. De knelpunten van de kennisprocessen zijn: inbedding, capaciteit, kennis en persoonsafhankelijkheid. Deze knelpunten komen voort uit enerzijds de interne organisatie en anderzijds de spanningsvelden die voortkomen uit de samenwerking met externe partijen.

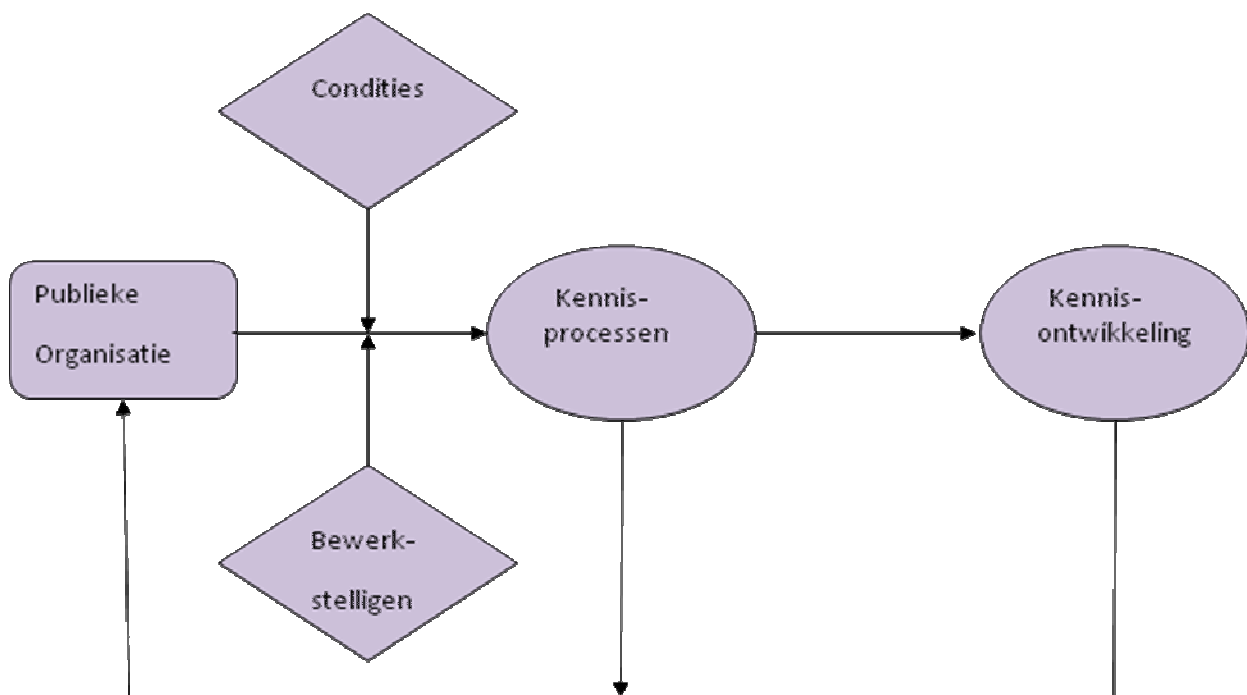
## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de subvragen van dit onderzoek een voor een beantwoord en daarmee ook de kernvraag van dit onderzoek: *In welke mate en vorm vindt kennisontwikkeling plaats in de bouwsector vanuit het perspectief van de gemeenten?* Dit gebeurt aan de hand van de conclusies van de voorgaande hoofdstukken en bijbehorende subvragen. Deze conclusies vormen vervolgens aanleiding voor het doen van aanbevelingen in hoofdstuk zes.

### 1. Wat is kennisontwikkeling en hoe komt dit tot stand?

Vanuit het co-evolutie perspectief tracht deze scriptie inzicht te krijgen in hoe kennisontwikkeling in de bouw vanuit de gemeente wordt vormgegeven. Via het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie' (zie figuur 5.1) is inzichtelijk gemaakt hoe de publieke organisatie via kennisprocessen tot kennisontwikkeling komt. De kennisprocessen zijn beschreven door Van Gurchoom e.a. (1999) en vallen uiteen in vier deelprocessen: externe kennisontwikkeling, interne kennisontwikkeling, verspreiden en benutten van kennis. Samen zorgen deze processen ervoor dat kennis tot ontwikkeling komt en dat de kennisontwikkeling doorgang vindt in de organisatie.

Figuur 5.1: Kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie



Het co-evolutie perspectief (Van Buuren, 2005) gaat er vanuit dat kennismanagement plaats vindt in een complexe context, waarin kennis het resultaat is van interactie. Deze context

bepaald of en in welke mate de kennisprocessen doorgang vinden in een publieke organisatie. Dit is te onderscheiden in condities (hoe de kennis is gemaakt) en het bewerkstelligen van kennisontwikkeling (wat de publieke organisatie kan doen). De bepalende condities voor kennisontwikkeling zijn de reflectie met de omgeving en aanpassing aan kennis. De reflectie met de omgeving geeft inzicht in hoe andere mensen en organisaties bepaalde zaken aanpakken. Hierdoor kan de publieke organisatie leren van anderen en door samenwerking krijgt ze reflectie op haar eigen handelen. Het vraagt aanpassing om nieuwe kennisprocessen in de organisatie te implementeren. Kennis staat namelijk continue onder verandering en voor de ontwikkeling van nieuwe kennisprocessen wordt voortdurend aanpassing van de organisatie en haar medewerkers gevraagd.

Naast condities kunnen publieke organisaties zelf kennisprocessen bewerkstelligen door de complexe context te erkennen en *bounded instability* te realiseren. Kennisontwikkeling in de bouwsector vindt plaats in een complexe context. Het is aan gemeenten om deze complexe context te erkennen en kennisontwikkeling daarbinnen te simuleren. Kennisprocessen komen het beste tot uiting binnen *bounded instability* (Van Buuren, 2005). Het is een fragiel evenwicht tussen enerzijds vrijheid voor creatieve ideeën en anderzijds begrenzing, zodat er gericht kennisontwikkeling plaats vindt. Voor kennisontwikkeling is dus begrensde vrijheid nodig.

### *2. Hoe kan onderzoek naar kennisontwikkeling worden geoperationaliseerd?*

Kennisontwikkeling is in deze scriptie onderzocht aan de hand van het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie'. Dit model stond centraal in de opzet van het empirisch onderzoek en de interviewvragen zijn ook op basis van dit model vormgegeven. Het onderzoek is gehouden onder vijf gemeenten en vijf organisaties uit de bouwsector. Het onderzoek bestaat uit open interviewvragen, waarbij enkele respondenten twee keer zijn geïnterviewd om te controleren of de voorlopige conclusies juist waren.

### *3. Hoe en in welke mate komt kennisontwikkeling tot stand en tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?*

Alle geïnterviewde gemeenten zeggen kennisontwikkeling belangrijk te vinden, maar opvallend is dat dit geen doorgang vindt in de praktijk. Geen enkele gemeente heeft kennisontwikkeling in haar beleid staan. Ook is kennisontwikkeling vaak niet opgenomen in de interne processen.

Het is voor gemeenten lastig om kennisprocessen en kennisontwikkeling tot stand te laten komen. Volgens van Buuren zijn voor kennisontwikkeling de condities reflectie met de omgeving en aanpassen aan kennis nodig. Daarnaast kan kennisontwikkeling bewerkstuigd worden door de



complexe te erkennen en *bounded instability* te waarborgen (Van Buuren, 2005). In de praktijk blijkt reflectie met de omgeving te bestaan uit reflectie met de burgers. Reflectie met marktpartijen en andere publieke organisaties vindt weinig plaats. Dit komt voornamelijk door een gebrek aan vertrouwen en omdat gemeenten de stimulans niet voelen. De andere conditie; aanpassen aan kennis is voor gemeenten vaak lastig, omdat zij lamgeslagen zijn door de vele veranderingen en vaak de interne processen voor een adequate aanpassing ontbreken. Het bewerkstelligen van kennisontwikkeling verloopt moeizaam, omdat gemeenten het lastig vinden om binnen de complexe context kennisontwikkeling te faciliteren. Dit hangt nauw samen met het vorige punt. Gemeenten erkennen dat de wereld steeds complexer wordt, maar raken daardoor de grip op ondermeer kennisontwikkeling kwijt.

Een andere manier om kennisontwikkeling te bevorderen is het behouden van een *bounded instability*. Hierbij wordt het fragiele evenwicht tussen stabiliteit en instabiliteit gewaarborgd, om zo het beste klimaat voor kennisontwikkeling te scheppen. Het spanningsveld dat gemeenten in de bouwsector ervaren betreft: risico, regelgeving, vertrouwen en controle. Gemeenten onderling en gemeenten en marktpartijen staan argwanend tegenover elkaar (Heijmans, 2009). Door dit gebrek aan vertrouwen behouden gemeenten het liefst zo veel mogelijk controle omtrent bouwprojecten. Gemeenten ervaren het als een risico om meer over te laten aan bouwpartijen. Daarnaast zorgt de (Europese) regelgeving ervoor dat gemeenten niet meer de mogelijkheden zien hoe ze nog met marktpartijen kunnen samenwerken. Gemeenten weten dat ze andere partijen nodig hebben voor kennisontwikkeling, maar dankzij deze spanningvelden is het voor hen lastig om samenwerking te zoeken.

De bovengenoemde spanningsvelden zorgen ervoor dat kennisprocessen lastig tot uiting komen, met name de externe kennisontwikkeling. Opvallend is dat externe kennisontwikkeling vanuit de interviews het meest wordt genoemd als grootste bron voor kennisontwikkeling. Externe kennisontwikkeling is bij alle geïnterviewde gemeenten aanwezig in de vorm van; opleiden van de eigen medewerkers, extern inkopen, nieuwe medewerkers inhuren en kennis elders zoeken. Interne kennisontwikkeling bestaat voornamelijk uit het verbeteren van bestaande kennis. Het genereren van nieuwe kennis vindt amper plaats en het onderhouden en afstoten van kennis werd door gemeenten helemaal niet genoemd. De andere twee kennisprocessen verbreiden en benutten komen weinig voor. Ook hier is de vraag of deze werkelijk niet voorkomen, of dat deze kennisprocessen louter in impliciete processen zitten opgeslagen. Gemeenten laten een grote kans liggen op het gebied van exploiteren van kennis. Bij elke gemeente is er wel een procesinnovatie aanwezig die andere gemeenten ook zouden kunnen toepassen.

Bij het uitvoeren van deze kennisprocessen lopen gemeenten tegen meerdere knelpunten aan. De meest genoemde is het gebrek aan capaciteit. Voornamelijk kleine gemeenten maar ook middelgrote gemeenten, waarbij veel gesaneerd wordt, ervaren dit probleem. Gemeenten missen de capaciteit om zich structureel met kennisontwikkeling, benutting en verspreiding bezig te houden. Voornamelijk capaciteitstekort in combinatie met een gebrek aan kennis (voornamelijk specifieke kennis), maakt het voor gemeenten gevaarlijk. Hierdoor lopen niet alleen de interne kennisprocessen gevaar, maar ook het selecteren van externe kennisprocessen. Gemeenten missen de kennis om kennis te kunnen selecteren en dus binnen te halen. Regelgeving vormt een derde knelpunt in de ontwikkeling van kennis. Gemeenten voelen zich door de regelgeving begrensd in het samenwerken met marktpartijen, waardoor zij niet meer weten wat ze mogen doen. Tot slot vormt de afhankelijkheid van bepaalde mensen voor kennisprocessen een knelpunt. Voornamelijk kleine gemeenten zijn in haar kennisprocessen afhankelijk van bepaalde mensen die de kar trekken. Wanneer deze mensen de gemeente verlaten is het gevaar dat deze processen als een kaartenhuis in elkaar vallen.

Concluderend heeft kennisontwikkeling in de bouwsector te maken met vier knelpunten: inbedding, persoonsafhankelijk, tekort aan capaciteit en kennis. Het is lastig om deze knelpunten aan te pakken omdat gemeenten daarnaast een spanningsveld ervaren omtrent; vertrouwen, risico's, controle en regelgeving. Kortom het vernieuwingsakkoord dat de VNG heeft ondertekend is veel belovend maar in de praktijk is er nog weinig van terug te zien. De kerndoelstelling was: *'Breng noodzakelijke vernieuwingen in de bouw op gang, normaliseer de verhoudingen en herstel het onderlinge vertrouwen. Met als uiteindelijke doel het bewerkstelligen van een cultuuromslag naar een transparante, innovatieve en markgerichte bouwsector'* (Vernieuwingsakkoord, 2006:1). Uit de interviews komt naar voren dat er nog veel wantrouwen binnen de bouwsector heerst en van een duidelijk cultuuromslag is ook geen spraken. Er zijn zeker innovatieve ideeën binnen de bouwsector, maar gemeenten verzuimen om deze te exploiteren en om hier daadwerkelijk mee aan de gang te gaan. Gemeenten en marktpartijen zitten in een vacuüm, waarbinnen voornamelijk gemeenten wel willen, maar het hen niet lukt om echte stappen richting kennisontwikkeling te ondernemen.

## 6. Aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

Uit dit onderzoek blijkt dat kennisontwikkeling in de bouwsector niet optimaal verloopt. Gemeenten kunnen nog veel stappen ondernemen om de kennisprocessen en kennisontwikkeling te verbeteren. Ik heb gekozen om dit alles samen te vatten tot drie handreikingen voor verbetering. De aanbevelingen zijn niet baanbrekend maar wel noodzakelijk om bewustwording te creëren. De eerste aanbeveling betreft de interne cultuur, de tweede het inschatten van kwaliteiten en innovaties van marktpartijen door gemeenten en de laatste gaat over intergemeentelijke samenwerking. Alle aanbevelingen zijn opgebouwd vanuit het knelpunten die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Vervolgens is onderzocht hoe de knelpunten zich verhouden tot de theorie. Een stappenplan is opgesteld om de knelpunten te verbeteren en daarmee wordt getracht een brug te slaan tussen wetenschap en praktijk. Alle deze aanbevelingen moeten gezien worden als handreikingen en aanknopingspunten voor verder onderzoek.

### 6.2 Interne cultuur

*Doel:* Kennis binnen de gemeentelijke organisatie verhogen door interne processen als verspreiden en benutten van kennis te verbeteren.

*Knelpunten en spanningsveld:* De knelpunten die hierbij horen is het gebrek aan kennis binnen de gemeentelijke organisatie, het ontbreken van inbedding van kennis in de interne processen en de afhankelijkheid van enkele personen in de kennisontwikkeling.

*Theoretische inbedding:* De knelpunten bevinden zich allemaal binnen de kennisprocessen en dan voornamelijk de interne ontwikkeling van kennis, verspreiden van kennis en het benutten van kennis. Zowel het ontstaan van kennisontwikkeling door deze kennisprocessen vormt het knelpunt evenals de inbedding van ontwikkelde kennis binnen de gemeentelijke organisatie.

#### *Stappenplan*

a. Ten eerste moet het gemeentelijk bestuur (interne)kennisontwikkeling, verspreiden en benutten van kennis als een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke organisatie gaan zien. Door eens per maand kennisontwikkeling op de bestuurlijke agenda te zetten, zal de aandacht al meer en gestructureerd toenemen.

-Een vast punt kan zijn het niveau van kennisontwikkeling bespreken, bespreken of er genoeg kennisoverdrachtmomenten zijn, de database inzichtelijk maken, of opleiding en cursussen bespreken.

-In eerste instantie lijkt dit meer de taak van afdelingshoofden, zeker omdat deze er voor langere tijd zitten. Uit de interviews kwam naar voren dat (top)ambtenaren de bestuurlijke steun en aandacht voor kennisontwikkeling missen. Vaak ontbreekt kennisontwikkeling compleet op de bestuurlijke agenda, terwijl het ook hun verantwoordelijkheid is om kennis binnen de gemeentelijke organisatie te bevorderen.

b. De tweede stap betreft het inbedden van de kennis van personen die op projectbasis werken. Veel mensen werken op projectbasis bij gemeenten en wanneer zij vertrekken vloeit hun kennis de organisatie uit. Gemeenten kunnen juist veel leren van externe medewerkers.

- Ten eerste dienen mensen die op projectbasis werken te worden gekoppeld aan vaste medewerkers, zodat er een kans bestaat dat deze kennis eerder binnen de organisatie blijft. Stimuleer de vaste medewerkers dan ook om in dergelijke teams samen te werken met externen. Aangezien de gemeentelijke ambtenaren relatief voor langere tijd in de organisatie blijven, blijft de kennis ook langer in de organisatie / afdeling gewaarborgd.

- Gemeenten dienen te investeren in een goed werkende database ('Wiki-base') per cluster / afdeling, waar medewerkers toegang tot hebben en ook daadwerkelijk alles in bijhouden. Tevens dienen mensen die op projectbasis werken ook toegang te hebben tot deze database, zodat daar ook een kennisuitwisseling plaatsvindt.

- Draag zorg voor een goede overdracht en een overzichtelijke archivering, wanneer iemand de gemeentelijke organisatie verlaat. Moedig deze medewerkers eventueel aan om een presentatie / seminar te geven voor interne medewerkers. Op deze manier kan hij/zij de belangrijkste kennis en inzichten met de gemeentelijke organisatie delen.

c. Tot slot moeten de interne processen van gemeentelijke organisaties verbeterd worden, zodat kennis eenvoudig verspreid en benut kan worden. Een goed systeem zal uiteindelijk tijd en geld opleveren, omdat men niet telkens opnieuw het wiel hoeft uit te vinden.

-De eerste stap is het verbeteren van de database en het werken hiermee. Schokkend was dat de meeste van de geïnterviewden aangaven weinig met hun database te werken omdat deze niet voldeed, of omdat niemand van de afdeling erin werkte. Implementatie van een database werkt alleen indien; men nut en noodzaak van het instrument inziet. Daarnaast dienen het handzame (niet teveel data) en toegankelijke instrumenten (web, overzichtelijk) te zijn. Goede scholing en (opfris)cursussen vormen essentiële ingrediënten om databases functioneel te houden. Wellicht kunnen de overkoepelende kennisorganisaties een rol spelen bij gemeenten in het kader van

voorlichting en het geven van cursussen over het werken met databases en informatiemanagement. Alleen al eenvoudige gegevens over welke medewerker van de interne organisatie zich waar mee bezig houdt, kan al informatie uitwisseling bewerkstellingen binnen en tussen afdelingen.

-Structurele kennisbijeenkomsten en intervisiemomenten (thematisch bijv.) ontbreken of zijn amper aanwezig binnen de afdelingen van de geïnterviewde gemeenten. Hierdoor missen zij een structuur en moment voor het overdragen en delen van kennis. Een maandelijkse bijeenkomst binnen de afdeling kan zorgen voor een toename in de kennisverspreiding. Wie loopt waar tegen aan binnen zijn werk, hoe kunnen we dit oplossen, etc. Deze intervisiemomenten hoeven niet altijd even formeel te zijn, maar kunnen ook informele uitjes betreffen om kennisdeling te faciliteren. Men zoekt elkaar wellicht in de toekomst eerder op.

-Belangrijk is om een medewerker/projectleider aan te stellen die volledig verantwoordelijk is voor kennismanagement binnen elke afdeling van de gemeente. Deze voert gesprekken met medewerkers, stuurt aan op vormgeven van 'database', jaagt mensen na, organiseert bijeenkomsten, etc.

### **6.3 Inschatten innovaties en kwaliteit van marktpartijen**

*Doel:* Gemeenten missen vaak de kennis om marktpartijen goed in te schatten en om te zien waar de kansen liggen (Kei-Kenniscentrum, 2009). Dit leidt volgens Kei-Kenniscentrum tot verkeerde beeldvorming en wantrouwen. Contracten komen lastig tot stand door het gebrek aan een transparante en assertieve opstelling. Beide partijen zitten in een soort vacuüm, waarbinnen ze amper actie durven te ondernemen. De stimulans voor samenwerking ontbreekt. Toch is publiek private samenwerking wel noodzakelijk, aangezien zij samen tot kennisontwikkeling en innovatie kunnen komen. Marktpartijen bewegen mee met de markt en zijn meer in staat specialismen in die markt te ontwikkelen. Door de marktpartij in de initiatief- en definitiefase al te betrekken bij het project, ondervangt de gemeente haar tekort aan kennis om in te schatten wat er allemaal mogelijk is in de markt.

*Knelpunten en spanningsveld:* Het knelpunt waar gemeenten bij kennisontwikkeling tegenaan lopen is het gebrek aan kennis en capaciteit. Samenwerking met marktpartijen zou deze knelpunten kunnen ondervangen, alleen wordt deze samenwerking bemoeilijkt door de spanningsvelden controle, vertrouwen, risico en regelgeving. Om de knelpunten op te lossen zullen dus ook de vier spanningsvelden aangepakt moeten worden.

*Theoretische inbedding:* Deze aanbeveling gaat voornamelijk in op de condities die de kennisprocessen en kennisontwikkeling beïnvloeden. Voornamelijk de reflectie met omgeving en dan specifiek de marktpartijen staan hier centraal.

### *Stappenplan*

Een overkoepelende kennisorganisatie zal enkele 'pilot projecten' moeten starten, waarbinnen marktpartijen en gemeenten binnen de regelgeving met elkaar samenwerken en kennis uitwisselen. Op deze manier kunnen marktpartijen de gemeenten helpen met kennis over wat er in de markt allemaal aanwezig en mogelijk is. Deze samenwerking richt zich voornamelijk op de eerste fases van het bouwproject namelijk de initiatief- en definitiefase. Wanneer de gemeente aan het begin van het project goed op de hoogte is, van wat er in de markt aanwezig is aan kennis en innovaties, dan kan zij de rest van het project optimaal gebruik maken van de markt en haar kennis. Wanneer deze samenwerking een succes is kan dit verder uitgebreid worden over meerdere gemeenten.

- Als eerste stap dient de kennisinstelling onderzoek te doen naar waar de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen exact stukt.
- Dit proces wordt begeleid en geïnitieerd door een kennisinstelling, of een andere onafhankelijke partij, waar alle betrokken partijen vertrouwen in hebben. Gemeenten kiezen vaak bekende manieren van aanbesteden, omdat ze daarmee bekend zijn en dit veilig voelt. Om de innovaties en kennis van de markt te benutten zijn er nieuwe manieren van aanbesteden nodig. Om gemeenten te stimuleren om nieuwe wegen te bewandelen, is hulp van buitenaf nodig (Boes, Schmidt & Doree, 2008)
- In de initiatieffase en definitiefase gaan gemeenten en marktpartij samenwerken met als doel samen het project op te zetten door gebruik te maken van elkaars kennis. De marktpartij is alleen betrokken in de beginfase. Voor de volgende fase gebeurt de aanbesteding weer openbaar en kan iedereen zich inschrijven.
- Onder leiding van de kennisinstelling dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over de duur, de verwachtingen, het doel en het bedrag dat de marktpartij ontvangt.
- Alleen de randvoorwaarden van de samenwerking staan vast. Verder worden er geen afspraken gemaakt, om zo de *bounded instability* te bevorderen.
- Wanneer de ontwerpfase klaar is gaan beide partijen weer uit elkaar, zodat de volgende fase openbaar aanbesteed wordt. Op deze manier gebeurt het proces binnen de Europese regelgeving.
- Wanneer het samenwerkingsproject is afgerond worden de 'pilot-projecten' geëvalueerd en kunnen zij worden aangepast om vervolgens weer gebruikt te worden. Het is aan de

kennisinstelling om dit proces in goede banen te leiden en te zorgen voor verbetering en verspreiding.

#### **6.4 Intergemeentelijke samenwerking op regionale schaal**

*Doel:* Intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau, zodat gemeenten gebruik kunnen maken van elkaars kennis en kunnen samenwerken. Dit dient als oplossing voor het kennis- en capaciteitstekort. Door samenwerking kunnen gemeenten gebruik maken van elkaars kennis en kunnen ze van elkaar leren. Daarnaast kunnen ze hun capaciteitstekort aanpakken door samen te werken op bijvoorbeeld het gebied van inkoop en aanbesteding. Uit de interviews bij gemeenten kwam naar voren dat elke gemeente wel een innovatief idee had, maar geen van allen exploiteerde dit idee. De reden hiervoor was vaak dat er geen platform voor was en dat ze de stimulans miste. Door een platform te ontwikkelen tussen gemeenten in dezelfde regio, kunnen deze innovatieve ideeën worden uitgewisseld. Intergemeentelijke samenwerking is geen nieuw idee, maar opvallend is dat dit weinig wordt toegepast. Het VNG heeft al in 2004 in opdracht van Economische Zaken onderzoek gedaan naar de succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking (VNG, 2004). Ook kennisorganisatie PIANOo besteedt tegenwoordig aandacht aan gemeentelijke samenwerking door meetings hierover te organiseren (PIANOo, 2009).

*Knelpunten en spanningsveld:* Het knelpunt betreft het gebrek aan capaciteit en kennis binnen de gemeente. Door samen te werken met andere gemeenten kunnen gemeenten gebruik maken van elkaars kennis. Het spanningsveld 'vertrouwen' zorgt er voor dat deze samenwerking moeizaam tot stand komt. Om de knelpunten aan te kunnen pakken zal er dus eerst vertrouwen gewonnen moeten worden.

*Theoretische inbedding:* Deze aanbeveling slaat terug op twee plaatsen binnen het model 'kennisontwikkeling binnen de publieke organisatie'. Enerzijds heeft het invloed op de reflectie met de omgeving wat onder condities valt. Andere gemeenten vormen de omgeving van een gemeente en door samenwerking kunnen zij reflecteren. Daarnaast heeft deze aanbeveling ook invloed op het kennisproces verspreiden van kennis, doordat gemeenten worden gestimuleerd om met elkaar kennis uit te wisselen.

#### *Stappenplan*

Intergemeentelijk samenwerking is niet een nieuw concept en kent verhalen van succes en falen. Deze aanbeveling onderscheidt zich, omdat ze een kennisinstelling centraal stelt om de regio op zich te nemen.

- Eén kennisinstelling (of meerdere gebundeld) begint met een onderzoek naar alle voorgaande intergemeentelijke samenwerking en stellen een lijst met succes -en faalfactoren samen. Een onderdeel van deze lijst zal het onderzoek van de VNG zijn naar succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking op economisch gebied (2004):

- Maak samenhang tussen gemeenten zichtbaar
- Zet de samenwerking inhoudelijk breed op
- Betrek de gemeenten vroegtijdig en ook andere partijen en belanghebbenden
- Ontwikkel een strategisch document
- Stel middelen beschikbaar
- Kom tot ene duidelijke rol- en taakverdeling
- Richt een uitvoeringsorganisatie op

- Vanuit dit onderzoek wordt een stappenplan en enkele modellen van intergemeentelijke samenwerking ontwikkeld.

- Intergemeentelijke samenwerking wordt niet van bovenaf opgelegd, maar wel ondersteund en gesubsidieerd

- Vanuit de betrokken kennisinstellingen wordt er een vast projectbureau opgericht wat de inbedding van intergemeentelijke samenwerking zal coördineren. Ook zal zij aan gemeenten duidelijk maken wat de baten zijn van intergemeentelijke samenwerking.

- Vanuit dit projectbureau wordt de intergemeentelijke samenwerking begeleid, maar gemeenten mogen zelf kiezen hoe ze dit willen vormgeven.

- Een vervolgstap kan zijn om ook de marktpartijen uit de regio bij de intergemeentelijke samenwerking te betrekken, door eens per kwartaal met zijn allen een overleg te hebben. Hierdoor blijven alle partijen van elkaar op de hoogte en van de veranderingen en innovaties.



## 7. Literatuurlijst

Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (2001), *Basisboek methode en technieken*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.

Boes, J. , Schmidt, J.M.R. & A.G. Doree (2008), *Het uit- en aanbestedingsbeleid van decentrale overheden in Noord-Brabant en Zeeland*, Artikel geciteerd in juli 2009. Beschikbaar op het World Wide Web: < <http://www.pianoo.nl/dsresource?objectid=13191&type=pdf>>.

Brinkman, E. (2008), vertrouwen bouwsector overheid geschaad. In: *Bouwend Nederland*. Gepubliceerd op 9 juli 2008.

Buuren, A. van (2005), *Knowledge management of governance. Public-private communities of practice and the challenge of co-evolution*, Paper presented at the British Academy of management annual conference.

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (VROM) (2008), *Privaat wat kan, publiek wat moet*.

Dale, van (1998). *Handwoordenboek hedendaags Nederlands*, Utrecht/ Antwerpen: Van Dale Lexicografie bv.

Gurchom, M. van; Florijn, R. & M. van der Meulen (1999), *Kennis leren managen*, Den Haag: Ten Hagen & Stam

Heijmans, E. (2009), Moet barbertje nu hangen? In: *Grondzaken in de praktijk*, Juni 2009 nummer 3, jaargang 3, Den Haag: Sdu Uitgevers

Hong, J. & Stähle, P.(2005), The co-evolution of knowledge and competence management, *Int. J. Management Concepts and Philosophy*, Vol. 1, No. 2, pp.129–145

Kei-Kenniscentrum ( 2009), *Redenen waarom samenwerking achterblijft*, Geciteerd in juli 2009. Beschikbaar op het World Wide Web: < [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=2593](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2593)>.

Kennisportal Europese Aanbesteding, Geciteerd in juni 2009. Beschikbaar op het World Wide Web: <[http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese\\_aanbesteding](http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding)>.

Nonaka, I. & H. Takeuchi (1995), *The knowledge creating company*, Oxford: Oxford University Press.

PIANOO (2009), *Verslag landelijke PIANOO-lunch over samen werken en inkoop*, Geciteerd in juli 2009. Beschikbaar via het World Wide Web: <  
[http://www.pianoo.nl/PIANOO/Bijeenkomsten\\_en\\_opleidingen/PIANOO\\_lunch/PIANOO\\_lunch\\_in\\_het\\_land/Voorgaande\\_bijeenkomsten/Samen\\_werken\\_aan\\_inkoop\\_verslag](http://www.pianoo.nl/PIANOO/Bijeenkomsten_en_opleidingen/PIANOO_lunch/PIANOO_lunch_in_het_land/Voorgaande_bijeenkomsten/Samen_werken_aan_inkoop_verslag)>.

Regieraad Bouw (2007), *Opdrachtgevers aan het woord*, Rijswijk: Quantes.

Regieraad Bouw (2008), *Integriteit en transparantie in de bouwwereld*, Rijswijk: Quantes.

Regieraad Bouw en PSI Bouw (2008), *Bouw(en) aan de monitor*, Rijswijk: Quantes..

Swieringa, J. & A.F.M. Wierdsema (2002), *Leren organiseren, als meer van hetzelfde niet helpt*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude (2002), *Rapport van de tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Vernieuwingsakkoord (2006), *Vernieuwingsakkoord tussen Regieraad Bouw en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*.

VNG (2004), *Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking op economisch gebied*, Den Haag: VNG Uitgeverij.

VNG (2009), *Minder regels, meer service*, Geciteerd in juli 2009. Beschikbaar op het World Wide Web: < <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=&id=84343>>.

Voorn, E. (2009), Bouw maant ambtenaren tot spoed in het *Algemeen Dagblad*. Gepubliceerd op 17 juli 2009.

Weggeman, M. (1997), *Kennismanagement*, Schiedam: Scriptum.

White, L. (2001), 'Effective Governance' through complexity thinking and management science.  
In: *Systems research and behavioural science*, vol. 18, p. 241-257.