Haarlem

Gemeente Haarlem

drs. Cora-Yfke Sikkema
Wethouder duurzaamheid, mobiliteit, beheer en onderhoud

Retouradres: Stadhuis, Postbus 511 2003 PB Haarlem

Aan de leden van de raad

Datum	3 oktober 2014
Ons kenmerk	GOB/2014/365365
Contactpersoon	Herman Wals
Doorkiesnummer	023-511.3957
E-mail	walsh@haarlem.nl
Onderwerp	second opinion

Geachte leden,

In de vergadering van de commissie Beheer van 25 september heb ik toegezegd de second opinion door bureau Haskoning DHV over de beheer- & onderhoudscontracten aan u te verstrekken. U treft dit document als bijlage aan.

Voor een goed begrip wil ik u er op wijzen dat het onderzoek een half jaar oud is en dat de aanbevelingen inmiddels overgenomen zijn, te weten:

- Domeingericht contracteren en gebiedsgericht sturen.
- Relatie tussen dagelijks onderhoud en groot onderhoud leggen.
- Contracteren op resultaatsverplichting.
- Verdeling van domeinen over Spaarnelanden en marktpartijen volgens de van gevel tot gevel-filosofie.

Verder zijn de te leveren prestaties concreter beschreven in de vorm van resultaatbladen. Ook is het toetsingsproces op de door de marktpartij te bereiken resultaten verder uitgewerkt als onderdeel van de procesbladen. Om een beeld te geven liggen de bladen voor civiele kunstwerken en oevers bij de griffie ter inzage.

De aanbeveling om ook het parkeren op de markt te zetten is niet overgenomen. Over de argumenten daarvoor heb ik u geïnformeerd in mijn brief van 1 oktober over de verdeling van de domeinen.

Evenmin is de aanbeveling overgenomen om de openbare verlichting onder te brengen bij het nog twee jaar lopende contract met Vialis. Dit wordt nu net als de andere marktdomeinen aanbesteed, maar voor een periode van twee jaar, zodat het daarna mogelijk is om openbare verlichting en VRI's alsnog samen te voegen.

Haarlem

Naar aanleiding van de second opinion zijn binnen de hoofdafdeling GOB de organisatorische condities geschapen om de nieuwe contracten adequaat vorm te kunnen geven.

Met vriendelijke groet,

drs. Cora-Yfke Sikkema

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

Managementsamenvatting
Second opinion
DienstVerleningsOvereenkomst

Gemeente Haarlem

Peter Schut/Geert Fuchs
9 april 2014

Inhoud

- Context
- Bevindingen
- Uitleg rolverdeling en taken
- Conclusies en aanbevelingen

Royal HaskoningDHV

Context

- Veranderende organisatie en veranderende rollen
- Gemeente gaat naar regie organisatie en zet alle dagelijkse beheer en onderhoudsactiviteiten op de markt
- Second opinion op de algemene DVO
  - deel A versie 3.3 en deel B versie 3.2 (deel C niet beoordeeld)
  - Niet de DVO met Spaarnelanden en Vialis
- Druk is groot om per 1/1/2015 tot nieuwe DVO's te komen
- Er moet nog besloten worden over een 4-tal strategische keuzes:
  - Gebiedsgericht versus domeingericht (sturen cq contracteren)
  - Dagelijks onderhoud versus groot onderhoud en vervanging
  - Inspanningsverplichting versus resultaatsverplichting
  - Verdeling domeinen in aan te bieden percelen naar de markt

Royal HaskoningDHV

Bevindingen (1)

- **Regie**
  - Regie wordt verschillend uitgelegd (GOB versus DVO, maar ook in interviews)
  - Rolverdeling niet duidelijk:
    - eigenaar – beheerder – service provider (marktpartner?)

- **Gebiedsgericht vs domeingericht**
  - Marktpartner is wel verantwoordelijk voor kwaliteit per domein:
    - maar de 0-situatie is niet bekend (areaal en kwaliteit) – is ook niet in deel C opgenomen
    - Niet beschreven wat de samenhang/afstemming is met andere activiteiten die de kwaliteit beïnvloeden
    - Marktpartner is verantwoordelijk (en aansprakelijk) voor de kwaliteit van de openbare ruimte, maar heeft alleen (waarschijnlijk) dagelijks onderhoud in zijn portefeuille. Geen invloed op vervanging en groot onderhoud
  - Uitwerkingsplan GOB is van gevel tot gevel (o.b.v. beeldbestek) en gebiedsgericht
    - Gebiedsgericht integraal onderhouden lijkt in tegenspraak met domeinscheiding

- **Dagelijks onderhoud vs groot onderhoud**
  - Het is niet duidelijk wat dagelijks beheer en onderhoud is – wat is de scope van de DVO?
  - Niet duidelijk wat onder strategisch en tactisch beheer verstaan wordt en wat van de marktpartner hiervan verwacht wordt
  - De productbladen van deel C maken dit ook niet duidelijk

Royal HaskoningDHV

Bevindingen (2)

- **Inspanningsverplichting vs resultaatsverplichting** *(bv. beeldkwaliteit "x" van CROW vs. "x" maaibeurten; ook afrekening op toetsbaar resultaat en niet op tarieven – uren/materiaal/materieel)*
  - Beleving lijkt vanuit de techniek en niet vanuit de politiek (key prestatie indicatoren)
  - Output is niet helder gedefinieerd – waar stuur je op om in control te blijven (service levels)
  - Verrekening lijkt grotendeels op basis van inspanning te zijn en sluit niet aan bij prestatie-indicatoren van Deel C
  - Resultaat is als prestatie-indicator gedefinieerd in deel C, de vraag is wel of het de goede zijn:
    - Onderhoudsniveaus A resp. B – is dat beeldkwaliteit volgens CROW?
    - Geen achterstallig onderhoud / 'geen achterstallig klein onderhoud'
    - Geen kapitaalvernietiging (hoe te meten ?)
    - Niet alle even SMART (specifiek, meetbaar, …)
    - 'aangetoonde inspanning'
    - 0-situatie niet aangegeven (kwaliteit en kwantiteit)
    - Productblad komt overeen met activiteiten?
  - Rapportage over performance en toets hierop zijn niet duidelijk – vooral financiële rapportages

Royal HaskoningDHV

Bevindingen (3)

- **Verdeling domeinen per marktpartner**
  - Verschillende partijen:
    - Spaarnelanden, Vialis, overige marktpartners
    - Bestaande afspraken met Spaarnelanden – wat is concreet vastgelegd?
      - Convenanten
      - Collegebesluiten
    - Bestaand contract met Vialis t/m 2016 voor VRI
    - Niet duidelijk welke activiteiten onder welk domein vallen?

Royal HaskoningDHV

Bevindingen (4)

- **Algemeen**
  - Ontbreken van koersvastheid (180° draaien) in de werkgroepen
  - Uitwerkingsplan GOB nog onvoldoende uitgekristalliseerd tot wat het feitelijk betekent
  - Er zit een gat tussen MT en de werkvloer
    - Zie ook aanbevelingen cultuuranalyse 2012:
      - Leiderschap
      - Rolduidelijkheid en verantwoordelijkheid
      - Verbeterkracht
  - Er zijn heel veel relevante documenten
    - Maar status, lijn en samenhang niet altijd aanwezig
    - Reden regie komt niet duidelijk terug:
      - Beter markt benutten
      - Efficiëntie
      - Kostenverlaging
    - Ontbreken duidelijke rol en regie GOB met als basis het uitwerkingsplan GOB:
      - Kaderstellend voor uitvragen naar de marktpartijen
  - Eigen organisatie en rollen zijn complex *(bv. 4 a 5 functies met naam "gebied"....)*
  - Kan GOB als organisatie, maar ook Gemeente overall de ontwikkelingen bijhouden?
  - Relatie naar Spaarnelanden vanuit Gemeente divers en complex

Royal HaskoningDHV

Bevindingen (5) - Spaarnelanden

Aantal verschillende convenanten:

- Verzelfstandiging RATD + SBH - Eeuwigdurend contract:
  - Tenzij verkocht of opgeheven
    - *Van kracht vanaf de oprichtingsdatum en aangegaan voor de duur dat SPL zal bestaan*
    - *Aangegaan voor 7 jaar, maar geen ontbindingsclausule (8.7)*
  - Uitgangspunt: budget en activiteiten van toenmalige begrotingen (+indexering)
- Gedurende uitvoering second opinion:
  - Collegebesluit (februari 2014) aanpassing domeinen bij gelijkblijvend budget
- De samenwerking met Spaarnelanden wordt zeer negatief ervaren
- Ontbreken van of onduidelijk gemeenschappelijk belang
- Incentive voor SPL ontbreekt om goedkoper of efficiënter te werken
  - Marktconformiteit
  - Contractueel (in convenanten) niets vastgelegd, sterker nog vast budget (met indexering)
- (statisch) rendement SPL niet ten goede van budget GOB gaat naar algemene middelen
- Nu zijn er alleen financiële afspraken gemaakt en geen duidelijke afspraken over prestaties
- SPL in ons interview welwillend, willen graag meedenken, maar ook formeel vasthouden aan afspraken
  - Keuzes die de gemeente maakt, hebben impact op SPL – ze willen betrokken blijven
- Zijn vooral bestuurlijk aangehaakt
- Uiteenlopende signalen vanuit GOB op verschillende niveaus naar SPL
- SPL is ambitieus, pakken de ruimte die ze krijgen
  - Hebben ambitie om beheerders rol op te pakken

"Spaarnelanden is niet zo slecht als jullie denken en jullie zijn niet zo helder als jullie denken"

Royal HaskoningDHV

Bevindingen (6) - Regie

- Regie verschillend uitgelegd, dus werksessie gehouden:
  - Regie is wel:
    - Uitvoerende taken door anderen laten uitvoeren
      - *wat zijn dan uitvoerende taken?*
    - Uitbesteden en betaling op basis van prestatie (eindresultaat dat meetbaar is) en niet op basis van inspanning
    - GOB coördineert alles wat bij anderen is uitgezet

  - Regie is niet:
    - Het uitbesteden van besluitvorming, prioritering/programmering, gunning, contractmanagement, beleidsvoorbereiding, initiërende rol, kaders stellen, vertalen doelen eigenaar naar prestaties, adviseren aan de eigenaar, inspraak&participatie

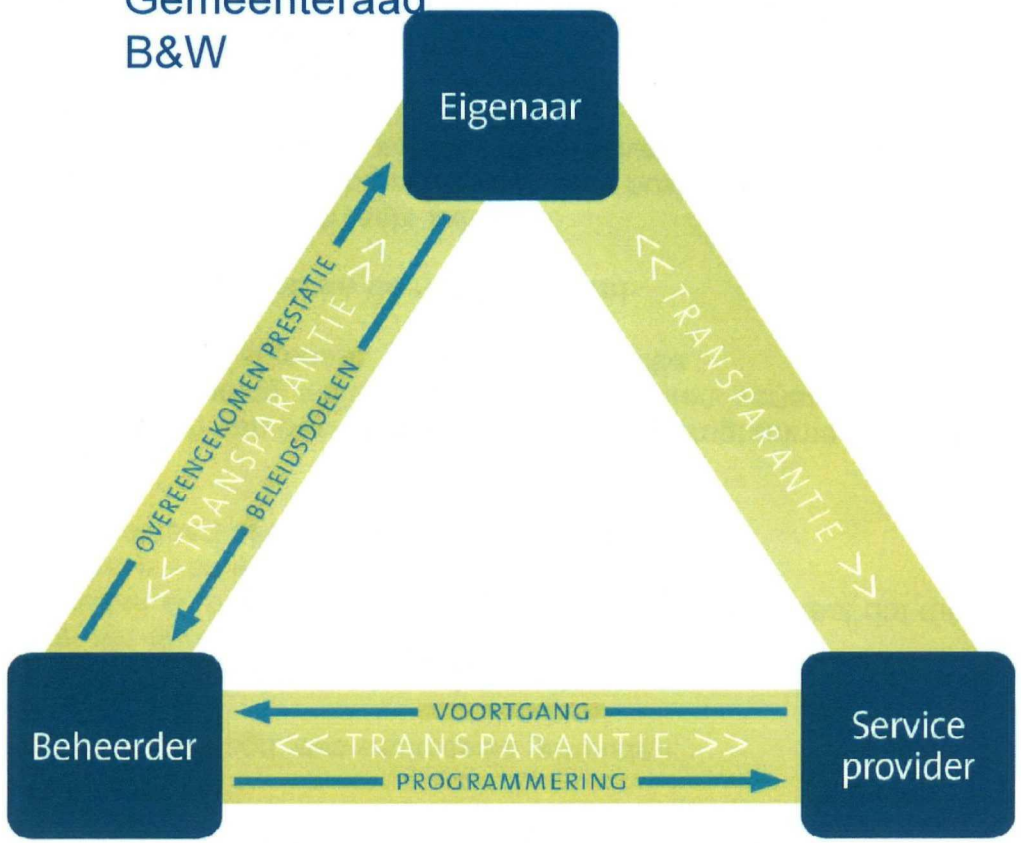
- **Het gaat om de regie nemen en de regie houden!**

- Wat is de rol van GOB bij het 'in regie zetten" ?
  - Wat kan, wil, moet GOB zelf blijven doen? Core business?
  - Er moet wel juiste inhoudelijke kennis in huis blijven voor coördinatie en aansturen contracten en beoordelen prestaties
- Wat is het doel van "in regie zetten" ?
  - Sturings- en monitoringsmechanisme
  - Markt beter benutten, efficiëntie en kostprijsverlaging en kostenbeheersing
- Het gaat ook om helderheid in de rollen van eigenaar, beheerder, marktpartij (service provider)
  - Zie uitleg rolverdeling en taken

Royal HaskoningDHV

Uitleg Rolverdeling en taken – ISO55000

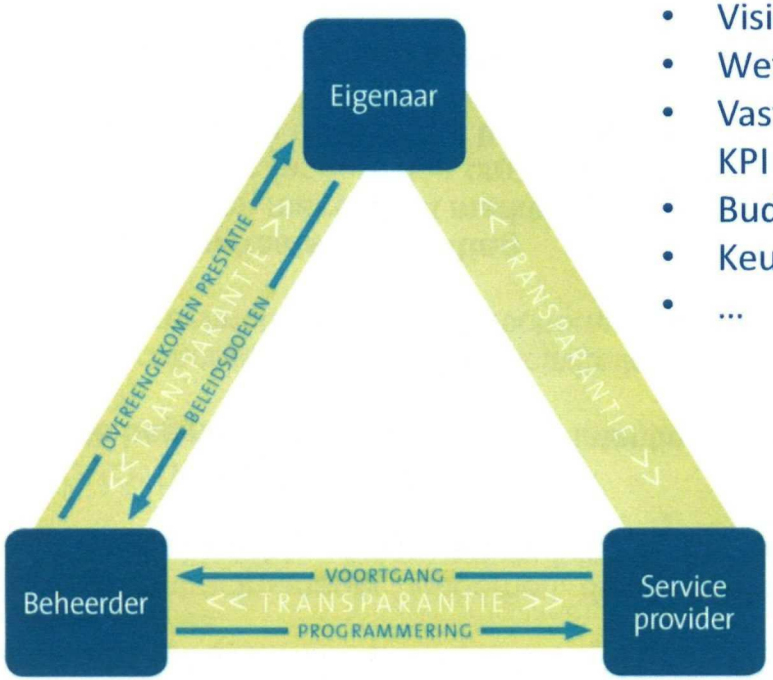
Gemeenteraad
B&W



GOB

Spaarnelanden,
Vialis, Huybens,
Mense, ….

Uitleg Rolverdeling en taken – ISO55000



- Visie en beleid
- Wet- en regelgeving
- Vaststellen prestatie eisen cq KPI en Service levels
- Budget
- Keuzes in/uitbesteding
- ...

- Onderhoudsconcept
- Prestatie binnen budget
- Programmering
- Informatiemanagement
- Aanbestedingsbeleid/beslissingen
- Contract- & Risicomanagement
- ...

- Technische onderhoudsplannen
- Onderhoudsanalyse / werkvoorbereiding
- Fysieke onderhoud
- Administratie en rapportage
- Materiaal voorzieningen
- Voorraadbeheer
- ....

Conclusies/aanbevelingen (1)

- **Domeingericht contracteren** maar gebiedsgericht sturen
  - In DVO vorm te geven door differentiatie in performance per gebied in deel C en proces gang regelen in deel B.
  - In GOB organisatie gebiedsmanagers leidend maken (zie bijlage):
    - aan de voorkant bepalen van prestatie passend in overall beleid Gemeente (eigenaar);
    - in de uitvoering bewaking budget en monitoren prestaties en besluitvormend in eventueel te maken keuzes.
  - Een overall contractmanager benoemen, die de gebiedsmanager ondersteunt.
  - Contract flexibel inrichten (voor verschuiving opdrachten/budgetten binnen domein)

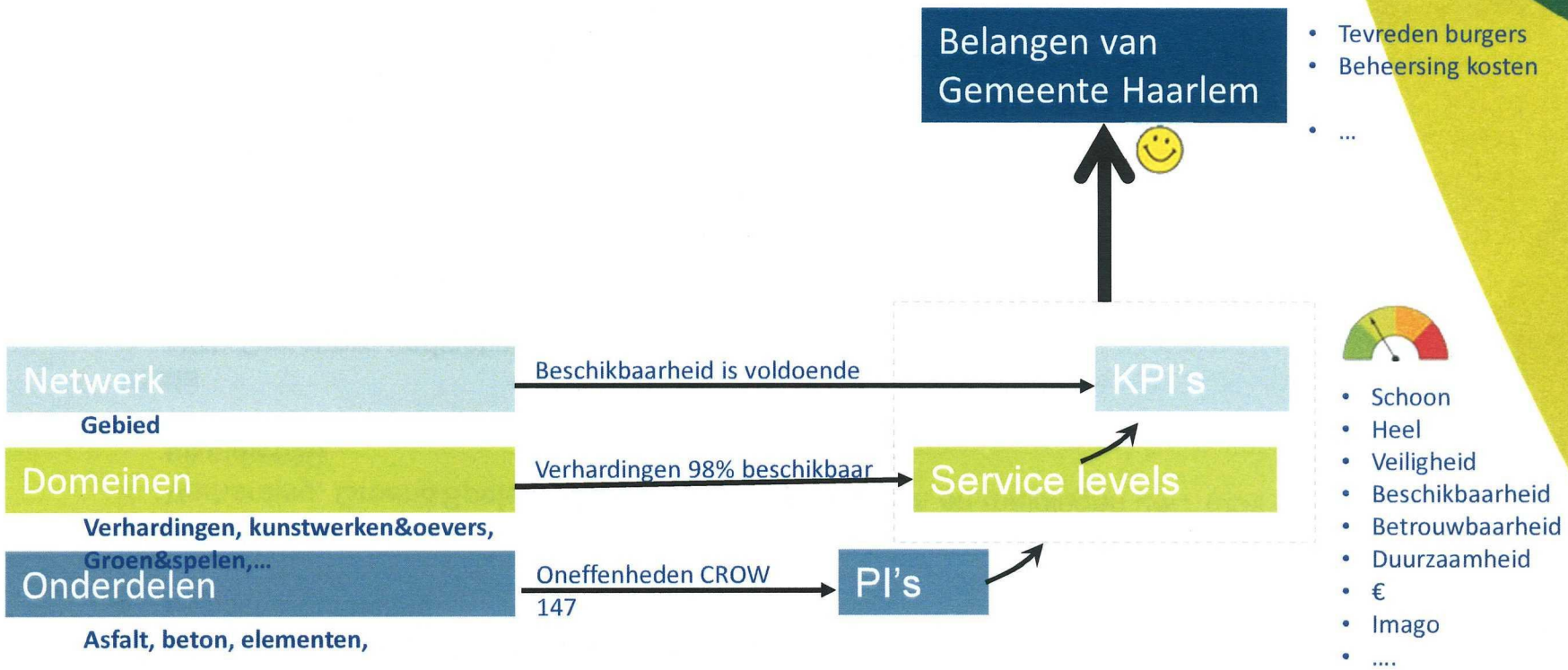
- Scope van DVO: **Dagelijks onderhoud**
  - Om mee te beginnen; maar wel duidelijk intentie tot uitbreiding naar GO uitspreken (preferred supplier GO)
  - Per Domein concreet maken (welke activiteiten en welke performance)
  - Per Domein groeimodel naar GO beschouwen en besluiten

- Contracteren op **Resultaatsverplichting**
  - Duidelijke afspraken maken met marktpartners over prestaties (deel C) en rapportages (deel B)
  - Inbouwen incentives (anders dan omzet gedreven ! bv. o.b.v. gain/pain of Bonus/Malus)
  - Inrichten performance dashbord t.b.v. communicatie richting concern

- Dit alles vraagt om goede communicatie !!!

Royal HaskoningDHV

Vb.PERFORMANCE DASHBOARD !



Royal HaskoningDHV

Conclusies/aanbevelingen (2)

- **Verdeling Domeinen in percelen**
  - Partijen in hun kracht zetten – maximale toegevoegde waarde voor GOB
  - Van gevel tot gevel filosofie maximaal vasthouden (schoon, heel, veilig)
  - Logische bundeling

- **Spaarnelanden**
  - Verharding, Groen&Spelen, Afval & Reiniging, klachten en meldingen 24/7 (dus ook piketdienst)

- **Vialis**
  - VRI&Openbare verlichting

- **Overige markt partijen**
  - Kunstwerken&Oevers
  - Riolering & Grondwater (kan gesplitst worden)
  - Parkeren (incl. exploitatie)

- NB: t.o.v. collegebesluit afwijking
  - Uitruil bij SPL: "Riolering & grondwater" met "Verhardingen"
    - Riolering:
      - Niet visueel beeldbepalend
      - Netwerkstelsel met bemalingsgebieden die niet overeenkomen met gebiedsindeling
  - Parkeren naar marktpartij

Royal HaskoningDHV

Conclusies/aanbevelingen (3)

- GOB helderheid over eigen rol en positie en daarnaar handelen
- Koersvastheid
- Op alle domeinen GOB zorgen voor voldoende kennis in huis (of opbouwen) om contract en prestaties goed te kunnen sturen en beoordelen
- Duidelijk definiëren welke activiteiten per domein onder dagelijks onderhoud vallen
- Heldere kaders en instructie meegeven bij verder opzetten van Deel C
- In Deel C 0-situatie (kwaliteit en kwantiteit) vastleggen of opnemen in transitiejaar
  - marktpartij levert informatie aan in eerste jaar; toetsing door GOB
- Performance dashboard opzetten
- Partnerschap met Spaarnelanden vormgeven
  - Dialoog transparant aangaan en eenduidige signalen afgeven
  - Resultaten bespreken in plaats van beslissing via besluiten
  - Gezamenlijke doelen definiëren
    - Prestaties, kosten(verlaging) en risico's
      - Bv. in 5 jaar 20% reductie van de uitgaven
  - Verbeterpunten over en weer consequent en continu bespreken (de kracht van de herhaling)
- Cultuur verandering binnen GOB snel concreet en zichtbaar maken
  - Leiderschap
  - Rolduidelijkheid (en rolvastheid)
  - Verbeterkracht (afspreken - uitspreken – aanspreken)

Royal HaskoningDHV