

Bijlage 2

Totstandkoming en werkwijze dagelijks beheer

1. Totstandkoming

Werken in regie

Bij de reorganisatie van de hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer was het werken in regie één van de uitgangspunten, naast gebiedsgericht werken en het versterken van de bedrijfsvoering. Zoals in het door B&W op 4 december 2012 vastgestelde *Uitwerkingsplan* (2012/454059) staat:

Het inrichten van een organisatie die flexibel kan reageren op de vraag van de maatschappij met een hoogwaardige dienstverlening vanuit het fysieke domein (projecten, dagelijks beheer, stedelijk beheer en leefbaarheid) waarbij de benodigde kennis en expertise voor de gemeente voorhanden blijft, de relatie met burger en bestuur centraal staat, de kwaliteit van diensten gelijk blijft dan wel verbeterd en de kosten worden verlaagd.

Daaruit vloeide het besluit voort om een aantal taken niet meer door de eigen organisatie uit te laten voeren, maar op de markt in te kopen. Dit maakte een kostenbesparende reductie van de formatie mogelijk. In de B&W-nota *Uitgangspunten beheer- en onderhoudscontracten* (2014/35367) stond als beoogd resultaat geformuleerd:

Een bundeling van werkzaamheden in de openbare ruimte die (1) leidt tot een verschuiving van taken naar marktpartijen, (2) de gemeente in staat stelt haar regierol op te pakken en (3) er voor zorgt dat door middel van aanbesteding een optimale balans van prestaties, prijs en kwaliteit bereikt wordt.

Voor de contracten zijn vervolgens uit deze ambities vijf doelen afgeleid, die bij het hoofdstuk over de evaluatie nader uitgewerkt worden.

Resultaatgerichte contracten

De feitelijke situatie anno 2014 was dat de gemeente nog zo'n vijftien contracten voor het dagelijks beheer en onderhoud van de openbare ruimte had, waarvan vijftien met Spaarnelanden. Al deze overeenkomsten liepen op 31 december 2014 af (voor Spaarnelanden besluit 2013/464480). Wat ze gemeenschappelijk hadden was dat ze inputgericht waren, dat wil zeggen: er werd gestuurd op de frequentie van werkzaamheden, hetgeen tot intensieve controles aanleiding gaf. In de regiegedachte wordt daarentegen gestuurd op output oftewel resultaat en wordt de werkwijze, binnen overeengekomen kaders, aan de markt overgelaten.

Bij de uitwerking van het werken in regie is ervoor gekozen om de zogeheten *UAV-gc 2005*, de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten, als leidraad te gaan gebruiken. Dit sloot aan op de gedachte om meer op resultaat en op kaders te sturen.

Er waren bij andere gemeenten geen ervaringen met het toepassen van deze contractvorm op dagelijks beheer en onderhoud. Daarom heeft de gemeente zich bij laten staan door externen die gespecialiseerd waren in het formuleren van resultaten en in het opstellen van

contractkaders. Met name het beschrijven van de processen die als richtsnoer voor werkwijze en handelen golden was nieuw en verhelderend voor de organisatie.

Parallel aan het opstellen van de contracten vond een inventarisatie van het areaal van de openbare ruimte plaats, waarbij de kwaliteit werd bepaald aan de hand van steekproeven. Deze kwaliteit is vastgelegd in overdrachtsdocumenten die integraal onderdeel uitmaakten van de contracten, inclusief tijdelijk toegestane afwijkingen.

Bij de aanbesteding is ervoor gekozen om met een taakstellend budget te werken, waarbij op basis van het areaal en van kostenkengetallen werd berekend welk bedrag er per domein beschikbaar zou moeten zijn. De gemeenteraad heeft met de nota *Herziening kwaliteitsambitie openbare ruimte* (nr. 2014/340726) een lager onderhoudsniveau vastgesteld. Dit kwaliteitsniveau én het op basis daarvan berekende taakstellende budget zijn als kader aan de contracten meegegeven. Hetzelfde geldt voor de bezuinigingen op parkeren, straatreiniging en straatmeubilair.

In augustus 2014 startte de aanbestedingsfase. Voor de domeinen die op de markt gezet werden is een niet-openbare Europese aanbesteding gehouden. De belangstelling bij marktpartijen bleek groot. Per domein zijn door middel van loting vijf partijen geselecteerd die een aanbieding uit mochten brengen. Deze zijn door een selectiecommissie beoordeeld. Voor Spaarnelanden is een enigszins vergelijkbaar inbestedingstraject gevolgd. Dit alles leidde ertoe dat op 19 december 2014 de ondertekening van tien DDO's plaats kon vinden.

Verdeling domeinen

De DDO-contracten kenmerken zich door een rationele verdeling van de werkzaamheden. Het aantal overeenkomsten werd teruggebracht om voldoende volume te hebben om het voor de markt interessant te maken. Daarnaast werd gezocht naar synergie van taken binnen het domein zelf, bijvoorbeeld door de afvalbakken niet langer over groen en grijs te verdelen.

Vanuit het streven om per domein met één contractpartner te maken te hebben werden samenhangende pakketten van onderhoudsactiviteiten gevormd. Gevolg was dat Riolering & Grondwater geheel op de markt is gezet en dat bomen en spelen toegevoegd werden aan het domein Groen van Spaarnelanden. Om dit mogelijk te maken is een tijdelijke wijzigingsclausule op de verzelfstandigingsconvenanten met Spaarnelanden overeengekomen. De uiteindelijke verdeling van de domeinen ziet er als volgt uit:

	domein	contractpartij
1	beweegbare bruggen	Strukton
2	civiele kunstwerken & oevers	Volker Infra
3	openbare verlichting	Volker Infra
4	verkeersregelinstanties	Vialis
5	riolering & grondwater	BAM
6	verhardingen (asfalt +markeringen)	BAM
7	verhardingen (elementen + straatmeubilair)	Spaarnelanden
8	afval & reiniging	Spaarnelanden

9	coördinatie piket & meldingen	Spaarnelanden
10	groen & spelen	Spaarnelanden
11	parkeren	Spaarnelanden

Er worden weliswaar acht domeinen onderscheiden, maar de domeinen Verhardingen, Openbare Verlichting & VRI's en Civiele Kunstwerken & Oevers zijn bij de contractvorming in twee percelen gesplitst. Voor verhardingen en kunstwerken & oevers had dit te maken met het specialistisch karakter van het onderhoud aan respectievelijk asfalt en beweegbare bruggen. Voor OV en VRI dat het huidige VRI-contract was de reden dat deze nog tot eind 2016 doorliep. De nieuwe aanbesteding voor deze domeinen loopt nu.

De totale waarde van de opdracht voor dagelijks onderhoud is circa 35 miljoen euro op jaarbasis. Hiervan wordt globaal 29,5 miljoen euro inbesteed bij Spaarnelanden, waarvan 18,5 miljoen voor het domein Afval & Reiniging. De domeinen van de marktpartijen tellen op tot zo'n vijf miljoen euro.

2. Werking

Contractstructuur

De uit te besteden werkzaamheden voor het dagelijks beheer werden in één dienstverleningsovereenkomst per domein ondergebracht (met uitzondering van OV/VRI). Deze DDO's bestaan uit drie delen:

- Deel A. Bevat de algemene juridische kaders voor samenwerking. Hierin is onder meer geregeld hoe partijen om moeten gaan met zaken als marktconformiteit, kwaliteitsborging, beleids- en budgetwijzigingen, innovaties, *social return on investment* (SROI), geschillen enz.
- Deel B. Gaat in op de kaders voor de uitvoering van de dienstverlening. Hierin worden bepalingen uit A nader ingevuld door middel van proces- en kwaliteitseisen, zoals een kwaliteitsborgingssysteem, de rapportage- en overlegstructuur en nadere voorschriften voor de werkwijze, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid..
- Deel C. Geeft door middel van resultaatbladen het overzicht van de resultaten die de marktpartner moet leveren en de kwaliteitseisen.

Deel B bevat onder meer de Vraagspecificatie Algemeen die gericht is op doelstelling en werkwijze van de samenwerking. De geest van de overeenkomst wordt als volgt omschreven:

De DDO heeft betrekking op het meerjarig in stand houden van, monitoren van en informeren over de toestand van het domein op het vastgestelde kwaliteitsniveau binnen het grondgebied van opdrachtgever. Van de opdrachtnemer wordt verwacht dat de functionaliteit en prestaties van het areaal in stand worden gehouden en, indien overeengekomen, worden verbeterd.

Met deze contractvorm heeft de gemeente de omslag gemaakt van het sturen op onderhoudshandelingen naar het sturen op vastgestelde resultaten. De marktpartij heeft vrijheid van handelen binnen de meegegeven kaders, controleert de uitvoering, rapporteert over afwijkingen daarvan en stelt na analyse zelf verbeterplannen op. De gemeente richt zich op actief contractmanagement en toetst de uitvoering van de overeenkomsten.

Bij het beoordelen van de uitvoering van de contracteisen speelt een belangrijke rol of de bedrijven op tactisch niveau greep hebben op de werkzaamheden in de buitenruimte – zodat ze bijvoorbeeld kunnen garanderen dat er een structurele oplossing komt voor veel voorkomende typen meldingen, in plaats van dat deze als los van elkaar staande incidenten aan worden gepakt. Dit voorkomt dat de gemeente in de rol van opdrachtgever voortdurend bezig is om te schakelen tussen het operationele en het tactische niveau (te vertalen als: buiten aan de slag gaan versus goed nadenken over wat en hoe je dat gaat doen).

Startfase

De contracten zijn voor een periode van vier jaar afgesloten, met de mogelijkheid om bij goed presteren op de samenwerking twee keer twee jaar te verlengen. De onderhoudspartners kregen een transitieperiode om ze de gelegenheid te geven zich de nieuwe taken en het werken in de stad eigen te maken. In de transitieperiode waren de resultaateisen al van kracht, maar kon de marktpartij middels een transitieplan aangeven dat ze een bepaald onderdeel nog niet volgens de contracteisen uit kon voeren. Daar moest dan een beheersmaatregel voor getroffen worden. Voor de marktpartijen is de transitieperiode inmiddels afgesloten.

Ook voor Spaarnelanden gold een transitieperiode, die van domein tot domein verschilde. Gezien het grote aantal ontwikkelingen binnen dat domein behoudt Afval & Reiniging deze status tot 1 januari 2018.

Wijzigingen

In de contracten kunnen gedurende de looptijd aanpassingen aangebracht worden via een VTW oftewel Voorstel tot Wijziging. Er zijn vier situaties waarin een VTW van toepassing kan zijn:

- Arealwijziging (door toevoeging van bijvoorbeeld een project of van de door Vastgoed beheerde bomen moet de contractpartner extra onderhoud uit gaan voeren – zie de besluitvorming bij de meest recente Kadernota).
- Budgetwijziging (bij indexerings of in het geval dat de raad besluit om het onderhoudsniveau te verhogen of te verlagen).
- Beleidswijziging (met als voorbeeld het Strategisch Plan Afvalscheiding).
- Contractaanpassing (zoals gebeurd is bij de toevoeging van het welvaartsvuil aan de DDO Afval & Reiniging).

Inmiddels zijn al enige tientallen VTW's vastgesteld, onder meer naar aanleiding van het besluit om de stormschade van vorig jaar zomer financieel te compenseren.

Kwaliteitsborging

De gemeente staat op afstand en controleert niet meer iedere handeling. De partner draagt zelf de verantwoordelijkheid om het areaal op de gegeven beeldkwaliteit en resultaatniveau te houden. Door middel van een jaarlijks operationeel uitvoeringsplan, waarin is vastgelegd op welke wijze planmatig wordt gewerkt, en met periodieke rapportages geeft de partner aan dat ze aan het contract voldoet.

De gemeente houdt de vinger aan de pols en beoordeelt periodiek de kwaliteit van de dienstverlening. Gemaakte afspraken moeten duidelijk en meetbaar zijn. Contractdeel B regelt de kwaliteitsborging van de uit te voeren werkzaamheden en de controle daarop.

Het toetsen of de uitvoering van de contracten aan de overeengekomen eisen voldoet is uitbesteed aan een auditbureau, waarvoor ook een aanbestedingsprocedure plaats heeft gevonden. Dit bureau is per 1 april 2015 van start gegaan met zijn werkzaamheden.

Het auditbureau controleert een onderhoudspartner op drie verschillende manieren:

- **Systeemtoets** – bij een systeemtoets wordt een audit gedaan op het kwaliteitssysteem. Vanuit het principe dat een onderhoudspartner werkt vanuit zijn kwaliteitssysteem, betekent een afwijking bij een systeemtoets per definitie dat wij als gemeente stellen dat de resultaten niet gehaald worden. Immers een goed werkend kwaliteitssysteem leidt tot de gevraagde contractresultaten en is de basis van de dienstverlening.
- **Producttoets** – het kwaliteitssysteem wordt beschreven in het kwaliteitborgingsplan (1-malig) en aangevuld met diverse plannen zoals: operationeel uitvoeringsplan (jaarplan werkzaamheden), communicatieplan, duurzaamheidsplan, plan SROI e.d. De worden door het betreffende contractteam van de gemeente beoordeeld aan de eisen van het contract.
- **Procestoets** – bij een procestoets wordt ingezoomd op een werkproces dat moet leiden tot een te behalen resultaat.
Ook bij een procestoets kunnen afwijkingen geconstateerd worden. Het contractteam van de gemeente analyseert samen met het auditbureau de afwijking en bepaald hoe te handelen richting de onderhoudspartner. In alle gevallen wordt de onderhoudspartner in de gelegenheid gesteld te verklaren waarom de afwijking er is en indien de afwijking nog niet geconstateerd was, een verbeterplan op te stellen.
- **Resultaattoets** – bij een resultaattoets wordt buiten gekeken of het afgesproken beeldkwaliteitsniveau daadwerkelijk aanwezig is of dat de functionele eisen gehaald worden. Afwijkingen gevonden in een resultaattoets kunnen leiden veelal tot een proces- of systeemtoets. Immers een afwijking kan een incident zijn (partner moet herstellen), maar kan ook een uitvloeisel zijn van het niet goed uitvoeren van de werkprocessen en/of het kwaliteitssysteem.
In alle gevallen wordt de onderhoudspartner in de gelegenheid gesteld te verklaren waarom de afwijking er is en indien de afwijking nog niet geconstateerd was, een verbeterplan op te stellen.

De toetsing vindt risico-gestuurd plaats. Per domein is een risicodossier opgesteld dat wordt bijgehouden door middel van gezamenlijke risicosessies met de onderhoudspartijen. Zo wordt er een risicoprofiel bepaald dat tot een toets-strategie en een planning leidt. Het auditbureau voert het gehele jaar toetsen uit volgens een vastgestelde planning.

Bij een negatieve bevinding wordt de contractpartij in de gelegenheid gesteld om alsnog aan te geven wanneer ze aan de contracteisen kan gaan voldoen. Dit leidt dan tot een hertoetsing. Bij een afwijking wordt een verbeterplan gemaakt.

Herhaaldelijke negatieve bevindingen kunnen tot sancties leiden als besloten wordt om te escaleren. De eerste sanctie bestaat uit een betalingsstop. Zodra de verbetering is geconstateerd gaat de gemeente alsnog tot betaling over.

Bij de marktpartners is ontbinding van het contract de laatste escalatietrede.

Het systeem is er op gericht om de verantwoordelijkheid bij de onderhoudspartner te laten en deze het eigen functioneren op basis van de constatering te laten verbeteren. Sanctioneren wordt als een laatste middel gezien.

Organisatie

Aan de kant van de gemeente zijn voor de aansturing van de onderhoudspartner per domein contractteams gevormd, samengesteld uit een procesmanager, een technisch adviseur en een beheerder gebied. De procesmanager is primair verantwoordelijk voor de opdrachtverlening aan de contractpartij, kwaliteitsbewaking en budgetbeheer. Het bewaken van de door de gemeente gehanteerde technische specificaties ligt in handen van de technisch adviseurs. De beheerders gebied zijn verantwoordelijk voor de operationele afstemming van de werkzaamheden met de contractpartners.

De beheerder gebied heeft dan ook regelmatig operationeel overleg met de contractpartij. De procesmanager voert met een wat lagere frequentie overleg op tactisch niveau. Een aantal keren per jaar vindt er strategisch overleg plaats waarbij er domein- en contract-overstijgend over ontwikkelingen en knelpunten gesproken wordt.

Gebruikers openbare ruimte

De bewoners van Haarlem zouden weinig tot niets moeten merken van de nieuwe contracten voor beheer en onderhoud. Meldingen komen nog steeds terecht bij het frontoffice van de gemeente. De gemeente is aanspreekpunt voor bewoners en ondernemers van de stad.