



Prestatiecontracten: leren loslaten, waar begint dat en waar eindigt het?

Prestatiecontracten rijp voor upgrade

Het kunnen managen van prestatiecontracten vergt speciale competenties van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. Het opstellen van een goed prestatiecontract blijkt een lastige opgave te zijn. Het is de kunst om te zorgen dat ze tot het gewenste resultaat leiden.

Auteur: Broer de Boer

Heel algemeen richten prestatiecontracten zich erop het openbare groen te onderhouden volgens meetbare en objectieve prestatiedoelstellingen. Beeldkwaliteit kan daarbij een tool vormen. Het meest genoemde voordeel van dergelijke contracten is dat het groenonderhoud beter en efficiënter valt aan te sturen. De opdrachtgever, bijvoorbeeld een gemeente, legt met zo'n contract de regie bij de opdrachtnemer. Dit geeft de laatstgenoemde meer ruimte voor innovatie, slimme onderhoudsstrategieën en voor het optimaliseren van bedrijfsprocessen. Daarbij stuurt de opdrachtgever eerder op het proces dan op de uitvoering dan op de uitvoering.

Leren loslaten

Marjolijn Bons is contractmanager ruimtelijke uitvoering bij de gemeente Tilburg. We vragen haar naar het integrale onderhoud in De

Reeshof, één van de vijf Tilburgse stadsdelen. In 2019 sloot de gemeente hiervoor een UAV-CG-contract met Brouwers Groenaannemers. Tilburg beschikt ook over kennis over het afsluiten van prestatiecontracten in andere disciplines. In deze overeenkomst spelen beeldkwaliteit, bewonerstevredenheid en burgerparticipatie een prominente rol. Bons: 'Voor ons als regieorganisatie was het een belangrijke overweging hoeveel tijd we in zo'n geïntegreerd gebieds- onderhoudscontract willen steken. Aansturing en grip houden op het proces vonden we altijd van groot belang.' De gemeente Tilburg blijkt over voldoende specialisten te beschikken die kennis hebben van en affiniteit met de groensector. Bons vertelt: 'Ons motto bij deze dienstverleningsovereenkomst is: hard op de inhoud, zacht op de relatie. Ik vind dat het leren loslaten daarbij de grootste valkuil is. We heb-

ben bewust onze opdrachtnemer contractueel niet teveel willen voorschrijven. De sturing zou voornamelijk plaatsvinden op basis van *key performance indicators* (kpi's) en beeldmeetlatten.' Bons spreekt hierbij van functioneel specificeren. Hieronder verstaat ze het helder specificeren van eisen waaraan het eindresultaat moet voldoen. 'De sturing vindt plaats op basis van kwantitatieve eisen, de bekende beeldmeetlatten van de CROW en kwalitatieve eisen, waarbij burgertevredenheid een belangrijk onderdeel is. Beide onderdelen zijn output-gestuurd. Een gemeentelijke kwaliteitsmedewerker houdt toezicht op het uitgevoerde werk. hierover rapporteert onze opdrachtnemer maandelijks.' Bons noemt de rol van de opdrachtgever en -nemer in dit Tilburgse dienstverleningscontract minder zwart-wit: 'Om samen de publieke ruimte te kunnen verbeteren, is de relatie het belangrijkste. Maandelijks beoor-

delen we of alle seinen bij de kpi's op groen staan. Ook de beeldkwaliteit betrekken we in onze beoordeling.'

Uitdagen

De gemeente Tilburg daagt zijn opdrachtnemer duidelijk uit, om daarmee de innovatiekracht van de markt te benutten: 'Een jaar na het sluiten van onze overeenkomst hebben we de zeer actuele onderwerpen klimaatadaptatie en biodiversiteit toegevoegd als kpi's. Hierbij kreeg de aannemers als taak deze kpi's uit te werken. Samen beoordeelden we of dat *smart* uitvoerbaar is. Hiermee gaan we praktisch om; we gieten de afspraken niet in beton en leren van wat we tegenkomen. De prestatieovereenkomst met Brouwers is er één voor de langere termijn. De gedachte hierbij is dat de opdrachtnemer gedurende de contractduur zijn investeringen daarvoor kan terugverdienen.' Bons vervolgt: 'Al snel na de gunning voor vier jaar hebben we – binnen de wettelijke kaders die daarvoor zijn – de verlengingsoptie, eveneens voor vier jaar, al gelicht. Daarmee is de totale contractduur acht jaar. Onze ervaring is dat je als contractpartners pas na twee jaar echt goed met elkaar op stoom bent.'

Burgerparticipatie

De gemeente Tilburg beschreef de organisatorische processen vanwege de gewenste risicobeheersing en de noodzakelijke procesaudits. Bons: 'De focus is verschoven van kwantitatief onderhoud naar kwalitatief onderhoud. Dat zorgt voor extra werk. Ons team van contractspecialisten werkt er intensief aan om het contractmanage-

Groenkeur

De activiteiten van Groenkeur sluiten perfect aan bij deze ontwikkelingen. Groenkeur is het enige onafhankelijke keurmerk voor de groene sector. Groenkeur stelt boven op de norm ISO 9001:2015 extra eisen op het gebied van duurzame kwaliteit, vakbekwaamheid, veilig werken en groenkennis. De ISO norm lijkt een papieren tijger. De norm is er echter op gericht om de klanttevredenheid te verbeteren. Dat vraagt om continu verbeteren van de prestaties en dat sluit weer mooi aan op de werkwijze van de prestatiecontracten. Dit blijkt ook uit de reacties van de drie Groenkeur aannemers die hier aan het woord zijn. Groenkeur keurt de bedrijven ook onaangekondigd. Ook daaruit blijkt dat bedrijven hun zaken uitstekend voor elkaar hebben. Bedrijven en personen die aan de richtlijnen voldoen, zijn in het bezit van een Groenkeur-bedrijfs-, -product- en/of -persoonscertificaat. De normen zijn opgesteld door opdrachtgevers en opdrachtnemers, opleiders en belanghebbenden in technische commissies. De certificaten sluiten aan op de werkzaamheden in het openbaar groen, op bedrijfsterreinen, (school)pleinen, bij watergangen, op sportparken, begraafplaatsen enzovoorts.

ment naar een hoger niveau te tillen. Het structureel uitvoeren van (systeem)audits en sturen op risico's zijn daar onderdelen van. We zijn ons er terdege van bewust dat we het onderhoud uiteindelijk doen voor de leefomgeving van de burgers. Als pilot in dit aanbestede stadsdeel in Tilburg draaien de burgers dan ook zelf aan de knoppen, op basis van een budget. Om dat te realiseren, mochten ze aan de hand van beschikbaar gesteld beeldmateriaal zelf hun keuzes maken. Op hoofdlijnen kunnen burgers kiezen waaraan ze het gealloceerde bedrag voor onderhoud willen besteden. Ze konden bij wijze van spreken kiezen of dat naar keurig onderhoud van de boomspiegels ging of naar minder onkruid op de verharding. Dit paste goed in onze overeenkomst met Brouwers en we gaan door met deze aanpak in 2021. Uiteindelijk willen we komen tot een advies voor ons manage-

mentteam over het uitrollen van deze aanpak in de andere vier stadsdelen. Er is overigens één voorwaarde: deze aanpak mag nooit tot kapitaalvernietiging leiden.'

Opdrachtnemer Brouwers

Ronald Kusters, directeur van Brouwers Groenaannemers, vertelt desgevraagd over de burgerparticipatie in De Reeshof: 'Hiervoor hebben we een omgevingsmanager aangesteld. Deze tuigt dat hele participatietraject op en meet bijvoorbeeld de burgertevredenheid. De tevredenheid over de leefomgeving maakt hij zichtbaar met behulp van een dashboard. We willen de uitvoering continu verbeteren en hanteren daarbij de PDCA-verbeteringscyclus (*plan-do-check-act*). Onze omgevingsmanager speelt een belangrijke rol in het signaleren van verbeteringen en hij fluistert dat de projectmanager in. Beiden hebben een aparte rol en ook verschillende vaardigheden op dit gebied. De eerste is erin getraind om de behoeften van burgers te peilen en heeft hiervoor de noodzakelijke empathische vaardigheden. Ten slotte beschrijven we per deelopdracht in het participatieplan de optimale prestatie, die voortkomt uit de PDCA-cyclus.' De aanpak van burgerparticipatie bij het integraal onderhoud in de Tilburgse wijk De Reeshof heeft nog geen lange geschiedenis. Ook



Invasieve exoten de baas blijven binnen het contract

'Hard op de inhoud, zacht op de relatie'

Herman Arentsen waarschuwt
ervoor niet in 'oud RAW-gedrag'
terug te vallen.



‘Als onderneming hebben we een enorme ontwikkeling doorgemaakt’

in Waalre en Eindhoven worden hiermee ervaring opgedaan, volgens Kusters: ‘Gemeenten en burgers zijn hier niet aan gewend. Vaak spelen adviesbureaus een rol bij de implementatie; wij hebben dit zelf in huis gehaald. Zo’n omgevingsmanager, die spart met mensen in de wijk en terugkomt op wensen, is voor mij een bewezen strategie. Het onderhoud wordt dankzij de korte lijnen steeds beter. In de zes jaar die ons contract nog duurt, willen we hierin nog grote stappen zetten!’

Interpretatie

Groenaannemer Eijkelboom en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) sloten al in 2015 een UAV-GC-contract af voor het onderhoud rondom een aantal overheidsgebouwen. Recentelijk keken we hierop terug met de opdrachtnemer en opdrachtgever. Een belangrijke conclusie was dat het bij zo’n prestatiecontract van groot

belang is om samen zo snel mogelijk op het goede spoor te komen. Dat prestatiecontract werd door de partijen als een groeimodel met een gewenningsfase ervaren. Vooral de eerste twee à drie jaar was er sprake van een steile leercurve. Aan beide zijden werd daarin veel tijd geïnvesteerd. Uiteindelijk resulteerde het in een sfeer van vertrouwen. Een prestatiecontract is een tekst, maar uiteindelijk gaat het om de wederzijdse interpretatie!

Drie gescheiden rollen

Hoe kijken ze bij Groenaannemer Eijkelboom nu in het algemeen aan tegen prestatiecontracten? Projectmanager Herman Arentsen: ‘De conventionele wijze van werken met contracten puur op basis van een RAW-bestek is heel duidelijk. Dat zijn, zeg maar, simpele afspraken, met als opdracht bijvoorbeeld het jaarlijks tienmaal maaien van een grasveld. De opdrachtgever houdt het risico bij zichzelf. Bij een prestatiecontract ligt dat totaal anders: er wordt een prestatie verwacht. Hierbij is het aan de opdrachtnemer om in te schatten wat hij moet doen. Het risico komt bij hem te liggen. De opdrachtgever wil echter wel voeling houden met het werk en stelt zijn eisen. Wij vinden dat je zo’n contract zo moet organiseren dat je zaken kunt aantonen, inspecteren en rapporteren. Ik noem dit verificatie en validatie. Met het laatste bedoel ik dat als de prestatie is behaald, ook de doelstelling van de opdrachtgever is behaald. Ik noem dit:

het goede doen, en daarnaast het goede goed doen. Het gebeurt te weinig, maar opdrachtgevers zouden het zo moeten organiseren dat er binnen het Integraal Projectmanagement Model-team drie gescheiden rollen functioneren: projectmanagement, contractmanagement en technisch management. Door deze rollen zowel aan de zijde van de opdrachtgever als de opdrachtnemer uiteen te halen, geef je discussies de noodzakelijke zuiverheid. Onze ervaring is dat Rijkswaterstaat dit uitstekend organiseert. Rolscheiding én koppeling van deze rol tussen opdrachtgever en -nemer werkt namelijk heel goed. Maar het vereist enorm veel voorwerk om een prestatiecontract zo gestalte te geven. Dit heet systeemgerichte contractbeheersing: systeem-, proces- en producteisen vormen drie afzonderlijke niveaus, waarop de opdrachtgever overigens ook kan auditen. De opdrachtnemer moet aantonen dat hij aan de eisen voldoet. De eis dat de opdrachtnemer het ISO 9001-certificaat heeft, is hierbij van groot belang. Een groot voordeel is dat de opdrachtgever het onderhoud niet meer tot in detail hoeft te omschrijven. Het vraagt wel om vakkundige mensen die met zo’n systeem kunnen werken. Het risico is dat je in ‘oud RAW-gedrag’ terugvalt door teveel eisen te stellen en alsnog direct te sturen.’

Nieuwe kansen

Voor Groenaannemer Eijkelboom heeft het afsluiten van prestatiecontracten aantoonbare gevolgen gehad. ‘Als onderneming hebben we een enorme ontwikkeling doorgemaakt’, vervolgt Arentsen. ‘Wij moesten namelijk andere kennis in huis halen. Dit leidde tot de oprichting van Buro De Eijk. Het leverde ons voor meerdere jaren een onderscheidende positie op: wat betreft het leveren van kwaliteit, hoe we ons als groep kunnen manifesteren, meer langjarige relaties enzovoorts. Dankzij de extra benodigde disciplines die we niet in huis hadden, ontstonden er interne ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande medewerkers. Denk aan calculatiewerk, voorbereiding, een aparte afdeling om prestaties meetbaar en aantoonbaar te maken. De opdrachtgever komt alleen nog binnen om te kijken of onze systemen op orde zijn. Het vereist vertrouwen in elkaar om te verifiëren of ons beeld hetzelfde is als dat van onze opdrachtgever. Dat kan namelijk een bron van conflicten zijn. Al vrij snel na gunning op basis van EMVI/PvA, zodra de handtekeningen voor de ontzorging gezet zijn, moet je elkaar diep in de ogen kijken. Investeren in samenwerking in verband met gemeenschappelijke doelen en belangen vergt forse stappen.’

Guus Theuws, oud-student aan de TIAS School for Business and Society in Tilburg, schreef in 2014 een masterscriptie over prestatiecontracten. Het is een uitgebreid en waardevol werkstuk en heeft nog niet aan actualiteit ingeboet. U vindt de scriptie op www.tias.edu/.../kennisdocumenten. Eén van de stellingen is: 'Veelgenoemde nadelen van zo'n prestatiecontract zijn er ook. De voorbereiding vergt vaak complexe samenwerkingsverbanden, meer (voor)besprekingen, tegenstrijdigheden met traditionele commerciële inkoop en er kan sprake zijn van verlies van aandacht bij langdurige samenwerkingen. Wanneer het prestatiecontract op een juiste manier gemanaged wordt door beide partijen en ze zich richten op het beïnvloeden van de juiste factoren, zullen de voordelen de nadelen overstijgen.' Een waardevolle stelling: doe er uw voordeel mee!

Burgerparticipatie: waar de jongere doelgroep een strak gemaaid veldje wil om te voetballen, zullen ouderen waarschijnlijk liever bloemrijke perken zien. Foto: Klaas Kiekebos



Rol van burgers

Wat is de rol van de burgers? En werkt deze rol, deze verantwoordelijkheid van de burger? Arentsen ziet de burger als één van de belangrijke stakeholders: 'De doelstelling kan zijn het verhogen van de burgers tevredenheid en je erop beraden en omschrijven hoe je dat doet. Dit maken we zeker mee, ook door de hogere scores die tegenwoordig gebruikelijk zijn voor dit onderdeel in een PvA. Als opdrachtnemer kun je je concentreren op de belangrijke spelers in een wijk, een deel van de communicatie overnemen of herinrichten en je kunt burgers betrekken bij de uitvoering. Betrokkenheid bij onderhoudswerk zorgt voor bestendige relaties met stakeholders. Als groenaanemers willen wij dat graag uitstralen.'

Projectstart-ups

Welk beeld schetst Klaas Kiekebos van prestatiecontracten? Kiekebos is directeur markt en realisatie bij de Donker Groep. Leiden prestatiecontracten inderdaad tot meer ruimte om de innovatiekracht van de markt te benutten? Hij beaamt dat, maar tekent tegelijk aan: 'Wij zien in de praktijk veel discussies over de wijze van schouwen en bijvoorbeeld over de metingen. Opdrachtgevers huren daarvoor soms zelfs bureaus in. Ik ben van mening dat kortingen en boetes het laatste redmiddel moeten zijn om onwillige opdrachtnemers "aan te moedigen". Een bestek misbruiken om een opdrachtnemer 52 weken in het jaar aan zijn verplichtingen te houden, ervaar ik als onbillijk. Dat kan bij het afsluiten van een prestatiecontract zeker

anders.' Kiekebos vertelt dat Donker Groen inzet op projectstart-ups bij de door hen afgesloten prestatiecontracten. Daarbij leren opdrachtgever en -nemer zo snel mogelijk zowel elkaar als het PvA goed kennen. 'Je moet partners worden', vindt hij. 'Gezamenlijk het onderhoud doen in de openbare ruimte, leren wat je elkaar wel, maar ook wat je elkaar niet moet zeggen. Als je gelijkheid vindt, gezamenlijk het doel omarmt en begrip hebt voor elkaars situatie, kan een prestatiecontract succesvol uitpakken. Je kunt presiemiddelen inzetten, maar dan uitsluitend om onwillige opdrachtnemers in actie te brengen.'

Doorgeslagen

Kiekebos heeft verder de indruk dat het afsluiten van prestatiecontracten in de huidige vorm, in combinatie met PvA's, over het hoogtepunt heen is. Hierbij herinnert hij aan de wegvloeiende kennis en expertise op dit vakgebied bij opdrachtgevers sinds het jaar 2000, en de veranderende beleving van beheerders. 'Opdrachtnemers gingen zelf de onderhoudsfrequentie bepalen en kregen de vrijheid om dat te doen op de manier die hen paste. De prestatiecontracten die daarop volgden, zijn in mijn beleving aan het doorslaan. De situaties in en buiten het groeiseizoen verschillen van elkaar. Mede door het veranderende klimaat vervagen de grenzen hiervan. Opdrachtgevers verwachten dat je je jaarrond aan de afspraken houdt, terwijl 95 procent van de kosten van een opdrachtnemer juist in het groeiseizoen zitten.' Daarbij legt Kiekebos zijn vinger op een belangrijk punt: 'De betalingscurve en de grotere vari-

atie in groeiende en minder groeiende zomers sluiten mijns inziens niet op de werkprestaties aan. Tegenwoordig verwacht men soms dat je ook in december maait als het gras 2 cm te hoog is, met kortingen als dreiging. Ik vind dat een dergelijk prestatiecontract het vakmanschap naar beneden kan duwen. Anderzijds biedt gunnen op basis van EMVI en een UAV-GC-contract goede kaders. De prikkel van de laagste prijs is mijns inziens niet goed.' Kiekebos ziet de openbare ruimte als 'eigendom' van de burgers. Volgens hem houdt de gemeente als – ontzorgde – regisseur de verantwoordelijkheid om naar hen te luisteren: 'Verschillende doelgroepen hebben verschillende belevingswaarden. Je moet hen bij het onderhoud betrekken; daar kun je niet meer omheen', zegt hij. 'Je kunt de burgers enquêteren, de belevingswaarden meten en hiervoor kpi's vaststellen. Bij de gemeente Tilburg doen ze hiermee al ervaringen op. In een wijk met jonge ouders zal er behoefte zijn aan een kortgemaaid strak grasveld om te kunnen voetballen. Een wijk met ouderen waardeert een lagere maaifrequentie en een bloemenrijk grastapijt waarschijnlijk meer. Persoonlijk geloof ik dat we in de toekomst meer gaan werken met contracten die inspelen op beleving, biodiversiteit en klimaatverandering. Die komen in de plaats van de prestatiegerichte contracten waarin exact omschreven is wat er nodig is om het doel te bereiken.'



BE SOCIAL
Scan, lees & deel!



Dick Oosthoek

BESTEK IN BEELD