

# Hoe houd ik grip als DCO?

Sweco Nederland

Versie 08-06-2018

Coen Bresser

Eline Korthof

Violette Wieriks

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
2	Hoe houdt een DCO nu grip?.....	4
3	Hoe houdt een DCO grip bij de inzet van diensten? .....	5
3.1	Praktijkvoorbeelden inzet markt.....	7
3.2	Do's en Dont's .....	9
4	Conclusie .....	10

# 1 Inleiding

## Inleiding

Indien ik als decentrale overheid (DCO) kies voor het laten uitvoeren van diensten en/of taken door een externe partij, bijvoorbeeld in de vorm van een Managing Agent<sup>1</sup>, hoe houd ik dan grip? Hoe zorg ik ervoor dat de marktpartij continue de gewenste kwaliteit levert en begrijpt hoe mijn vraag op de juiste manier vertaald wordt naar de operationele uitvoering? Hoe kan ik ervoor zorgen dat we hetzelfde doel nastreven en een mogelijk winst oogmerk van de marktpartij niet in de weg staat?

Deze notitie gaat in op deze vragen door eerst antwoord te geven op de vraag ‘Hoe houdt een DCO nu grip?’ en vervolgens op de vraag ‘Hoe houdt een DCO grip bij de inzet van diensten’. Beide vragen worden ondersteund door een aantal voorbeelden uit praktijk en de Do’s en Don’ts die in de interviews naar voren zijn gekomen. De notitie sluit af met de conclusie omtrent de vraag ‘Hoe houd ik grip als DCO?’.

## Werkwijze/verantwoording

De werkwijze interviews is gehanteerd bij het opstellen van deze notitie. Deze methode is goed bruikbaar voor complexe vraagstukken en/of het realiseren van veranderingen. Bij interviews wordt het onderzoeksprobleem zo open mogelijk tegemoet getreden, de belevingswereld van de onderzoekssubjecten staat centraal. Het doel is om te komen tot een inzicht in het gestelde probleem. De interviewgegevens zijn aangevuld met literatuuronderzoek.

---

<sup>1</sup> Zie voor definitie Managing Agent de notitie ‘Managing Agent’.

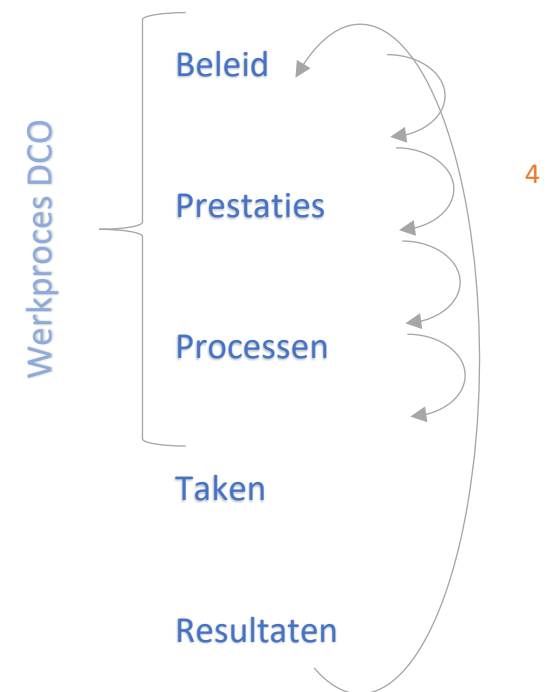
## 2 Hoe houdt een DCO nu grip?

Het werkproces van een DCO kan schematisch worden weergegeven zoals in figuur 1. Er wordt beleid gemaakt wat wordt vastgelegd in de Raad. Dit beleid wordt vervolgens vertaald naar prestaties. De prestaties worden vertaald naar processen. De processen naar uitvoerbare taken, welke zich uiten in resultaten. Deze stappen kunnen formeel zijn vastgelegd. Bij diverse werkzaamheden wordt een opdracht in de markt gezet op het onderste niveau.

Terugvertaald naar bijvoorbeeld tunnelbeheer (door de DCO) wordt er op beleidsniveau bepaald dat de tunnel zo veel mogelijk beschikbaar moet zijn en verkeersveilig. Vertaald in prestaties komt dit neer op bijvoorbeeld een beschikbaarheidspercentage van de tunnel wat behaald dient te worden. Vanuit deze prestatieafspraken wordt bepaald hoe dit procesmatig uitgevoerd kan worden (benodigde systemen, data en personeel om de tunnel beschikbaar te kunnen houden en bij onoverkomelijke afsluiting zo snel mogelijk weer beschikbaar te zijn). Deze processen worden vervolgens, middels taken, operationeel in uitvoering gebracht. Het uitvoeren van deze taken leidt tot een resultaat. Dit resultaat dient te voldoen aan de vastgelegde prestatieafspraken (beschikbaarheidspercentage tunnel) om zo te kunnen voldoen aan het beleid.

Om de cirkel van het werkproces rond te maken worden behaalde resultaten geëvalueerd om vervolgens verbeteringen door te kunnen voeren. Mogelijk hebben deze verbeteringen invloed op het geformuleerde beleid en start het werkproces weer van bovenaf.

Om ervoor te kunnen zorgen dat de resultaten daadwerkelijk een uitwerking van het beleid zijn, wordt er in het gehele werkproces nauw samengewerkt. Voor het uitvoeren van het werkproces is het belangrijk om op alle niveaus in het werkproces een duidelijke doelstelling te hebben, duidelijke werkafspraken te maken en goed te communiceren, met name wanneer werkprocessen meerdere personen en afdelingen omvatten. Doordat het totale werkproces intern bij de DCO plaatsvindt, heeft de DCO zelf grip op het gehele proces. Hij kan zelf grip houden op het proces en de voorwaarden voor samenwerking, vertrouwen en openheid controleren. Zo nodig kan de DCO gedurende het proces bijsturen.

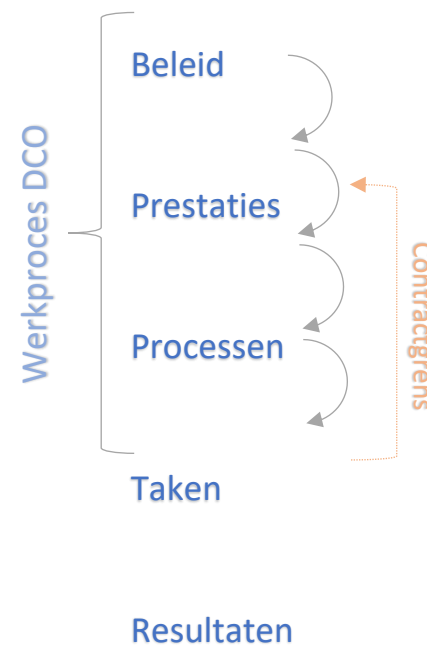


Figuur 1: werkproces DCO

### 3 Hoe houdt een DCO grip bij de inzet van diensten?

Op het moment dat een DCO een dienst of taak uitvraagt, neemt de marktpartij (een deel van) het werkproces van de DCO over. Redenen voor een DCO om een dienst of taak uit te vragen zijn: onvoldoende kennis in huis voor specialistische taken, het willen beperken tot de kerntaken, het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, onvoldoende vermogen voor de aanschaf van assets en/of personeel en kostenbesparing (. Voor de inhuur van een marktpartij is meestal wel voldoende budget aanwezig (VKA, 2015; Martijnse et al., 2011)..

Indien een marktpartij een deel of het gehele werkproces invult voor de prestatieafspraken, dan wordt de contractgrens verlegd (zie figuur 2). De plek waar de contractgrens precies wordt gelegd is in beide gevallen vraag- en situatieafhankelijk. Er kan gekozen worden voor een organisatievorm waarbij de marktpartij direct verantwoordelijk is voor behalen van de opgestelde prestatieafspraken. Het is echter ook mogelijk om te kiezen voor een organisatievorm waarbij



de marktpartij taakgestuurd wordt ingezet (zonder directe prestatieafspraken).

In beide gevallen wordt een deel van het werkproces van de DCO overgenomen door de markt. Dit mag echter niet ten koste gaan van de controle op de uitgevraagde activiteiten. Hoe houdt de DCO grip? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de marktpartij continue de gewenste kwaliteit levert en begrijpt hoe de vraag van de DCO op de juiste manier vertaald wordt naar de operationele uitvoering? Hoe kan de DCO ervoor zorgen dat de marktpartij hetzelfde doel nastreeft en daarbij een mogelijk winst oogmerk van de marktpartij niet in de weg staat?

Een belangrijk uitgangspunt is dat de DCO zich realiseert planmatig over langere tijd te moeten samenwerken met de marktpartij. DCO en marktpartij hebben hierbij uitdrukkelijk eigen vrijheidsgraden en verantwoordelijkheden. Beiden zijn gelijkelijk de motor van het proces en beïnvloeden gelijktijdig de mate van succes van de uitgevraagde dienst. Een goede relatie is hierbij essentieel, gefundeerd op wederzijds vertrouwen, een hoge mate van transparantie en betrokkenheid en een cultuur van geven en nemen (VKA, 2015; Martijnse et al., 2011).

Om als DCO goed grip te kunnen houden, is het daarom van belang dat, naast harde prestatieafspraken, er ook goede zorg is voor de relatie. Aandacht voor de behoeften van beiden partijen is benodigd. Deze behoeften laten zich verdelen in drie subgroepen: behoefte aan samenwerking, behoefte aan informatie en behoefte aan prestaties.

#### Behoefte aan samenwerking

De samenwerking bij gebruik van diensten wordt meestal gevat in omvangrijke samenwerkingscontracten. Hierin worden onder andere de juri-

Figuur 2: mogelijke contractgrens bij gebruik van diensten

discussie afspraken, servicelevels en KPI's en governancestructuren vastgelegd. Kortom, de 'harde' elementen van de samenwerking. Onderbelicht blijven vaak de te gebruiken methodieken en de 'zachte' samenwerkingsafspraken. Door ook hier afspraken over te maken, bijv. door het opstellen van omgangsregels, wordt de basis gelegd voor het voorkomen van disputen en voor wederzijdse betrokkenheid.

De samenwerking wordt in ieder geval gestart met een positieve uitkomst inzake dienst en proces als gewenst resultaat, ondanks dat de marktpartij misschien ook niet precies weet hoe deze nieuwe situatie werkt en zijn ervaring en werkprocessen anders zijn. Dit betekent belangen en doelen afstemmen, wederzijds respect en begrip tonen, vertrouwen in elkaar uitpreken en elkaars belang voor ogen houden. Net zoals bij het huidige interne werkproces zijn samenwerking, openheid en vertrouwen essentieel.

Door intensief samen te werken leren DCO en marktpartij elkaar goed kennen, wat ervoor zorgt dat de marktpartij de vraag van de DCO kan doorgronden en dit tot de juiste resultaten in de operationele uitvoering kan vertalen. Ook zorgt dit ervoor dat DCO kan doorgronden hoe de marktpartij 'er in staat' en welk werkproces de marktpartij precies hanteert. Een open, frequente en regelmatig gestructureerde dialoog is hierbij essentieel.

### Behoeftte aan informatie

DCO en marktpartij hebben beiden behoefte aan duidelijkheid. Voor grip is het daarom van belang dat een DCO consequent informatie uitwisselt (bijv.

overlegmomenten contractueel vastleggen) met de marktpartij over de dienstverlening (verwachtingen/tijdsbestek), contractnaleving en continue verbeteracties. Hiermee wordt een open en heldere communicatie bevorderd, wederzijds begrip versterkt en komen problemen sneller aan het licht. Eventuele bijsturing vindt dan ook eerder plaats (VKA, 2015; Martijnse et al., 2011).

### Behoeftte aan prestaties

Het waarborgen van continue kwaliteit tegenover een eerlijke beloning vindt plaats middels het gezamenlijk opgestelde en ondertekende contract. In dit contract staat beschreven welke prestatieafspraken behaald dienen te worden/welk takenpakket uitgevoerd dient te worden. De afspraken zelf kunnen gedurende de looptijd worden aangepast of uitgebreid. Bij het niet behalen van de afspraken/het takenpakket kunnen er sancties volgen, bij prestaties boven verwachting kan er een bonus ingezet worden. Beide gevallen zijn in het contract overeengekomen. Mede door prijsprikkels is het belang voor het behalen van een optimale prestatie niet alleen voor de DCO, maar ook voor de marktpartij zeer groot<sup>2</sup>.

Een primaire vereiste bij het opstellen van zogenaamde 'harde' afspraken is dat de DCO begrip toont voor en de behoefte respecteert van de marktpartij om winst te maken en de marktpartij begrip toont voor en de behoefte van de DCO respecteert om kosten te reduceren en de kwaliteit van dienstverbetering te verhogen (VKA, 2015; Martijnse et al., 2011).

---

<sup>2</sup> Daarnaast heeft de marktpartij ook een groot belang bij het opbouwen en/of behouden van een goede en betrouwbare naam binnen de markt en zal daardoor ook zelf zorgen voor het leveren van kwaliteit en het winstogmerk niet als doel op zich inzetten.

Op papier is dit de manier voor de DCO om grip te houden op de marktpartij. Echter, in de praktijk blijkt dat voornamelijk de menselijke samenwerking, openheid en wederzijds vertrouwen ervoor zorgen dat de DCO grip houdt op de marktpartij en er een prettige en betrouwbare werksfeer tussen beide partijen ontstaat. Hierop sturen is voor de DCO cruciaal om grip te houden, het contract bevat slechts de spelregels voor het maken van afspraken.

### 3.1 Praktijkvoorbeelden inzet markt

Bovenvermelde inzichten zijn zichtbaar bij leerervaringen uit de praktijk. Drie casussen komen aan bod: tunnelbeheer voor de provincie Noord-Holland, DVM-beheer voor de provincie Noord-Holland en Verkeersmanagement as a Service (VMaaS) voor gemeente Den Haag

#### Tunnelbeheer voor de provincie Noord-Holland

Binnen deze samenwerkingsvorm is sprake van een Managing Agent (MA)<sup>3</sup>. Vanaf het begin van de inwerkperiode heeft de MA inzage gegeven in de aanpak om te komen tot een afgestemd werkproces om de prestatieafspraken omtrent tunnelbeheer te kunnen leveren. De inwerkperiode voor deze samenwerking heeft ongeveer 2 jaar geduurd. Na 2 jaar was het proces bij de DCO en bij de MA helemaal op elkaar afgestemd en uitgebalanceerd en was er volledig wederzijds vertrouwen ontstaan. Deze periode is belangrijk geweest voor beide partijen om elkaar en elkaars belangen te leren kennen, de vraag (achter de vraag) van de DCO goed te kunnen begrijpen en het netwerk te leren kennen.

<sup>3</sup> Zie voor definitie Managing Agent de notitie 'Managing Agent'.

De DCO houdt in dit voorbeeld grip op de MA door regelmatig (bijv. maandelijks) om de tafel zitten en de resultaten (opgeleverd in een rapportage) gezamenlijk door te nemen. Binnen deze overleggen wordt getoetst of de MA voldoet aan de prestatieafspraken van de DCO. Hierbij wordt het gezamenlijk opgestelde contract in eerste instantie terzijde gelegd. Op het moment dat blijkt dat de MA een prestatieafpraak niet heeft kunnen halen wordt eerst gezamenlijk gekeken naar de oorzaak en wordt bepaald hoe dit in het vervolg verbeterd kan worden. Pas daarna wordt er contractueel gekeken of sancties nodig zijn.

Het automatisch inzetten van sancties vanuit het contract zou als gevolg hebben dat het voor de opdrachtnemer minder aantrekkelijk zou zijn om openheid te geven over (bijna) incidenten waardoor de DCO grip verliest. Bij laakbaar handelen is het natuurlijk logisch dat de DCO een deel van de vergoeding terugvraagt (boete) omdat er niet geleverd is en omdat in dat geval niet alles in werk is gezet om het resultaat te halen. Door openheid kan de DCO mogelijk met ideeën en opties bijdragen om het resultaat alsnog te halen, dit is grip en samenwerking.

Een extra controle op de samenwerking wordt daarnaast door de MA gedaan middels een jaarlijkse tevredenheidsenquête.

#### DVM-beheer voor de provincie Noord-Holland

Ook in dit voorbeeld is er sprake van een Managing Agent (MA). De inwerkperiode was hier korter dan in voorgaand voorbeeld, omdat de inzet van deze MA minder omvangrijk is ten opzichte van het tunnelbeheer. In dit voorbeeld heeft de MA-onderaannemers ingehuurd voor het uitvoeren van het DVM-beheer. Hierbij heeft de DCO direct contact met onderaannemer

en stuurt deze in de operationele uitvoering zelf aan. Hierdoor heeft de DCO direct grip op de uitvoering. Echter, de MA is verantwoordelijk voor de opgeleverde resultaten en daarmee voor de kwaliteit die de onderaannemer levert.

Middels evaluatiemomenten elk kwartaal tussen DCO en MA wordt getoetst of de MA voldoet aan de opgestelde prestatieafspraken. Ook wordt hier gezamenlijk gesproken over mogelijke verbeteringen in het proces.

### **Verkeersmanagement as a Service (VMaaS) voor gemeente Den Haag**

In dit voorbeeld heeft een samenwerkingsverband plaatsgevonden waarbij geen concrete prestatieafspraken op beleidsniveau zijn vastgelegd. Echter, de markt was in dit voorbeeld wel verantwoordelijk voor het inzetten van regelscenario's. Het inzetten van deze regelscenario's werd gedaan door gekwalificeerd personeel (ingehuurd en opgeleid door de marktpartij) in een zelf ingerichte bedienruimte. In deze casus heeft de DCO grip gehouden door te sturen op taken of processen.



### 3.2 Do's en Dont's

Vanuit bovenstaande leerervaringen en theorie kunnen de volgende 'Do's' worden gefilterd:

- Afstemmen van organisatievorm en werkprocessen op elkaar (zowel door de marktpartij als door de DCO). Het doel hiervan is te kunnen komen tot een goede samenwerking. Het is moeilijk dit te borgen in het contract omdat het een intermenselijke interactie is gebaseerd op gevoel, de enige mogelijkheid is borgen dat openheid besproken wordt;
- Samenstellen van een basisset aan omgangsregels. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het wederzijds vertrouwen, hetgeen een positief effect heeft op de samenwerking en regeldruk;
- Een lange inwerkperiode gebruiken en een lange contractduur aanhouden zodat voor geruime tijd de vruchten kunnen worden geplukt van het opgebouwde wederzijdse vertrouwen en de samenwerking. De lange contractduur kan ook bestaan uit meerdere malen eenzelfde opdracht bijvoorbeeld voor EMaaS;
- Gezamenlijk werken aan het verbeterproces, door niet behaalde prestatieafspraken gezamenlijk te analyseren en verbeterpunten door te voeren;
- Ruimte bieden in contract voor het aanpassen of uitbreiden van gemaakte afspraken;
- Communiceren in belangen door beide partijen in plaats van in oplossingen voorkomt dat men 'op elkaars stoel gaat zitten'. Wederzijds begrip is hiervoor benodigd;
- Duidelijkheid creëren rondom dienstverlening (verwachtingen, tijdsbestek) en contractnaleving. Een open, frequente gestructureerde dialoog is hierbij benodigd. Dit bevordert tevens een open en heldere communicatie, versterkt wederzijds begrip en komen problemen sneller aan het licht.

Daarnaast komen de volgende 'Dont's' naar voren:

- De marktpartij voorschrijven hoe deze zich moet organiseren op het gebied van bijvoorbeeld aantal fte's en in te vullen expertises/functies;
- Enkel via het opgestelde contract met elkaar communiceren (vingers wijzen welke verantwoordelijkheid bij wie ligt);
- Automatische effectivering van boetes.

## 4 Conclusie

Bij het inzetten van een marktpartij voor het uitvoeren van bepaalde diensten voor de DCO vult de marktpartij een deel of het gehele werkproces in van de vertaling van de opgestelde prestatieafspraken, via processen en taken, naar resultaten. Om ervoor te zorgen dat de DCO grip houdt op de prestatie zijn zowel ‘harde’ factoren als ‘zachte’ factoren van belang (VKA, 2015; Martijnse et al., 2011).

Grip begint bij de realisatie dat ‘it takes two to tango’; DCO en marktpartij zijn gelijkelijk de motor van het proces en beïnvloeden gelijktijdig de mate van succes van de gevraagde dienst. Het is daarom van essentieel belang om, naast harde prestatieafspraken, zorg te dragen voor een goede samenwerkingsrelatie. De samenwerking tussen DCO en marktpartij verdient ruime aandacht en primaire sturing. Het gezamenlijk opgestelde en ondertekende contract wordt hierbij gezien als (samenwerkings-)middel en niet als doel op zich (VKA, 2015; Martijnse et al., 2011). Zie hierbij ook het voorbeeld ‘tunnelbeheer voor de provincie Noord-Holland’, waarbij het gezamenlijk opgestelde contract in eerste instantie terzijde is gelegd en pas bij het niet behalen van een prestatieafpraak door de marktpartij contractueel werd gekeken of sancties benodigd waren.

Een goede samenwerkingsrelatie kenmerkt zich door wederzijds respect en begrip, vertrouwen, rekening houden met elkaars belang en transparantie. Het is hierbij aanbevolen een basisset omgangregels op te stellen en regelmatig informatie uit te wisselen met de marktpartij, te evalueren en na te denken over mogelijke verbeterpunten en implementatie hiervan in het werkproces. Door regelmatig contact wordt een open en heldere communicatie bevorderd, wederzijds begrip versterkt en kan sneller bijgestuurd worden.

Het opbouwen van wederzijds vertrouwen en de inwerkperiode kosten tijd (zie voorbeeld: tunnelbeheer provincie Noord-Holland). Daarom zijn samenwerkingen en contracten gericht op een langere periode. Na de inwerkperiode, is de samenwerking tussen DCO en marktpartij volledig in balans en kan de marktpartij ook steeds efficiënter met het werkproces omgaan (door onder andere het doorvoeren van de gezamenlijk bepaalde verbeteringen). Hierbij is het van belang dat de DCO de marktpartij vrijheid geeft in de inrichting van het werkproces en geen voorschrijvingen doet van bijvoorbeeld het aantal in te vullen fte’s en expertises.

Concluderend kan worden gesteld dat hoe groter het wederzijds vertrouwen is en hoe efficiënter het werkproces van de marktpartij is vormgegeven en afgestemd op het werkproces van de DCO, hoe meer grip de DCO heeft op het proces en hoe meer voordeel de DCO eruit kan halen om een dienst uit te vragen.

### Aanbevelingen

Het is aanbevolen andere praktijkvoorbeelden te onderzoeken. Nu is vooral de Managing Agent als uitgangspunt gebruikt. Daarnaast is het relevant onderscheid te maken in griphouden voor de verschillende doelgroepen bij een DCO (bestuur, management, uitvoering etc.). Per slot van rekening zijn voor de verschillende verticale gremia andere methoden benodigd om grip te houden.