

## Gebiedscontracten

doelen, succesfactoren en de lessons-learned

**Opdrachtgever:**

GS

**Opdrachtnemer:**

Ed Elferink – Programmamanager Interne Audit

**Onderzoekers:**

Restlan Aykaç (AD/CC), Filip den Eerzamen (AD/CC)

**Datum:**

15 april 2019

**Status:**

Definitief



## Inhoudsopgave

1	Samenvatting .....	4
2	Reactie van opdrachtgever.....	10
3	Opdrachtformulering.....	11
3.1	Aanleiding .....	11
3.2	Doelstelling, centrale vraagstelling en de onderzoeksvragen.....	11
3.3	Referentiekader en methode van onderzoek .....	13
3.4	Leeswijzer .....	13
4	Doelen gebiedscontract Kop van Noord-Holland .....	14
4.1	Inleiding.....	14
5	Succesfactoren.....	17
5.1	Onderscheiden succesfactoren voor GC'n .....	17
5.2	Overzicht doelen en succesfactoren in onderlinge samenhang.....	18
6	Succesfactoren bij de uitvoering van Gebiedscontracten .....	23
6.1	Inleiding .....	23
6.2	Samenwerking krijgt meer aandacht .....	23
6.3	Communicatie vindt plaats op verschillende niveaus.....	24
6.4	Aanwezigheid/beschikbaarheid van kennis en expertise zijn cruciaal.....	24
6.5	Kwaliteit van areaaldata is bepalend .....	25
6.6	Het leren en het waarborgen van leerpunten ontwikkelen zich .....	25
6.7	Juridische toetsing.....	26
6.8	Risicobeheersing .....	26
6.9	Kwaliteit managementinformatie .....	27
6.10	Resumé .....	28
7	Lessons learned .....	29
7.1	Inleiding .....	29
7.2	Omslag in denken, loslaten en vertrouwen.....	29
7.3	Invulling bestuurlijke eindverantwoordelijkheid .....	29
7.4	Onzekerheden .....	30
7.5	Aandachtspunten.....	31
7.6	Aanbevelingen.....	32

# 1 Samenvatting

## Aanleiding

Het college van GS heeft op 10 april 2018 het plan van aanpak vastgesteld voor het onderzoek "Gebiedscontract Kop van Noord-Holland, *een jaar na de transitie*".

Het onderzoek is geïnitieerd vanuit de ambtelijke behoefte om het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland (GC KvNH) een jaar na het afronden van de transitiefase te evalueren. De scope is op verzoek van de GS uitgebreid naar de andere gebiedscontracten omdat het GC KvNH als pilot diende en van belang is inzicht te hebben in de mate waarin de lessons learned uit de pilot in de daarop volgende gebiedscontracten zijn meegenomen. Gezien het feit dat recent het laatste gebiedscontract in de markt is gezet en alle gebiedscontracten derhalve recent zijn gestart, wordt nu geen uitspraak gedaan over de werking van de gebiedscontracten. Hiervoor is het op dit moment nog te vroeg. Toegevoegde waarde van dit rapport zit met name in het inzichtelijk maken van de doelen van de gebiedscontracten (GC'n) en het identificeren van succesfactoren die in hoge mate bepalend zijn voor het kunnen behalen van de doelen. Succesfactoren worden in dit onderzoek derhalve niet als een norm gehanteerd, maar zijn geïventariseerd en geïdentificeerd als essentiële zaken om de gestelde doelen te kunnen realiseren. In die context kunnen de onderscheiden succesfactoren wel tijdens de uitvoering worden gebruikt, in samenhang met de te volgen strategie, om richting te bepalen voor te nemen maatregel en om –aan de hand van de succesfactoren- tussentijds te monitoren hoe de uitvoering verloopt.

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

*Welke succesfactoren zijn bepalend voor het realiseren van de doelen van de provincie zodanig dat het provinciaal bestuur eindverantwoordelijkheid kan dragen voor onderhoud en beheer met gebiedscontracten, in welke mate is bij het uitvoeren van de gebiedscontracten met deze succesfactoren rekening gehouden en zijn de lessons learned meegenomen in de gebiedscontracten?*

Met de uitvoering van gebiedscontracten in de centrale vraagstelling wordt in dit onderzoek bedoeld het in de markt zetten van en de regie voeren over de contracten.

Om een antwoord te geven op de centrale vraagstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke doelen beoogt de provincie met het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland?
2. Welke succesfactoren zijn door de provincie geïdentificeerd voor het realiseren van de provinciale doelen met gebiedscontracten en welke overige succesfactoren zijn te onderkennen?
3. In hoeverre wordt bij het uitvoeren van de gebiedscontracten rekening gehouden met de succesfactoren?
4. In hoeverre is geborgd dat lessons learned in de gebiedscontracten zijn meegenomen, gericht op het kunnen dragen van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid door de provincie?

Hieronder worden de bevindingen weergegeven van dit onderzoek, gegroepeerd naar de onderzoeksvragen. De beoogde doelen, de succesfactoren voor de beoogde doelen, in hoeverre daar rekening mee wordt gehouden, de lessons learned en de invulling van de bestuurlijke verantwoordelijk worden achtereenvolgens behandeld. Het geheel sluiten wij af met een beschouwing over de onzekerheden en aandachtspunten ten aanzien van de realisatie van provinciale doelen en met een aantal aanbevelingen.

## De beoogde doelen met de Gebiedscontracten

Doelen kunnen op verschillende niveaus worden geformuleerd: strategisch, tactisch en operationeel. Op strategische niveau hebben de doelen betrekking op de bestuurlijke keuzes gericht op de langere termijn. Met betrekking tot gebiedscontracten zijn de volgende twee strategische doelen gesteld:

- 1) een veilig, beschikbaar en bereikbaar areaal, en
- 2) tevreden gebruikers.

Op het tactische niveau worden de strategische doelen verder geconcretiseerd voor de uitvoerende organisatie. De volgende doelen zijn benoemd voor de gebiedscontracten op het tactische niveau:

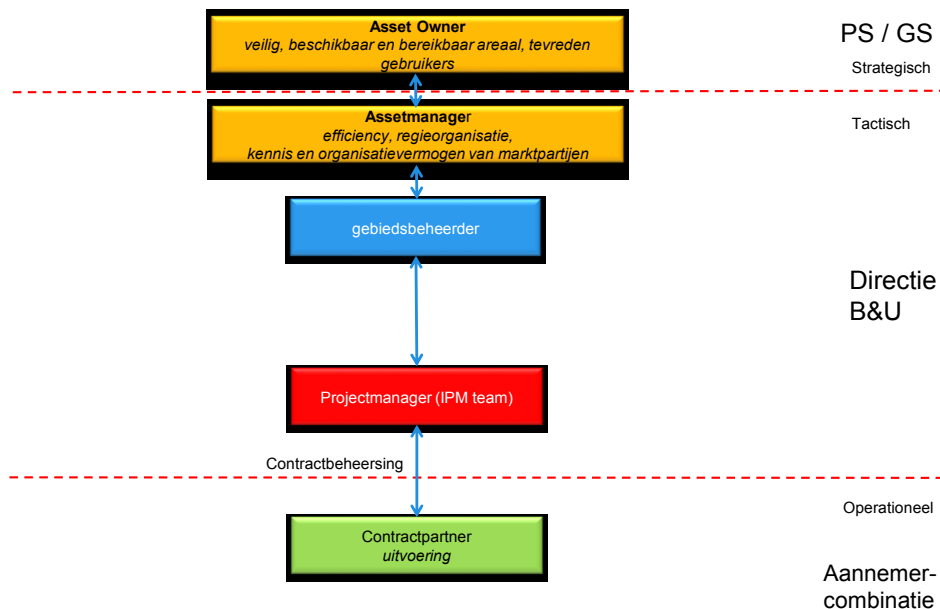
- 1) meer gebruik maken van kennis, innovatie en organisatie-vermogen uit de markt;

- 2) met GC moet efficiency worden gerealiseerd;
- 3) GC is een voertuig voor de ontwikkeling naar een regie-organisatie.

Deze doelstellingen worden door geïnterviewden herkend en benoemd.

Operationele doelen hebben met name betrekking op het niveau waarop daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de projectplannen en –werkzaamheden. Deze liggen hoofdzakelijk op het bord van de gebiedsaannemer. Om deze reden concentreert dit onderzoek zich hoofdzakelijk op strategische en tactische doelen.

Strategische en tactische doelen zijn niet als zodanig vastgelegd en worden binnen de provincie door elkaar gebruikt, blijkt uit de gesprekken en de bestudeerde documentatie. Het is van belang dat er overeenstemming en eenduidigheid bestaan tussen de doelen en de instrumenten om die doelen te bereiken. De inzichtelijkheid in de doel-middel relatie maakt het sturen op het realiseren van de doelstellingen mogelijk. In dit onderzoek betekent dit dat het duidelijk is wat de strategische en tactische doelen zijn die de provincie wil bereiken en op welke wijze het beleidsinstrument gebiedscontract hieraan bijdraagt. Het onderstaande schema laat de doelen van gebiedscontracten zien in relatie tot de organisatorische niveaus en verantwoordelijke stakeholders binnen en buiten de organisatie.



### Succesfactoren ten behoeve van de doelrealisatie

Onder een succesfactor verstaan we activiteiten, processen of voorwaarden die van (essentieel) belang zijn voor de organisatie om de gestelde doelen te kunnen realiseren. In beginsel is gekeken naar de succesfactoren die door de provincie zelf zijn geïdentificeerd ten behoeve van het uitvoering geven aan gebiedscontracten. Vervolgens zijn gedurende het onderzoek aanvullende succesfactoren benoemd waarvan respondenten van mening zijn dat deze van belang zijn voor het kunnen behalen van doelen met gebiedscontracten.

We constateren dat binnen de provincie de door de onderzoekers geïntroduceerde term succesfactor nader is uitgewerkt in relatie tot de beoogde doelstellingen van gebiedscontracten. Uit de documentenstudie, in samenhang met de interviews met betrokkenen, hebben wij de volgende succesfactoren geïntroduceerd. De onderstaande lijst is niet uitputtend, maar vat de belangrijkste genoemde succesfactoren samen:

- Samenwerking staat centraal bij het werken met GC'n. In het GC KvNH is samenwerking contractueel vastgelegd<sup>1</sup>.
- Aanwezigheid/beschikbaar zijn van kennis en expertise wordt als een succesfactor genoemd. Dit is met name van belang omdat de keuze van de provincie voor een regie-organisatie een ander type kennis, expertise en vaardigheden vereist dan een operationeel gerichte organisatie.
- Kwaliteit van areaaldata is van belang in het licht van het (kunnen) realiseren van de bereikbaarheid, veiligheid en beschikbaarheid van het provinciaal areaal.
- Het leren en het borgen van leerpunten zijn succesfactoren in het licht van de ontwikkeling van de aanpak van gebiedscontracten. Het GC KvNH is volgens de provincie opgezet als een pilot waarvan de leerervaringen ten dienste horen te staan van de andere gebiedscontracten.
- Risicobeheersing / risicomanagement als succesfactor die essentieel is voor langdurige contracten.
- Een succesfactor is de juridische kwaliteit van de GC'n en het voldoen aan de wet- en regelgeving.
- Communicatie met de omgeving wordt genoemd als een succesfactor vanuit het streven van de provincie naar een positieve verhouding met de inwoners.
- Kwaliteit van management informatie is een succesfactor die van belang is in het traject van sturing, bijstelling en het verschaffen van inzicht in (de mate van) doelbereiking.

In de interviews is samen met betrokken medewerkers vanuit de provincie als vanuit de opdrachtnemer geïnventariseerd welke succesfactoren van belang zijn voor het (kunnen) behalen van met de gebiedscontracten beoogde doelstellingen. Hierbij wordt aangegeven dat het vanuit een veranderende rol van de provincie (meer samenwerken, vanuit een regieorganisatie) van groot belang is dat de provincie samen met de partners (opdrachtnemers) zoekt naar win-win situaties en nadenkt over en invulling geeft aan succesfactoren. Dit is een proces dat is gestart, maar waarvan de eindstreep nog niet is bereikt.

### **In hoeverre wordt er rekening gehouden met de succesfactoren bij de gebiedscontracten?**

Succesfactoren zoals in dit onderzoek aangegeven door betrokkenen en zoals hierboven samengevat, zijn niet van tevoren expliciet gemaakt. Succesfactoren zijn derhalve geïdentificeerd aan de hand van de gevoerde gesprekken binnen dit onderzoek. Er zijn geen succesfactoren vastgelegd die daarmee expliciet zijn gekoppeld aan provinciale strategische doelen. Het zijn in die zin geen criteria waaraan de uitvoering van de gebiedscontracten als ook de kwaliteit daarvan worden getoetst. Het zijn eerder factoren die de uitvoering tot een succes kunnen maken wanneer daar gebruik van wordt gemaakt, bijvoorbeeld door maatregelen te treffen die bijdragen aan de succesfactor. De observaties en bevindingen dienen vanuit dit oogpunt te worden gezien.

Rekening houden met de succesfactoren houdt gelijke tred met de praktijk van de gebiedscontracten. Het onderzoek laat zien naarmate meer ervaring wordt opgedaan met de gebiedscontracten, zowel gedurende de transitieperiode als er na, steeds meer in de geest van de succesfactoren wordt gewerkt, zonder deze veelal niet expliciet te maken. Wel worden de opgedane ervaringen met een succesfactor binnen de provincie en tussen de provincie en de gebiedsopdrachtnemer (GON) onderling gedeeld en in sommige gevallen ook vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is de succesfactor samenwerking.

De succesfactor samenwerking krijgt bij de start van het werken met GC'n betrekkelijk weinig aandacht. Echter, naarmate meer gebiedscontracten uitgerold worden, krijgt de factor samenwerking

---

<sup>1</sup> Art. 3.5 van het contract: "Het nieuwe contract is gebaseerd op samenwerking gecombineerd met prestatieprikkels en een zakelijke houding."

meer en meer aandacht. Lag de nadruk bij het GC KvNH aanvankelijk meer op het contract en de contractbeheersing, later is die verbreed naar het belang van goede samenwerking op diverse aspecten, binnen de letter en de geest van het contract. Op conceptueel niveau is hiertoe een samenwerkingsleidraad ontwikkeld. Om de samenwerking te concretiseren zijn verschillende initiatieven ontplooid. Zo is er een 'drieluik' georganiseerd (drie dagdelen) om de teams van de provincie en van de GON elkaar te leren kennen en afspraken te maken. Er zijn cursussen georganiseerd, een communicatietraining gegeven, bouwreflectoren ingezet en op initiatief van de GON een verandermanager aangesteld die een ontwikkelplan heeft opgesteld ten behoeve van de onderlinge samenwerking. Dit zijn zaken die ten tijde van het GC KvNH nog niet aan de orde waren, maar door voortschrijdend inzicht wel zijn ontwikkeld.

De succesfactor 'leren en borgen van leerpunten' krijgt vorm in de verschillende overleggen binnen de provinciale organisatie en tussen de provincie en de GON. Leerervaringen worden mondeling met elkaar gedeeld, schriftelijk vastgelegd en de relevante ervaringen worden in de andere gebiedscontracten ingebracht. Overall leerpunten identificeren ten aanzien van gebiedscontracten vindt plaats door een vergelijkend onderzoek van zes contracten in opdracht van de provincie. Doel is om de verschillen tussen de contracten inzichtelijk te maken, met het oog op de ambitie van de provincie om het areaal zoveel mogelijk gelijkvormig aan te sturen en te beheren.

Een succesfactor waar meer dan nu nog rekening mee dient te worden gehouden is de beschikbaarheid en kwaliteit van kennis en expertise van personeel. Uit dit onderzoek blijkt dat deze cruciaal is voor de gewenste transformatie van een klassieke "opdrachtgever - opdrachtnemer" relatie naar een moderne regieorganisatie die in hoge mate stuurt op samenwerking en vertrouwen. Van belang blijkt verder voor de provincie dat medewerkers de omslag in denken kunnen realiseren die vereist is voor het werken als regisseur in plaats van als opdrachtgever. Daar wordt rekening mee gehouden door middel van training & opleiding. Een mindset realiseren of veranderen is echter een proces van lange adem. De omslag in manier van denken is binnen de provincie nog niet volledig gemaakt, zo blijkt uit het onderzoek, al geldt hier wel dat men al doende leert en verbetert. Bovendien is de beschikbaarheid van voldoende, goed geschoold personeel momenteel vanwege de gunstige economische conjunctuur ook een item en een potentieel risico voor zowel de provincie als de marktpartijen waarmee samengewerkt wordt.

Een andere succesfactor die meer aandacht verdient is de aard en kwaliteit van management informatie. De provincie is zich ervan bewust dat de management informatie die door de gebiedsaannemers wordt aangeleverd over de uitvoering van het gebiedscontract nog overwegend operationeel van aard is en qua inzicht dat wordt verschaft (nog) niet altijd overeenkomstig de wens van de provincie. Dit eerste is gezien de aard van de uit te voeren werkzaamheden ook niet verwonderlijk. Waar de provincie in toenemende mate behoefte aan heeft, is om meer op tactisch of wellicht zelfs op strategisch niveau over management informatie te beschikken. Dit betekent dat management informatie op een hoger abstractieniveau gegenereerd moet worden, zoals informatie over het al dan niet bereiken van gestelde doelen. Hierin moeten nog wel stappen gemaakt worden. In de huidige informatievoorziening aan het bestuur (GS en PS) wordt in de P&C documenten aandacht besteed aan de inzet van het instrument gebiedscontracten. Dit gebeurt hoofdzakelijk in beschrijvende zin (uitleg wat een gebiedscontract is, welke werkwijze wordt gehanteerd, feitelijke informatie over gebiedscontracten). In deze P&C documenten wordt beperkt tot geen informatie opgenomen ten aanzien van de efficiency en effectiviteit van de inzet van de gebiedscontracten en wordt evenmin geduid op welke wijze (de inzet van) dit instrument bijdraagt aan het realiseren van de gestelde strategische doelen.

### **Lessons learned en de invulling van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid**

De overgang naar werken met gebiedscontracten heeft een majeure wijziging met zich meegebracht voor de wijze waarop medewerkers van de provincie hun rol (moeten) invullen. De provincie moet meer sturen op resultaat en kwaliteit dan op de vraag hoe een taak te realiseren. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de marktpartij. Een soortgelijke omslag in doen, denken en handelen verwacht de provincie overigens ook van de GON. Voor de GON betekent dit dat o.a. meer dat zelf het "hoe" bepaald moet worden en meer gedacht gehandeld moet worden met het oog op de langere termijn.

Deze omslag in denken en houding is, zo wordt tijdens het onderzoek aangegeven, voor een deel gerealiseerd. Voor een deel is dat nog niet het geval omdat het nog voorkomt dat de provincie teveel

op de stoel van de aannemer gaat zitten en zaken wil bepalen waarvoor de verantwoordelijkheid juist bij de opdrachtnemer is neergelegd. Dit kan beide kanten op tot frustratie leiden. Anderzijds wordt uit de gesprekken duidelijk dat bij sommige aannemerscombinaties een of enkele onderaannemers in de combinatie soms “old-school” handelen (“u vraagt, wij draaien”). Dit houdt in dat men een afwachtende houding aanneemt en niet zelf het initiatief neemt voor de uitvoering van taken waarvoor men de verantwoordelijkheid draagt. Daarvoor is de hoofdaannemer verantwoordelijk en vanuit die verantwoordelijkheid is die aan zet om zijn onderaannemer hierop aan te spreken. Vanuit de integraal project teams (IPM) wordt de GON hierop aangesproken. Ook aan de zijde van de GON kunnen en moeten dus nog verdere verbeteringen gerealiseerd worden.

De provincie kan in geval van tekortkomingen maatregelen nemen. De meest vergaande maatregel is het besluit tot een betalingsstop, hetgeen zich onlangs bij een van de gebiedscontracten heeft voorgedaan. Bij een GON heeft de provincie naar aanleiding van een tekortkoming de betaling van de maandelijkse prestatieverklaring (€ 700.000) stopgezet. De tekortkomingen moeten eerst door de aannemer opgelost worden.

De GON is verantwoordelijk voor de communicatie met de omgeving. In het contract is aangegeven welke eisen daaraan worden gesteld door de Provincie Noord-Holland.

## **Onzekerheden en aandachtspunten**

Vanuit het onderzoek kunnen een aantal onzekerheden en aandachtspunten worden benoemd die van invloed (kunnen) zijn die het realiseren van provinciale doelen onder druk kunnen zetten.

### *De markt*

Een factor die bepalend is, is de huidige marktsituatie. Deze wordt thans volgens geïnterviewden gekenmerkt door schaarste aan goed gekwalificeerd personeel. Voor de aansturing van de gebiedscontracten bestaat het personeel binnen de provincie voor een belangrijk deel (circa 2/3) uit ingehuurde krachten. Ook aan de zijde van de GON wordt personeel extern ingehuurd. Daarnaast geven zowel de provincie als GON aan dat het vasthouden van personeel, kennis en ervaring (zowel intern als extern ingehuurd) een “uitdaging” is, wanneer de spoeling dun is, zoals in het huidige marktgewricht het geval. Dit betekent, zo wordt aangegeven, dat het managerial en organisatorisch een uitdaging is om -met dit gegeven- het werk goed uit te kunnen voeren.

### *Transformatie van kennis naar vaardigheden*

Binnen de provincie heeft de vorming van gebiedsteams tot een verandering van rol en takenpakket voor sommige medewerkers geleid. Waren netwerkadviseurs voorheen verantwoordelijk voor een domein, bijvoorbeeld wegen, OV of groen, nu zijn ze als integraal beheerder in een gebied verantwoordelijk voor al deze objecten. Dit betekent een transformatie van kennis meer naar vaardigheden. Hiervoor zijn opleidingen aangeboden en vindt training on the job plaats. Het vereist van de medewerkers een mentale omslag. De omslag blijkt echter niet gemakkelijk te zijn. De ervaringen hiermee zijn positief, maar tegelijkertijd uitdagend. De rol van de gebiedsbeheerder was nieuw, maar is met enthousiasme ontvangen binnen de organisatie. Wel geldt dat de ontwikkeling nog niet is voltooid en dat continue aandacht vereist is om te voorkomen dat er een terugval naar “oud gedrag” komt, waarbij de provincie zelf gaat bepalen hoe en wat er moet gebeuren.

### *Denken versus doen*

GC KvNH heeft mede als doel bij te dragen aan de ontwikkeling van de provincie naar een regie-organisatie. Het had het karakter van pionieren. Na de start van KvNH volgden, zo wordt in gesprekken aangegeven, andere GC'n te snel waardoor er onvoldoende tijd en ruimte was om de learnings van KvNH ten volle mee te nemen in de volgende GC'n. Vanuit deze optiek is het GC KvNH meer een voorloper van de overige GC'n te noemen dan een pilot.

Na de introductie van de GC'n heeft de provincie geen overall strategisch plan met daarin opgenomen strategische doelen opgesteld voor de integrale design en implementatie van de gebiedscontracten. Initieel gestelde doelen hebben zich door-ontwikkeld gedurende het uitrollen van de diverse gebiedscontracten op basis van voortschrijdend inzicht. De gehanteerde werkwijze wordt tijdens gesprekken gekenschetst als een organisch proces, waarbij men telkens weer leerde en bijschaafde.



### *Houdt het interessant*

Gebiedscontracten hebben een sterk vernieuwend element in zich. Dit wordt zowel door betrokkenen van de provincie als vanuit de GON onderkend. De werkwijze is, ondanks dat er nog de nodige discussies en uitdagingen zijn, thans in een operationele modus terecht gekomen. Werkzaamheden zijn in deze fase hoofdzakelijk going concern en het spannende, vernieuwende van het ontwerpen en het neerzetten ervan is achter de rug. Het vereist een goed strategisch personeelsbeleid, aangezien in een periode van going concern wellicht andere managers nodig zijn dan in de beginfase van inrichten en pionieren.

### *Ontwikkelingen en uniformering*

Onlangs is het laatste gebiedscontract in de markt gezet. Hierop is de provincie recent gestart met het zoeken naar meer consistentie en uniformering tussen de gebiedscontracten en de daarbinnen uit te voeren processen. Over de gebiedscontracten heen wordt nu beoogd om meer efficiëntie te kunnen realiseren. Sommige gebieden werken met de zelfde gebiedsaannemer, waarbij de gebieden ook aan elkaar grenzen. In de huidige situatie werkt derhalve een en dezelfde gebiedsaannemer in aaneengesloten arealen met twee verschillende IPM teams samen. De wens en behoefte vanuit de provincie zijn om na te denken over verdere uniformering en samenvoeging. Deze wens en behoefte zijn nog niet doorvertaald in een plan van aanpak. Het is logisch en zinvol te beschrijven hoe deze verdere integratie en uniformering aan te pakken.

## **Aanbevelingen**

Op basis van dit onderzoek komen we in samenspraak met het voor gebiedscontracten verantwoordelijk management tot de volgende aanbevelingen voor de korte en lange termijn.

### Korte termijn

1. Zorg voor goede managementinformatie ten behoeve van goede sturing en beheersing op bestuurlijk en op ambtelijk niveau.
  - a. Maak een volwassenheidsanalyse op operationeel en tactisch niveau van ieder gebiedscontract zodra de transitiefase formeel is afgerond.
  - b. Betrek als onderdeel van deze analyse de bovengenoemde succesfactoren die bepalend zijn voor de uitvoering en het kunnen behalen van de doelen van het gebiedscontract.
  - c. Bepaal op basis van deze analyse welke interventies nodig zijn om bij te sturen bij ieder van de succesfactoren.
  - d. Ontwikkel enkele kritieke prestatie-indicatoren om de progressie met name op het niveau van operationele en tactische doelen meetbaar te maken.
2. Stel in 2021 een midterm-evaluatie op van gebiedscontracten om -halverwege de contractperiode- een uitspraak te kunnen doen over de werking van gebiedscontracten en voer hieruit voortvloeiende verbeteringen door waar noodzakelijk. De volwassenheidsanalyse dient hierbij als referentiekader.
3. Stel een visie op ten aanzien van de verdere integratie en uniformering van gebiedscontracten en werk dit uit in een concreet plan.

### Lange termijn

4. Stel een strategisch personeelsbeleid op voor de regisserende rol van de provincie; ga daarbij in op de vereiste vaardigheden, kennisniveau gelet op de ontstane schaarste op de arbeidsmarkt.
5. Stel tijdig een strategisch plan voor een volgende cyclus instrumentarium voor beheer en onderhoud van gebieden met inbegrip van de inzichten die zijn opgedaan met gebiedscontracten. Ga daarbij in op de vraag of het gebiedscontract dan nog steeds het meest optimale instrument is voor beheer en onderhoud van gebieden.

## 2 Reactie van opdrachtgever

Wij hebben kennis genomen van de resultaten van het rapport. De onderzoeksopzet vinden wij helder en de manier van onderzoeken hebben wij als constructief ervaren. Wij kunnen instemmen met de conclusies van het rapport.

Ten aanzien van de aanbevelingen maken wij de volgende opmerkingen.

### Aanbeveling 1:

Deze aanbeveling nemen wij grotendeels over. Wij zijn met de gebiedsaannemers in gesprek om verbeteringen aan te brengen in de samenwerking en met name de contractuele bedrijfsvoering. Doel is om de administratieve lasten te beperken voor zowel de gebiedsaannemer als voor de Provincie Noord-Holland. Ook zijn we al het proces gestart om te komen tot een goede gebiedsrapportage voor zowel de interne aansturing als voor de bestuurlijke verantwoording. Het opstellen van goede prestatie indicatoren is hier onderdeel van.

### Aanbeveling 2:

Deze aanbeveling nemen wij over. Een midterm review in 2021 kan tevens als basis dienen voor de start van de volgende serie gebiedscontracten.

### Aanbeveling 3:

Deze aanbeveling nemen wij over. Momenteel voeren wij een interne evaluatie uit naar de lessons learned in de verschillende gebiedscontracten. Doel hiervan is om de best practices van toepassing te verklaren op alle gebiedscontracten. Hierbij is gebiedsgericht werken het uitgangspunt, waarbij het hebben van een gebiedscontract een middel is om het gebiedsgerichte werken verder uit te rollen.

### Aanbeveling 4:

Deze aanbeveling nemen wij over. Momenteel zijn wij reeds in gesprek met de medewerkers om de verschillende rollen helder te maken en verder uit te werken. Hierbij vinden wij het van belang dat breder wordt gekeken dan alleen gebiedscontracten en dat de filosofie van gebiedsgericht werken wordt uitgebouwd. Dat betekent dat de rol van met name de IPM gebiedsteams verder wordt verbreed.

### Aanbeveling 5:

Deze aanbeveling nemen wij over. Wij zijn overtuigd van de potentie van de gebiedscontracten op de doelen als samenwerking, toepassen van innovatie, gebiedsgericht werken en efficiënt uitvoeren van beheer en onderhoud. Voor de volgende serie gebiedscontracten is het goed om deze succesfactoren expliciet te benoemen en daarvoor concrete doelstellingen voor vast te stellen. De midterm review kan daarvoor als basis dienen.

## 3 Opdrachtformulering

### 3.1 Aanleiding

10 april 2018 heeft het College van GS van de Provincie Noord-Holland het plan van aanpak vastgesteld voor het onderzoek “Gebiedscontract Kop van Noord-Holland, *een jaar na de transitie*”.

De pilot gebiedscontract Kop van Noord Holland (GC KvNH) is op 1 juni 2015 van start gegaan nadat het contract was gegund aan de aannemerscombinatie WaakSaam. Het integrale gebiedscontract is de eerste in een reeks die in de markt is gezet. Met deze nieuwe werkwijze als middel beoogt de provincie efficiencyverbetering en een betere samenwerking tussen marktpartijen en overheid te realiseren. Met het aangaan van gebiedscontracten ontwikkelt de directie B&U van de provincie zich richting een regie-organisatie waarbij een meer regisserende rol wordt aangenomen.

### 3.2 Doelstelling, centrale vraagstelling en de onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is het krijgen van inzicht in een drietal zaken:

1. de succesfactoren die bepalend zijn voor het realiseren van de doelen van de provincie als eindverantwoordelijke voor onderhoud en beheer van het areaal met gebiedscontracten;
2. de mate waarin bij het uitvoeren van de gebiedscontracten rekening is gehouden met deze succesfactoren;
3. de mate waarin lessons learned zijn meegenomen in de gebiedscontracten.

Dit inzicht wordt verkregen door antwoord te geven op de hieronder geformuleerde centrale vraagstelling:

*Welke succesfactoren zijn bepalend voor het realiseren van de doelen van de provincie zodanig dat het provinciaal bestuur eindverantwoordelijkheid kan dragen voor onderhoud en beheer met gebiedscontracten, in welke mate is bij het uitvoeren van de gebiedscontracten rekening gehouden met deze succesfactoren en zijn de lessons learned meegenomen in de gebiedscontracten?*

Om een antwoord te geven op de centrale vraagstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke doelen beoogt de provincie met het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland?
2. Welke succesfactoren zijn door de provincie geïdentificeerd voor het realiseren van de provinciale doelen met gebiedscontracten en welke overige succesfactoren zijn te onderkennen?
3. In hoeverre wordt bij het uitvoeren van de gebiedscontracten rekening gehouden met de succesfactoren?
4. In hoeverre is geborgd dat lessons learned in de gebiedscontracten zijn meegenomen, gericht op het kunnen dragen van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid door de provincie?

In de tabel hieronder wordt een overzicht gegeven van de gebieden en de gebiedsaannemers.

GC	Naam	Aannemerscombinatie	Ingangsdatum contract	Einddatum contract	Totaalbedrag (€, excl. BTW)
1	Kop van Noord Holland	Waaksaam (Dura Vermeer/Ploegam/Van den Biggelaar)	01-06-2015	01-6-2025	85.740.000
2,3	Midden-Noord (Alkmaar e.o. West-Friesland)	BAM Infra-Engie-Krinkels	01-12-2016	01-04-2027	73.125.000
4	Zuid-Kennemerland IJmond (ZKIJ)	BAM Infra- Krinkels	24-11- 2017	23-02-2028	23.495.500
5	Zaanstreek Waterland	KWS Infra - Van Hattum en Blankevoort	30-03-2018	29 juni 2029	35.175.000,-
6	Noord-Holland Zuid	De Jong Zuurmond/Mobilis/Van Gelder	18-06-2018	18-09-2028	65.000.000,-
7	Gooi- en Vechtstreek	KWS Infra B.V. - Van Hattum en Blankevoort B.V.	01-05-2017	01-09-2027	24.360.000

### Context van het onderzoek

Het onderzoek is geïnitieerd vanuit de ambtelijke behoefte om het GC KvNH een jaar na het afronden van de transitiefase<sup>2</sup> te evalueren. De scope is op verzoek van de GS uitgebreid naar de andere gebiedscontracten. Gezien het feit dat het niet lang geleden is dat het laatste gebiedscontract in de markt is gezet en alle gebiedscontracten derhalve recent zijn gestart, is besloten met dit onderzoek geen oordeel te geven over de wijze waarop de gebiedscontracten binnen de organisatie zijn opgezet. Evenmin wordt een uitspraak gedaan over de werking van de gebiedscontracten. Voor een oordeel over de werking is het op dit moment nog te vroeg.

Het onderzoek heeft hierdoor niet het karakter van een formele audit (met een oordeel), maar het kan gekwalificeerd worden als een vorm van procesevaluatie. Hierbij wordt enerzijds inzicht verschaft in de succesfactoren die bepalend zijn voor het kunnen realiseren van de met de gebiedscontracten beoogde doelen en anderzijds wordt inzichtelijk gemaakt welke leerpunten vanuit de pilot Kop van Noord-Holland zijn doorgevoerd naar andere gebiedscontracten.

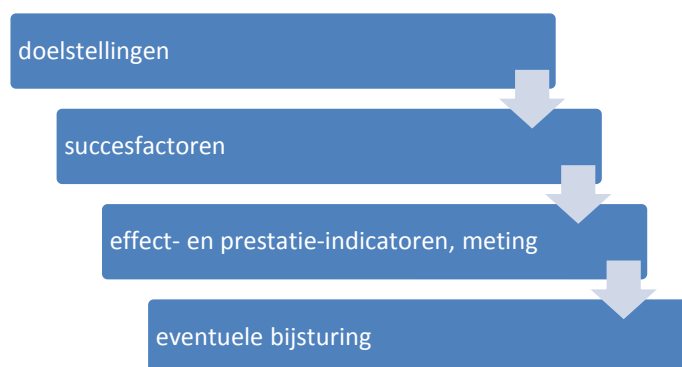
Toegevoegde waarde van dit rapport zit met name in het in samenhang inzichtelijk maken van (de hiërarchie<sup>3</sup> van) de doelen van de gebiedscontracten, welke succesfactoren van invloed zijn op het realiseren van deze doelen en de wijze waarop dit rapport tot stand is gekomen. Bestaande inzichten en beschikbare informatie worden in samenhang in dit rapport gepresenteerd. Daarnaast heeft gedurende het onderzoeksproces met de betrokkenen binnen de provincie interactie plaatsgevonden voor conclusies en uitvoerbare aanbevelingen. Door dit te doen ontstaat een vorm van een handreiking op welke wijze op de werking van gebiedscontracten gestuurd kan worden om deze tot een succes te maken.

<sup>2</sup> De transitie fase is in december 2016 met de contractpartner afgerond, zo vermeldt de eindrapportage GC KvNH aan de opdrachtgever (peildatum 1 januari 2017). Tijdens een interne evaluatie in december 2017 wordt echter opgemerkt dat de transitiefase reeds 2,5 jaar bezig is en op dat moment (*december 2017*) nog niet is afgerond. Uit een nadere toelichting door de IPM manager blijkt dat het hier om een bepaald onderdeel van het contract gaat (bomen). Dit laatste blijkt niet uit het evaluatieverslag.

<sup>3</sup> Hiërarchie van doelen houdt in dat er tussendoelen worden geformuleerd om het uiteindelijke strategische doel te realiseren.

### 3.3 Referentiekader en methode van onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het hieronder staande referentiekader.



Hierin opgenomen normen zijn:

- Doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau zijn helder geformuleerd;
- Om de doelstellingen te bereiken zijn voor de onderscheiden niveaus succesfactoren benoemd;
- Succesfactoren zijn vertaald in effect- en prestatie-indicatoren aan de hand waarvan wordt gemeten wat het beoogde effect is en wordt bepaald in hoeverre aan gestelde doelen wordt voldaan;
- Bijsturing vindt plaats wanneer dit nodig is om alsnog de gewenste effecten te bereiken.

Dit onderzoek richt zich met name op de succesfactoren. Het niveau van effect- en prestatiemeting op basis van management informatie en eventuele bijsturing maken onderdeel uit van het onderzoek, voor zover mogelijk gezien de beperkte periode dat het gebiedscontract in uitvoering is.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de GC'n en zijn documenten bestudeerd. Een overzicht van de geïnterviewden en documentatie is te vinden in bijlage. Met de begeleidingsgroep (zie voor de samenstelling bijlage) zijn de tussenresultaten van het onderzoek besproken.

Interne Audit heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode april – oktober 2018.

### 3.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de afzonderlijke hoofdstukken wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 verschaft inzicht in de doelen die de provincie beoogt met het gebiedscontract Kop van Noord-Holland. In hoofdstuk 4 worden de succesfactoren beschreven die bepalend zijn voor het realiseren van provinciale doelen, zowel door de provincie bij het uitrollen van gebiedscontracten onderscheiden succesfactoren als ook succesfactoren die tijdens het onderzoek omhoog kwamen. In hoofdstuk 5 wordt inzicht gegeven in de mate waarin bij het uitvoeren van de gebiedscontracten rekening wordt gehouden met de onderscheiden succesfactoren. In hoofdstuk 6 wordt tenslotte ingegaan op de wijze waarop binnen de provincie is geborgd dat lessons learned in de gebiedscontracten zijn meegenomen, met name gericht op het kunnen dragen van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor alles wat binnen de gebiedscontracten wordt uitgevoerd.

## 4 Doelen gebiedscontract Kop van Noord-Holland

### 4.1 Inleiding

**In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1: Welke doelen beoogt de provincie met het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland?**

De doelen van de provincie die met het inzetten van het Gebiedscontract KvNH worden beoogd, kunnen gedefinieerd worden conform de doelenhiërarchie, te weten strategisch, tactisch en operationeel. Hiervoor sluiten wij aan bij de definities zoals deze binnen de provincie zijn geformuleerd:

- *Strategisch: keuze voor beleidsdoelstellingen voor de lange termijn (bedrijfswaarden<sup>4</sup>/budget; politiek/bestuurlijk)*
- *Tactisch: toepassen van assetmanagement, totaal programmering, beheerplan, prioritering op basis van risico's, projectmanagement (handelingen die de strategische keuzes vertalen in programma's en plannen; hoog-ambtelijk).*
- *Operationeel: het niveau waarop daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan projectplannen (de gebiedsaannemer).*

#### Waar heeft het gebiedscontract KvNH betrekking op?

Het beheren en onderhouden van de vaarwegen, wegen, (beweegbare) kunstwerken, groen, gebouwen en terreinen in de Kop van Noord-Holland. Concreet gaat dit over het beheer en onderhoud van:

- 122,5 km (provinciale) wegen (waartoe behorend o.a. verhardingen, HWA, geleiderail, bebording, bermen en groen)
- 84,6 km vaarwegen
- 99 vaste kunstwerken
- 13 beweegbare kunstwerken
- 1 veerpont

Een eenduidig beeld ten aanzien van de doelen die met de gebiedscontracten beoogd zijn is gedurende het onderzoek niet aangetroffen. Het vervolg van deze paragraaf bevat de strategische en tactische doelen weer zoals we zijn afgeleid uit de documentatie over de gebiedscontracten. Op de operationele doelen gaat deze paragraaf niet in, omdat deze tot het domein van de GebiedsOpdrachtNemer (GON) behoren. Met name het onderscheid tussen een strategisch en een tactisch doel leidt nogal eens tot verwarring en worden de doelen door elkaar heen gebruikt.

De strategische opgave is dat er een efficiëncykorting<sup>5</sup> plaatsvindt op onderhoud en beheer van het areaal door meer aan markt over te laten (door de inzet van gebiedscontracten). Dit strategische doel wordt in de eindrapportage Introductie GC KvNH als volgt geformuleerd:

*Het GC KvNH is een contract waarin de beste kennis en ervaring uit de markt optimaal wordt benut bij het voldoen aan de gestelde eisen aan het Areaal. Daarbij is de Provincie NH een opdrachtgever, die op basis van verificatie en validatie deze eisen controleert.<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> Bedrijfswaarden zijn de provinciale doelstellingen: doorstroming van het verkeer, veiligheid en beschikbaarheid van het areaal en tevreden gebruikers

<sup>5</sup> Voordracht 50, 2012, Kaderbrief 2013. In de meerjarenraming bij de Kaderbrief is een taakstellende efficiëncykorting van € 4 miljoen vanaf 2016, en nog € 1 miljoen erbij vanaf 2018 opgenomen, De efficiëncykorting vindt overigens plaats door de combinatie van gebiedscontracten en kostprijssturing (Review van evaluaties van het GC KvNH, 2016)

<sup>6</sup> Uit: Introductie gebiedscontract KvNH, eindrapportage, 1 januari 2017.

Tactische doelstellingen hebben betrekking op de ambtelijke issues voor de middellange termijn. Het gaat dan concreet o.a. om de programmering, het projectmanagement, faciliteren etc. Regie-organisatie en streven naar innovatie zijn ook doelen die bijdragen aan de tactische doelstelling naast het doel om een lerende en flexibele organisatie te zijn<sup>7</sup>, de administratieve werkdruk binnen de provincie (directie B&U) te verlagen door meer beheer in de markt te leggen en het creëren van een vlak betalingsregime.

Naast de provincie heeft aan de andere kant de GON ook doelen. In de gesprekken en in het Werkdocument Samenwerking wordt onder andere genoemd dat de GON commercieel succesvol wil zijn vanuit een rol als een op winst gerichte onderneming, marktleider wil zijn (in het specifieke geval van de GON KvNH) en een expertpositie in provinciale gebiedscontracten wil innemen. Daar de focus van dit onderzoek zich richt op de provincie, wordt in het rapport met betrekking tot onderscheiden succesfactoren verder niet ingegaan op commerciële doelen die de GON heeft. Uiteraard spelen deze doelen wel een belangrijke rol in de samenwerkingsrelatie die de provincie met diverse aannemerscombinaties is aangegaan.

### *Analyse*

De provinciale doelen worden door geïnterviewden herkend, tegelijkertijd is het onderscheid tussen de strategische en tactische doelen niet overal duidelijk. Dit onderscheid is wel relevant vanuit het perspectief van de invulling van de regie-rol van de provincie. Dit raakt de vraag wie waarvoor de verantwoordelijkheid draagt.

Het blijkt dat er verschillende tactische doelen verbonden worden aan het GC als instrument zoals de administratieve druk binnen de provincie verlagen en het realiseren van een vlak betalingsregime.

Op dit moment kunnen er geen uitspraken worden gedaan over het effect van het GC op de administratieve drukte binnen de provincie. Een vlak betalingsregime is contractueel vastgelegd met de GON. Bovendien blijkt in dit geval verwarring te bestaan tussen het doel van het GC en het gevolg van het werken met een GC (bijvoorbeeld het creëren van een vlak betalingsregime).

De GON merkt in een gesprek op dat in de praktijk het realiseren van efficiency gedurende de uitvoering binnen de politiek-bestuurlijke context niet altijd goed mogelijk is<sup>8</sup>. Besluitvorming binnen de provincie vergt voorbereiding, met de nodige informatievoorziening en heeft een tijdsverloop dat niet altijd aansluit op de dynamiek van de marktomgeving.

Congruentie tussen de doelen van de provincie en de GON in de praktijk is geen vanzelfsprekendheid. Innovatie, terugverdienen van investeringen door de GON en het realiseren van efficiency realiseren hebben tijd nodig (vanwege het politiek-bestuurlijk traject), terwijl het voor de markt voordeliger is de zaken sneller te realiseren. Dit verschil in doorlooptijd kan de beoogde efficiency juist tenietdoen.

De GON is een private onderneming met winst als oogmerk. Het doel om de aannemer efficiënter in te zetten, waardoor het onderhoud goedkoper wordt, lijkt momenteel gedeeltelijk bereikt te zijn en moet de komende jaren verder vorm krijgen. Met die doelstelling lijkt tevens het uitgangspunt gecreëerd te zijn dat innovaties het onderhoud goedkoper moeten maken en vanuit de gebiedscontracten geïnvesteerd moeten worden. Dit is volgens de GON zeker niet het geval en ook de terugverdientijd van investeringen in innovaties kan buiten de einddatum van het contract liggen. De GON noemt *"een zoektocht van de provincie en de GON hoe dit gezamenlijk een invulling te geven."*

### *Resumé*

Zowel in documentatie als tijdens gesprekken worden vele doelstellingen genoemd die met de GC'n worden nagestreefd. Enkele voorbeelden hiervan zijn: het GC is een voertuig voor het beheer en onderhoud van het areaal, met GC moet efficiency worden gerealiseerd en GC is een voertuig voor de ontwikkeling naar een regie-organisatie. Deze doelstellingen worden door geïnterviewden herkend en benoemd.

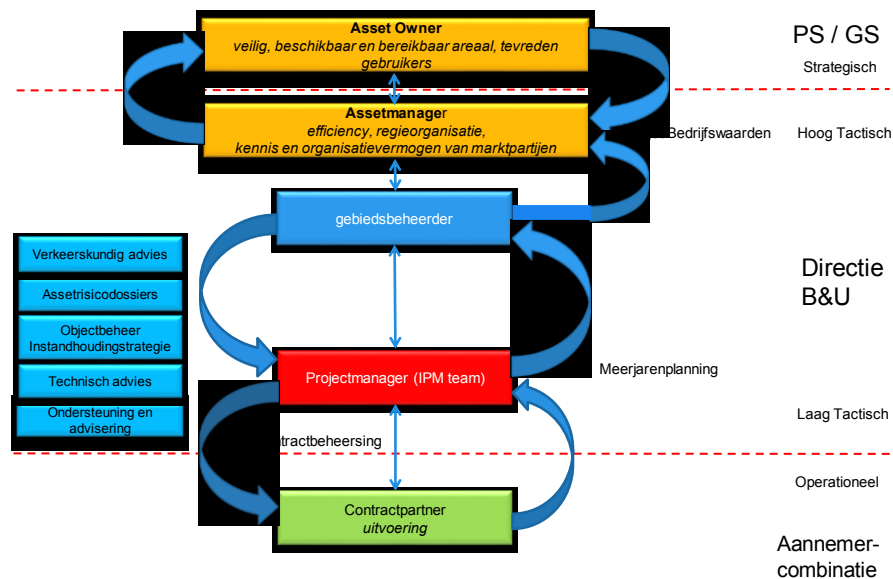
Aan de andere kant valt op te merken dat strategische en tactische doelen door elkaar worden gebruikt, zowel in de gesprekken als in documentatie. Het is van belang dat er overeenstemming en

---

<sup>7</sup> het projectplan Gebiedsgerichte B&O contracten ((UAV-GC) voor gebieden 2+3 en 7, 5 maart 2014

<sup>8</sup> Zo wilde de GON het aanbrengen van hoogwaardige led-verlichting in opdracht van de gemeente en in de gemeente Texel combineren met die in de rest van de provincie. Echter, daar moest eerst binnen de provincie politiek-bestuurlijk over worden beslist hetgeen de wens tot snel handelen van de GON doorkruiste. Dit besluitvormingsproces kost tijd en staat dus soms efficiency in tijd in de weg.

eenduidigheid bestaan tussen de doelen en de instrumenten om die doelen te bereiken. De inzichtelijkheid in de doel-middel relatie maakt het sturen op het realiseren van de doelstellingen mogelijk. In dit onderzoek betekent dit dat het duidelijk is wat de strategische en tactische doelen zijn die de provincie wil bereiken en wat het doel is van het instrument gebiedscontract. Op basis van de gesprekken en de analyse van de documentatie kan de volgende afbeelding worden opgesteld die de onderlinge relaties tussen de doelen weergeeft. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het organisatieschema voor gebiedscontracten dat door de directie B&U is opgesteld. Deze afbeelding kan binnen de provinciale organisatie in de communicatie worden gebruikt om de strategische, tactische en operationele doelen eenduidig te benoemen en de verantwoordelijkheden op het juiste niveau inzichtelijk te maken.



### Toelichting

Het provinciaal bestuur (PS/GS) bepaalt het strategische doel ten aanzien van assets: het gaat om het realiseren van de doelen veiligheid, beschikbaarheid en bereikbaarheid van het areaal en tevreden gebruikers van het areaal. Het bestuur geeft de opdracht aan de assetmanager (de ambtelijke organisatie en in het bijzonder de directie B&U) om de strategische doelen te vertalen in tactische doelen en die op een efficiënte wijze uit te voeren. De assetmanager zet het GC in om de opdracht efficiënt uit te voeren, als voertuig voor de ontwikkeling van de directie naar een regieorganisatie en als middel om kennis en innovatie uit de markt te mobiliseren. Binnen de directie B&U werken verschillende sectoren samen binnen het kader van het assetmanagement. Op het operationeel niveau is de gebiedsaannemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken.



## 5 Succesfactoren

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag 2 beantwoord: **Welke succesfactoren zijn door de provincie geïdentificeerd voor het realiseren van de provinciale doelen en welke overige succesfactoren zijn te onderkennen?**

Succesfactor is als begrip en in relatie tot het bereiken van de doelen met gebiedscontracten binnen dit onderzoek geïntroduceerd om zichtbaar te maken welke de belangrijke aangrijpingspunten zijn waarmee kan worden gestuurd.

We beperken ons tot de succesfactoren die gerelateerd zijn aan strategische en tactische doelen. Operationele succesfactoren worden niet behandeld daar deze verbonden zijn met operationele doelen die tot het domein van de GON behoren.

De definitie van een succesfactor luidt als volgt:

*Onder een (kritische) succesfactor van een organisatie verstaan we activiteiten, processen of voorwaarden die van (essentieel) belang zijn voor de organisatie om de gestelde doelen te kunnen realiseren.*

### 5.1 Onderscheiden succesfactoren voor GC'n

De provincie heeft zich na het inzetten van het GC KvNH georiënteerd op de principes die van belang zijn voor een goede uitvoering ervan.<sup>9</sup> Die oriëntatie leverde een aantal bouwstenen op die van belang worden geacht voor de samenwerking (zoals de betekenis van de samenwerking, juridische en sociale interactie). Wij gaan hier niet dieper op in om de reden dat in het vervolg van deze paragraaf de bouwstenen worden vertaald in succesfactoren.

Naast de oriëntatie van de provincie is voor een inventarisatie van de succesfactoren voor deze audit de vraag voorgelegd aan betrokkenen wat zij als een succesfactor zien voor de GC'n. Een overzicht van de meest relevante factoren wordt hieronder gepresenteerd.

- Samenwerking staat centraal bij het werken met GC'n. Dat blijkt zowel uit de voorstudie die de provincie heeft laten uitvoeren als uit de gesprekken en documentenanalyse. De veronderstelling hierbij is dat samenwerking tot efficiëntere en effectievere werkwijze leidt, zowel bij de provincie als bij de GON. In het GC KvNH is samenwerking contractueel vastgelegd<sup>10</sup>. De factor samenwerking wordt echter pas in een later stadium verder uitgewerkt in de vorm van een samenwerkingsleidraad en in navolgende GC'n. Volgens deze leidraad is samenwerking het vinden van een balans tussen het contract en de relatie waar de belangen van betrokkenen veilig zijn. Over deze balans wordt in de samenwerkingsleidraad die voor GC Midden-Noord is opgesteld het volgende opgemerkt:

#### **Balanceren tussen contract en relatie<sup>11</sup>**

Het contract is uitgangspunt voor de verhouding tussen de Opdrachtgever en Opdrachtnemer. Het contract is ook volledig in de voorgeschreven formele samenwerkingsprocedures. Echter, wanneer Opdrachtgever en Opdrachtnemer over een periode van 10 jaar hun samenwerking volledig baseren op de contractuele samenwerking en de oriëntatie in de samenwerking die daaruit volgt, is de ervaring dat de ambitie en performance onvoldoende worden gerealiseerd. Om deze reden zet de Opdrachtgever erop in om samen met de Opdrachtnemer de balans te vinden tussen contract en relatie. In aanvulling op het contract wil de Opdrachtgever met deze leidraad de sociale interactie ontwikkelen die complementair is aan het contract en de juridische interactie.

---

<sup>9</sup> Zie bijv. de Samenwerkingsleidraad versie 1.0

<sup>10</sup> Art. 3.5 van het contract: "Het nieuwe contract is gebaseerd op samenwerking gecombineerd met prestatieprikkels en een zakelijke houding."

<sup>11</sup> Samenwerkingsleidraad gebiedscontract 5: samenwerken doen we zo!

Uitgangspunten bij samenwerking zijn vertrouwen en loyaliteit waar gelijkwaardigheid tussen de partners wordt verondersteld. Op basis van de leerervaringen wordt met samenwerking ook bedoeld de samenwerking in de keten (Gebiedsteam, IPM-team en de GON).

- Aanwezigheid/beschikbaar zijn van kennis en expertise wordt als een succesfactor genoemd. Dit is met name van belang omdat de keuze van de provincie voor een regie-organisatie ander type kennis, expertise en vaardigheden veronderstelt dan een operationeel gerichte organisatie. Beschikbaarheid van goed en eigen personeel maakt hiervan deel uit. Teamsamenstelling is onderdeel van deze succesfactor. In een eerdere studie<sup>12</sup> is dit ook al opgemerkt: het hebben van een vruchtbare uitwisseling van kennis en kunde is van belang, zodat samenwerkende partijen elkaar goed aanvullen.
- Kwaliteit van areaaldata is van belang in het licht van het realiseren van de bedrijfswaarden doorstroming, veiligheid en beschikbaarheid. Prestatie-eisen aan de gebiedsaannemer zijn immers gerelateerd aan deze bedrijfswaarden.
- Het leren en het borgen van leerpunten zijn succesfactoren in het licht van de ontwikkeling van de aanpak van gebiedscontracten. Het GC KvNH is volgens de provincie opgezet als een pilot waarvan de leerervaringen ten dienste horen te staan van de andere gebiedscontracten.
- Risicobeheersing als succesfactor die essentieel is voor langdurige contracten. Alhoewel risicobeheersing van belang is voor vele contracten en projecten van de provincie, is deze succesfactor van eminent belang gezien de lange duur en grote bedragen die gemoeid zijn met GC'n.
- Een succesfactor is de juridische kwaliteit van de GC'n en voldoen aan de wet- en regelgeving. Juridische counterpart bij contracten wordt noodzakelijk geacht daar de GON ook een juridisch geschoold personeel in dienst heeft voor contractbeheersing. Bovendien is deze succesfactor een vangnet als overleggen geen soelaas meer bieden in het geval van een conflict.
- Communicatie met de omgeving wordt genoemd als een succesfactor vanuit het streven van de provincie naar een positieve verhouding met de inwoners. De veronderstelling hierbij is dat een goede berichtgeving bijdraagt aan een positief imago van de provincie. Onder communicatie wordt ook geschaard informatie-uitwisseling tussen de provincie en de GON.
- Kwaliteit van de management informatie is een succesfactor die van belang is in het traject van sturing, bijstelling en het verschaffen van inzicht is doelbereiking. Vanuit de veranderde rol van de provincie komt immers veel meer de nadruk te liggen op toetsing. Daarom is goede informatievoorziening vanuit de opdrachtnemer, die verantwoordelijk is voor de uitvoering, cruciaal.

De bovengenoemde succesfactoren zijn geïdentificeerd in de voorbereiding van GC'n en tijdens de transitie- en de uitvoeringsfase van de contracten. In de volgende paragraaf worden deze succesfactoren gezien in relatie tot de doelen van de contracten.

## 5.2 Overzicht doelen en succesfactoren in onderlinge samenhang

Hieronder wordt een overzicht gegeven van strategische en tactische doelen van GC'n en de succesfactoren, in onderlinge samenhang met de tactische doelen. De strategische doelen zijn politiek-bestuurlijk ingegeven en hebben betrekking op de kwaliteit van het areaal (outcome). De inventarisatie van de succesfactoren blijft in deze audit beperkt tot die factoren die door de provincie als beïnvloedbaar kunnen worden geacht in relatie tot de tactische doestellingen (output).

---

<sup>12</sup> Rapportage Gebiedscontract Kop van Noord-Holland, EY, 2014

Het overzicht brengt de relatie tussen de succesfactoren en de *veronderstelde*<sup>13</sup> bijdrage ervan aan de tactische doelen van het GC in beeld (in de tabel aangegeven door een kruis). De causaliteit tussen de succesfactoren en de tactische doelen kan nog niet worden aangetoond daar een aantal van de GC'n nog een korte tijd in werking zijn. Daarnaast betreft deze audit geen evaluatieonderzoek van de werking van de GC'n. Wel biedt de audit handvatten om in de toekomst, wanneer de GC'n enkele jaren in uitvoering zijn, evaluatieonderzoek uit te voeren op basis van deze factoren en de bijdrage van succesfactoren aan de doelbereiking.

Er zij opgemerkt dat dit overzicht geen prioritering van de succesfactoren pretendeert.

		doelen GC KvNH		
		Veilig, beschikbaar en goed bereikbaar areaal ( <i>strategisch</i> )		Tevreden gebruikers areaal ( <i>strategisch</i> )
Succesfactoren gebiedscontract / operationalisatie		Regie-organisatie ( <i>tactisch</i> )	Efficiency-verbetering ( <i>tactisch</i> )	Meer gebruik maken van kennis, innovatie en organisatievermogen uit de markt ( <i>tactisch</i> )
Meer en betere samenwerking tussen de provincie en de markt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minder versnippering van werkzaamheden en één aannemer verantwoordelijk voor gehele areaal</li> <li>Minder inzet eigen middelen (mensen, financiën etc) met behoud van de kwaliteit van assets, meer markt</li> <li>Inzicht in en begrip voor elkaars belangen</li> </ul>		x	x
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elkaar informeren (formeel / informeel)</li> <li>Informatie met de omgeving</li> </ul>	x		x
Beschikbaarheid expertise en vaardigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technische kennis &amp; ervaring</li> <li>Sociaal-communicatieve vaardigheden</li> </ul>	x		x
Leren en borgen van leerpunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bespreking van de voortgang</li> <li>Evalueren</li> <li>Vastlegging</li> <li>Toepassing</li> </ul>	x	x	x
Kwaliteit van data van het provinciale areaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juistheid</li> <li>volledigheid</li> </ul>		x	
Risicobeheersing	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risk management (mitigation)</li> </ul>	x	x	
Juridische kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Check op wet- en regelgeving</li> </ul>	x		

<sup>13</sup> De bijdrage wordt door de onderzoekers verondersteld te zijn. Deze relatie werd door de begeleidingsgroep en de gedelegeerd opdrachtgever voor dit onderzoek getoetst.

Kwaliteit managementinformatie	• Strategisch niveau	x	x	
--------------------------------	----------------------	---	---	--

### *Contextanalyse en reflectie*

In de context van het werken met een gebiedscontract wordt door gesprekspartners benadrukt dat het gebiedscontract een betrekkelijk nieuw en vernieuwend instrument is. Inzet van het instrument vereist een andere manier van werken en een andere manier van denken, zowel bij de opdrachtgever als de opdrachtnemer.

In de interviews is samen met betrokken medewerkers vanuit de provincie als vanuit de opdrachtnemer geïnventariseerd welke succesfactoren van belang zijn voor het (kunnen) behalen van met de gebiedscontracten beoogde doelstellingen. Hierbij wordt aangegeven dat het vanuit een veranderende rol van de provincie (meer samenwerken, vanuit en regieorganisatie) van groot belang is dat de provincie samen met de partners (opdrachtnemers) zoekt naar win-win situaties en nadenkt over en invulling geeft aan succesfactoren. Dit is een proces dat is gestart, maar waarvan de eindstreep nog niet is bereikt.

Een gebiedscontract is een complex instrument waarbij diverse succesfactoren een rol spelen die op elkaar in kunnen werken. Tevens kunnen externe ontwikkelingen eveneens van invloed zijn op de werking van factoren. Van belang is te bezien welke factoren elkaar versterken in hun werking en welke elkaar juist tegenwerken. Deze factoren worden hieronder behandeld. Inzicht hierin is essentieel vanuit de mogelijkheden tot bijsturing door de provincie ten behoeve van de doelrealisatie.

### *Samenwerken versus contractrelatie*

GC is een nieuw concept waarbij het gaat om het vinden van een balans tussen het contract en de relatie en waar de belangen van de opdrachtgever en de opdrachtnemer gewaarborgd zijn. Het is dus anders dan de traditionele relatie tussen een opdrachtgever en de opdrachtnemer waarbij er sprake is van een hiërarchische relatie. Een meer gelijkwaardige relatie is nog geen vanzelfsprekendheid; de opdrachtnemer en de opdrachtgever schieten nog wel eens in de traditionele rol.

Het geambieerde vertrouwen staat verder op gespannen voet met de aanwezige neiging tot controle, wordt genoemd. Een aantal respondenten noemt in dit verband het “kunnen loslaten”. Dit moet gezien worden in het licht van de spanning die bestaat tussen vertrouwen enerzijds en het willen weten wat er speelt (controle) anderzijds.

Een spanningsveld betreft het gegeven dat het afgesloten contract enerzijds conform gemaakte afspraken moet worden uitgevoerd, terwijl mensen ook uitgedaagd (moeten) worden, bijvoorbeeld om innovatie te stimuleren. Als dit laatste niet gebeurt, verwordt het contract tot een beheercontract waar weinig innovatie in zit. Juist in deze innovatie zit potentieel om verdere efficiency te realiseren.

Samenwerken blijkt in de praktijk niet in alle gevallen gemakkelijk te verlopen. Het hebben van een goede samenwerking is geen vanzelfsprekendheid. Dit vereist inzet en aandacht van samenwerkende partijen en het beschikken over de juiste vaardigheden. Soft controls<sup>14</sup> (waaronder sociaal-communicatieve vaardigheden en het kunnen voeren van “het goede gesprek”) zijn essentiële voorwaarden voor samenwerking.

Onderaannemers (van de hoofdaannemer de GON) die nog ‘old-school’ werken, dus zich als een traditionele opdrachtnemer gedragen, zijn afwachtend en hebben niet de innovatieve instelling die het GC veronderstelt. Bepalend voor het succes van het GC is dan de balans tussen de ‘old school’ die de oplossingen zoekt met het contract in de hand versus het zoeken naar oplossingen door partnership en samenwerking. Dit veronderstelt dat de provincie eveneens als partner dient te accepteren dat andere oplossingen mogelijk zijn dan de eigen oplossing. Het kunnen loslaten van oude gewoonten en werkwijzen is een belangrijk aspect. Uit interviews ontstaat het beeld dat de provincie op dit punt stappen voorwaarts heeft gemaakt sinds de start van het werken met gebiedscontracten. Wel wordt onderkend dat dit voor sommige betrokken medewerkers nog steeds lastig is en dit blijvend aandacht van het management behoeft.

### *Samenwerking en communicatie*

<sup>14</sup> Een definitie van soft controls: alle niet-tastbare maar wel gedrag-beïnvloedende factoren in organisaties die kunnen helpen bij het realiseren van doelen en het managen van risico's.

Ook de samenwerking binnen de provincie is bepalend voor het succes van de GC'n. Als de "achterliggende actoren", zoals een geïnterviewde aangeeft, niet goed betrokken zijn en meewerken aan het GC dan is succes niet gegarandeerd. In de keten zitten de directies Beleid en B&U, uitvoerder/aannemer en de externe stakeholders. Verschillende werelden komen bij elkaar waar kennis met elkaar wordt gedeeld. Vooral aan het begin blijkt van belang te zijn geweest aan tafel te zitten en rolverdelingen en processen goed af te spreken.

#### *Beschikbaarheid expertise en vaardigheid*

Een van de provinciale doelen is zich te ontwikkelen van een operationele tot een regie-organisatie. Invulling geven aan deze ontwikkeling vraagt nieuwe kennis en vaardigheden. Zo wordt van de gebiedsbeheerder vaardigheden verwacht die gericht zijn op het definiëren van kwaliteitsniveaus<sup>15</sup>. De output is niet wat (en hoe) er aan de assets (de infrastructuur) moet gebeuren maar op welk kwaliteitsniveau de infrastructuur moet worden gehouden of gebracht. Zo is de projectmanager veel meer dan de projectleider van kleine projecten een teamleider, een manager die gericht is op het inschakelen en faciliteren van zijn mensen. Daarnaast heeft de projectmanager een ambassadeursrol en beschikt over organisatie- en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. De noodzaak tot de nieuwe kennis en vaardigheden blijft uiteraard niet tot deze hier genoemde managers. Zo worden ook van technisch managers, contractmanager of van toetsers nieuwe kennis en/of vaardigheden verwacht. Het krijgen van voldoende goede mensen is een zorg, vooral bij de sector Realisatie Infrastructurele Projecten, wordt gesteld.

Het blijkt thans dat het opschalen van personeel lastig is, net als het in de huidige conjunctuur een lastige opgave is om goed personeel te vinden. Daarnaast wordt signaleerd dat deze opgave niet alleen nu relevant is maar ook dat aan het einde van de afgesloten contracten mensen nodig zijn om de nieuwe aanbiedingen te kunnen beoordelen.

#### *Kwaliteit van data van provinciaal areaal*

De transitiefase van het GC KvNH heeft langer geduurd dan verwacht. Deze fase blijkt moeizaam te zijn gegaan. De aannemer had tijd nodig om het areaal goed te leren kennen en tijdens de transitiefase zijn veel verschillen geconstateerd tussen aangeleverde data van de provincie en de waarnemingen van de aannemer in het areaal.

Gedurende het proces van opzetten van de afzonderlijke GC-en heeft de provincie in samenwerking met de contractpartners veel energie ingestoken in het verbeteren van de kwaliteit van data. Voorheen was die minder belangrijk; wanneer een gegeven onjuist bleek, werd er vanuit de provincie actie ondernomen om ter plekke een waarneming te doen. Nu worden activiteiten door de GON's aangestuurd door te kijken naar de data of de afwijkingen t.o.v. de norm. Actualiteit van het dossier met informatie over het areaal, dat het IPM team beëindiging van de transitiefase oplevert, is dan ook belangrijk omdat de afwijkingen financiële gevolgen hebben. Het is van belang deze informatie actueel en up-to-date te houden. Het actueel houden van data is iets dat nog aandacht behoeft, zo wordt gesteld in diverse gesprekken met betrokkenen.

#### *Juridische kwaliteit*

Deze succesfactor is met name van belang in het perspectief van het voldoen aan de wet- en regelgeving. Ten tijde van het opzetten van het GC Kop van Noord-Holland was de afdeling Juridische Zaken, die een juridische adviesfunctie heeft, niet betrokken. In die periode waren er binnen de afdeling JZ geen gespecialiseerde (UAV-GC) contractspecialisten in huis. Bij de gebiedscontracten die volgden hebben contractjuristen vanuit JZ wel systematisch een toets uitgevoerd op de af te sluiten gebiedscontracten. Hiermee is een borg ingebouwd dat met het aangaan van de gebiedscontracten juridische risico's werden signaleerd en hier maatregelen op genomen konden worden.

Een voorbeeld van een risico dat vanuit de juridische toets op gebiedscontracten is onderkend, is dat de uitvraag van de gebiedscontracten aanbestedingsrechtelijke risico's in zich bergen. Het clusteren van verschillende typen werkzaamheden (zowel in aantal als qua aard) in één contract dat wordt aangegaan voor tien jaar druist mogelijk in tegen het clusterverbod. Ook worden er kritische kanttekeningen gezet bij de preferred supplier constructie. De wijze waarop de preferred supplier nu in het contract terecht is gekomen brengt aanbestedingsrechtelijke risico's mee en druist in tegen de bedoeling van dit mechanisme (de zittende aannemer zonder opnieuw aan te besteden verzoeken om aanvullende werkzaamheden te verrichten).

---

<sup>15</sup> Werkwijze Realisator B&U, de werkwijze van B&U met geïntegreerde contracten, Versie 4, 28-8-2012

### *Kwaliteit managementinformatie*

De provincie heeft als regie-organisatie behoefte aan betrouwbare informatie om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het uitgevoerde werk en uiteindelijk op de kwaliteit van het (beheer en onderhoud van het) areaal. De voortgangsrapportages van de GON gaan hoofdzakelijk in op tactisch-operationele zaken. De opdrachtgever kan zich op basis hiervan naast het zelf gegeneerde inzicht een goed beeld vormen van de geleverde prestaties ten aanzien van het bereiken en vasthouden van het gewenste onderhoudsniveau en relevante afspraken, zoals vastgelegd in het gebiedscontract.

Op strategisch niveau is eveneens management informatie nodig om te kunnen beoordelen of de gestelde doelen dichterbij worden gebracht met de GC'n, en behoefte van de informatievoorziening aan het provinciaal bestuur. De voortgangsrapportages van de GON voorzien vooralsnog in mindere mate in deze informatie. De ambtelijke organisatie werkt hieraan. Binnen de gebiedscontracten worden KPI's ontwikkeld en ingevoerd. Aangekend hierbij wordt dat elke gebied weer anders is en dat daarom ook KPI's om te kunnen sturen per gebied anders kunnen zijn.

Een aandachtspunt bij de informatievoorziening is bovendien dat iedere aannemer een eigen systeem heeft en dat die systemen niet altijd goed aansluiten op de provinciale behoefte. Uit gesprekken blijkt dat aannemers nog teveel rapporteren op het niveau van de uitvoering van hun werkzaamheden. De behoefte van de provincie als opdrachtgever en gebiedsbeheerder ligt echter meer op het niveau van de kwaliteit van het areaal (veiligheid en bereikbaarheid van het areaal); informatie die ook nodig is om te kunnen reflecteren op de doelen die de provincie hiervoor heeft gesteld. Bovendien is het van belang dat er expertise aanwezig is om de systemen goed op elkaar aan te laten sluiten en er een duiding aan te geven. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze behoefte is onderkend en hieraan wordt gewerkt.

### Resumé

De succesfactoren zijn afgeleid van doelstellingen, conform het referentiekader. Deze relatie is voor het GC KvNH niet expliciet aangetroffen in documentatie. In de praktijk wordt op verschillende wijze invulling gegeven aan succesfactoren. Geïnterviewden hebben eigen beleving van bij wat een succesfactor is en op welke wijze deze van invloed is op het bereiken van doelen. Met het verstrijken van de tijd na de gunning van het GC KvNH is besef wel toegenomen dat het van belang is succesfactoren te benoemen.

De belangrijkste succesfactoren voor de GC'n hebben betrekking op de samenwerking tussen de provincie en de GON en op de ketensamenwerking. De samenwerking vindt plaats binnen de nieuwe context van de regisserende rol van de provincie. Deze rol gaat uit van een meer gelijkwaardige relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer hetgeen nog niet als zodanig wordt ingevuld. De neiging bestaat dat de GON zich nog als een traditionele opdrachtnemer gedraagt. Tegelijkertijd bestaat binnen de provincie de neiging om vanuit een controlerende rol de samenwerking in te vullen. De verschillende rollen en de verantwoordelijkheden die daarmee samenhangen kunnen de provinciale doelen efficiency en innovatie onder druk zetten.

Om de regie-rol en de gewenste onderlinge samenwerking te realiseren zijn nieuwe vaardigheden vereist die binnen de provincie nog niet in voldoende mate aanwezig zijn, mede door de krapte op de arbeidsmarkt. Niet alleen zijn op korte termijn op het juiste niveau gekwalificeerd personeel nodig, maar ook op de lange termijn om de volgende generatie GC'n te kunnen beoordelen. De juiste kennis op het juiste niveau is van belang om over de bijdrage van GC'n aan provinciale doelen te kunnen rapporteren.

## 6 Succesfactoren bij de uitvoering van Gebiedscontracten

**Onderzoeksvraag 3: In hoeverre wordt bij het uitvoeren van de Gebiedscontracten rekening gehouden met de succesfactoren?**

### 6.1 Inleiding

Bij het beantwoorden van deze vraag is het van belang te realiseren dat het in de praktijk niet gaat om een specifieke succesfactor maar een combinatie van factoren die soms op elkaar inwerken en/of elkaar versterken. De onderzoeksvraag beperkt zich niet tot het GC KvNH. Waar relevant en mogelijk gaan wij ook in op de getroffen maatregelen bij de andere GC'n. Dit is met name van belang om het leerproces betreffende de GC'n inzichtelijk te maken.

### 6.2 Samenwerking krijgt meer aandacht

Wanneer een contractuele relatie tussen de provincie als OG en een GON wordt aangegaan, is sprake van samenwerking. In het kader van het GC KvNH is de provincie in april 2015 een samenwerking aangegaan met GON WaakSaam.

Na het afsluiten van het gebiedscontract kwamen partijen erachter dat intensief samengewerkt moest worden, omdat de GON -meer dan verwacht- moest worden meegenomen in de contractbeheersing en opzet van de organisatie. De focus van de samenwerking lag derhalve hoofdzakelijk op het op orde krijgen van de contractbeheersing.

Door deze opgedane kennis is bij de aanbesteding van het GC Midden-Noord (GC MN) veel aandacht aan samenwerking besteed. Naar aanleiding hiervan is vervolgens een Samenwerkingsleidraad opgesteld die vanaf GC 4 (Zuid-Kennemerland IJmond; ZKIJ) onderdeel uitmaakt van de overeenkomst met de GON. Een opmerking die hierbij gemaakt is dat de taal academisch-conceptueel is; niet de taal die de mensen in het kernteam en IPM-team spreken. Om het stuk te laten landen zou het praktischer en minder academisch moeten zijn. In gesprek met elkaar blijven is belangrijker dan een academische tekst, wordt gesteld.

De mate en kwaliteit van samenwerking wordt bepaald door een complex van activiteiten en maatregelen. Dit heeft zowel betrekking op hard als soft controls. Een belangrijk onderdeel hiervan is ook de bewustwording van de GON dat de OG een organisatie is die functioneert in een sterk politieke omgeving. Het politieke proces maakt dat besluiten soms een tijdje op zich laten wachten, hetgeen voor de markt niet altijd goed te volgen is. Om deze reden is binnen het GC KvNH een cursus politieke sensitiviteit georganiseerd voor aannemers van de combinatie om de bewustwording verder te vergroten.

In 2016 is binnen de provincie definitief de omslag gemaakt van netwerkgericht beheer naar gebiedsgericht (integraal) beheer. Per gebied zijn gebiedsbeheerteams ingericht. Het GC MN is (in 2016) hierin begeleid door het interne transitieteam. Zo is er een 'drieluik' georganiseerd (drie dagdelen) om de teams van de provincie en van de GON elkaar te leren kennen en afspraken te maken. Er zijn cursussen georganiseerd, een communicatietraining gegeven, bouwreflectoren ingezet en op initiatief van de GON een verandermanager aangesteld die een ontwikkelplan voor heeft opgesteld ten behoeve van de onderlinge samenwerking. Achteraf gezien blijkt dit plan niet goed werkbaar vanwege de tijdspanne (tien jaar) en de dynamiek. Voor GC ZKIJ is dan ook gekozen voor een bondiger document; in gesprek blijven met elkaar vindt men belangrijker dan ontwikkelplannen. Van belang in dit verband is te melden dat er Project Start Up (PSU) en Project Follow Up (PFU) worden georganiseerd om gezamenlijke ambitie te formuleren en inzicht in elkaars belangen te verkrijgen.

Er wordt gebruik gemaakt van insights<sup>16</sup> bij IPM-teams van opdrachtgever en opdrachtnemer opdat beter rekening gehouden kan worden met elkaars 'gebruiksaanwijzing' en beter begrip ontstaat voor elkaars opstelling. De provincie en de GON laten op deze wijze en door de samenwerkingsmonitor zien de samenwerking serieus te nemen.

---

<sup>16</sup> Insights verwijst naar persoonlijkheidstypes die gebaseerd zijn op de Jungiaanse psychologie. Er wordt gebruik gemaakt van een vier-kleuren model om de belangrijkste aspecten van je persoonlijkheid (en het daarmee geassocieerde gedrag) te benadrukken.

Samenwerking heeft niet alleen een horizontaal karakter, tussen de provincie en de GON als gelijkwaardige partners. Samenwerking heeft ook een verticaal karakter in de zin van ketenbenadering. Binnen de provincie is gebiedsbeheerder later in het proces van KvNH en bij de andere GC'n van begin af aan betrokken. De geïnterviewden geven blijk van besef dat de organisatie achter het IPM-team van de provincie en van de GON eveneens in de keten met elkaar dienen samen te werken. Om deze samenwerking tot uitdrukking te brengen zijn overlegstructuren in het leven geroepen.

### **6.3 Communicatie vindt plaats op verschillende niveaus**

Zonder communicatie is samenwerking niet mogelijk. Er zijn diverse maatregelen genomen om communicatie mogelijk te maken zowel intern (binnen IPM team, tussen IPM en gebiedsbeheerteam en in een overlegorgaan voor projectmanagers) als extern (tussen OG en GON).

Communicatie tussen de IPM teams en gebiedsbeheerders vindt onder andere plaats in het G7 overleg. Het G7 overleg is ingesteld om de integraliteit van de aanpak en de uniformiteit van de gebiedscontracten te borgen en te sturen<sup>17</sup>. Dit is een belangrijke maatregel binnen de directie B&U, waarbij behalve de interne communicatie tussen IPM managers en gebiedsmanagers ook de communicatie naar het MT van B&U is geborgd door de aanwezigheid van twee MT leden. Op deze wijze vindt een afstemming plaats over de diverse gebiedscontracten heen, waarmee met name gestreefd wordt naar consistentie en uniformering van gebiedscontracten en de wijze waarop deze procesmatig worden uitgevoerd. Recent zijn de laatste gebiedscontracten in de markt gezet. Dit betekent dat recent binnen het G7 overleg is gestart met het zoeken naar meer consistentie en uniformering tussen de gebiedscontracten. Hier ligt dus nog het nodige verbeterpotentieel. Het G7-overleg biedt daarvoor een belangrijke basis voor communicatie. Een opmerking die hierbij relevant is, zo blijkt uit de gesprekken, dat er in dit overlegplatform regelmatig tot operationeel niveau wordt neergedaald. De wens die in dit verband door deelnemers van het G7 overleg wordt uitgesproken is dat hier nog slag in moet worden gemaakt, in die zin dat meer dan nu naast de noodzakelijke operationele vraagstukken ook over tactisch/strategische zaken wordt gesproken en besloten.

Verder blijkt dat er van opdrachtgever en opdrachtnemer bouwreflectoren voor communicatie betrokken zijn bij het voortgangsoverleg. Dit is in de contracten vastgesteld. Er is ook een verandermanager aangesteld bij GC MN en GC ZKJ om goede communicatie te bevorderen. Interessant is te melden dat de GON's onderling een overlegstructuur in het leven hebben geroepen om ervaringen uit te wisselen. Vanuit concurrentiepositie ziet men niet al te veel problemen omdat de ontwikkelingen in de markt zo snel opvolgen dat opgebouwde kennis tot nu toe achterhaald zal zijn bij de volgende aanbestedingen.

### **6.4 Aanwezigheid/beschikbaarheid van kennis en expertise zijn cruciaal**

Een provincie als regieorganisatie vereist een ander type kennis en expertise dan een provincie die meer gericht is op operationele zaken. Juist de beschikbaarheid van expertise lijkt nu van belang mede door de gewijzigde marktomstandigheden. Een risico is de geringe beschikbaarheid van goed en voldoende (eigen) personeel. De interne afspraak is om op termijn de GC zoveel mogelijk met eigen medewerkers te bemannen. Vooralsnog blijkt het in de praktijk lastig om capaciteit vrij te spelen om in GC'n in te zetten. In een groot deel (2/3) van de behoefte wordt voorzien door externe inhuur van personeel.

Van belang blijkt voor de provincie dat de medewerkers de mindset – een omslag in denken - kunnen realiseren die vereist voor het van werken als regisseur. Daar wordt rekening mee gehouden door middel van training & opleiding. Een mindset realiseren is echter een proces van lange adem. De omslag in manier van denken is binnen de provincie is dan ook thans nog niet volledig doorgevoerd.

Uit gesprekken komt het belang van consistentie naar voren met betrekking tot de inzet van personeel. Zeker in de beginfase van een GC is het van belang dat er niet teveel mutaties in het team

---

<sup>17</sup> Verslag G7 overleg, 13 juli 2017. Dit overleg heette eerst het 1234567 overleg, medio 2017 is besloten dit overleg om te dopen tot het G7 overleg.



zijn. Mutaties kunnen leiden tot diversiteit in besluitvorming en het steeds opnieuw ter discussie stellen van zaken.

Een signaal dat wordt gegeven uit de interviews is dat er ook aan het einde van de contractperiode kennis en expertise nodig zijn om de nieuwe aanbiedingen te kunnen beoordelen. Dit geldt zowel voor het areaal als voor de juridische kennis met betrekking tot het aanbestedingsrecht.

Een van de te realiseren doelen is het gebruik maken van kennis, ervaring en innovatievermogen vanuit de markt. Met name ten aanzien van het (kunnen) inzetten van innovatieve ontwikkelingen wordt opgemerkt dat dit, gelet op de betrekkelijk korte periode dat de gebiedscontracten operationeel zijn, nog niet tot stand is gekomen. Wel wordt opgemerkt dat, voor gebiedscontracten waarvan de transitiefase inmiddels is afgerond, partijen zich meer kunnen gaan richten op innovatieve ontwikkelingen en aanvullende zaken zoals circulariteit, duurzaamheid of biodiversiteit als ook het uitvoeren van eventuele pilots op deze gebieden.

## **6.5 Kwaliteit van areaaldata is bepalend**

De transitieperiode van het GC KvNH heeft veel langer geduurd dan vooraf ingeschat. De reden is erin gelegen dat goede gegevens over de beeldkwaliteit van het areaal ontbraken. Bij de aanvang van het GC KvNH beschikte de provincie over heel veel data van het areaal, later bleek echter dat deze data kwalitatief onder de maat te zijn. De provincie blijkt hierop zwaarder ingezet te hebben om herhaling te voorkomen. Vanaf GC Midden-Noord hebben gebiedscontracten veel baat gehad bij de forse inzet van zowel relevante sectoren binnen de provincie (IGI, gebiedsbeheerder) om de kwaliteit van de areaaldata op een hoger plan te krijgen.

Uit de gesprekken blijkt dat het actueel houden van data nog de nodige aandacht behoeft. De les is geweest, en doorgegeven aan andere contracten, dat de basis op orde dient te zijn.

## **6.6 Het leren en het waarborgen van leerpunten ontwikkelen zich**

Er zijn verschillende lessons learned vanuit het GC KvNH die worden overgedragen naar de overige GC'n. Het leren en het delen van ervaringen zijn reeds in 2012 een punt van aandacht geweest van de provincie. Door het oprichten van de Vakgroep Projectmanagement en Vakgroep Omgevingsmanagement worden de betrokken managers in staat gesteld om ervaringen te delen en elkaar te consulteren. Zo wordt een platform geboden voor de interne mensen om te leren van de externe<sup>18</sup>.

Vanuit het gebiedscontract KvNH, maar ook vanuit de gebiedscontracten die daarop volgden is binnen de organisatie veel lering getrokken uit de wijze waarop de driehoek IPM-team, gebiedsteam (beheer) en de aannemer combinatie met elkaar communiceren en omgaan met elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Vanuit de stuurgroep GC Midden Noord (april 2018) wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de driehoek IPM-team – gebiedsteam – aannemerscombinatie onvoldoende op elkaar is ingespeeld waardoor het onduidelijk is wie welke rol vervult en wie aanspreekpunt is. Ondanks afgesproken werkwijzen en rapportages hierover, zijn de teams vooral druk met de waan van de dag, waardoor het geven van invulling aan de veranderopgave achterblijft. De stuurgroep heeft deze tekortkomingen onderkend en hierop acties geformuleerd. In dit onderzoek is niet getoetst in hoeverre deze acties daadwerkelijk zijn geïmplementeerd, maar stellen wel vast dat opstartproblemen afdoende zijn onderkend en bijbehorende verbetermaatregelen zijn getroffen. Uit gehouden interviews komt over de gebiedscontracten heen het beeld naar voren dat op het terrein van het zoeken naar de juiste rol en taakinvulling goede progressie is geboekt de afgelopen periode, gebruik makend van leerervaringen uit de reeds geïmplementeerde gebiedscontracten.

Het besef dat de focus op samenwerking gericht moet zijn, is een voornaam leerpunt geweest van gebiedscontract KvNH, zowel intern binnen de provincie als tussen de provincie en de GON. Dat besef is later tot uitdrukking gebracht o.m. in Samenwerkingsleidraad (zie ook boven).

Het borgen van leerpunten krijgt vorm in de verschillende overleggen binnen de provinciale organisatie en tussen de provincie en de GON. Zo zijn er binnen de provincie overlegstructuren van expertgroepen opgericht zoals gebiedsbeheerders en gebiedsmanagers. In beide overleggen zit een

---

<sup>18</sup> Werkwijze Realisator B&U, de werkwijze van B&U met geïntegreerde contracten, Versie 4, 28-8-2012

vertegenwoordiger van de andere groep. Daarnaast is er ook het zgn. G7-overleg: behalve de projectmanagers zijn ook twee leden van het MT van de directie B&U aanwezig bij dit overleg. Hierbij worden in opzet leerpunten met elkaar gedeeld, contractevaluaties besproken en besluiten genomen ten aanzien van operationele zaken. Ook is dit overleg ook voor bedoeld de consistentie en de uniforme aanpak van de contracten te bewaken, De frequentie van de overleggen en de agendering van de besprekpunten zijn echter niet vastgelegd. Vanuit het onderzoek komt naar voren dat het G7 overleg aan belang en kracht wint nu alle gebiedscontracten in uitvoering zijn. In toenemende mate wordt nu gezocht naar mogelijkheden om bestaande processen verder te optimaliseren en de efficiency van werken met gebiedscontracten verder te vergroten.

Een andere ontwikkeling is dat de opdrachtnemers zelf ook een overlegstructuur van projectmanagers in het leven hebben geroepen voor kennisuitwisseling en te leren van elkaar. Onderlinge concurrentie van aannemers speelt naar zeggen geen rol omdat de ontwikkelingen in de markt zo snel op volgen dat opgebouwde kennis tot nu toe achterhaald zal zijn bij de volgende aanbestedingen.

Op het niveau van de gebiedscontracten zijn er ook leerpunten geformuleerd die toegepast worden bij opvolgende contracten. Zo is naar aanleiding van de ervaring met het GC KvNH geen nieuwbouweisen meer gesteld aan beheer. Hiermee wordt op financiële efficiency ingezet, met behoud van minimum kwaliteitseisen ten aanzien van het areaal. Verder is ook het inzicht verworven dat het zinvol is om een plafondbedrag en minimumbedrag aan de gebiedscontracten te verbinden om onrealistische aanbiedingen te voorkomen.

In het Gebiedsnotitie NH-Zuid in 2017 is het uitgangspunt geformuleerd dat bij het geven van de opdrachten voor de nieuwe gebiedscontracten, dat alle verbeteringen doorgevoerd bij de reeds naar de markt gebrachte contracten voor de gebieden Noord-Holland noord (1), Midden - Noord (2/3) en Gooi- en Vechtstreek (7), worden verwerkt in de opdrachten en contracten voor de gebieden Zuid-Kennemerland IJmond (4), Zaanstreek Waterland (5) en Noord-Holland Zuid (6)<sup>19</sup>.

Overall leerpunten identificeren ten aanzien van gebiedscontracten vindt plaats door een vergelijkend onderzoek van zes contracten in opdracht van de provincie. Doel is de verschillen tussen de contracten inzichtelijk te maken, met het oog op de ambitie van de provincie om het areaal zoveel mogelijk gelijkvormig aan te sturen en te beheren. Het onderzoek laat zien, net als geïnterviewden hebben aangegeven, dat er relatief veel verschillen zitten tussen de basisovereenkomsten KvNH en de andere overeenkomsten. Er wordt geadviseerd een aanpassing door te voeren in de basisovereenkomst van GC KvNH vanwege de samenhang met een groot (afbreuk)risico voor de provincie. Dit betreft toevoeging van een artikel dat betrekking heeft op de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS)<sup>20</sup>.

## 6.7 Juridische toetsing

Juridische toetsing van contracten vooraf is van belang vanwege de aanbestedingsrechtelijke risico's (zie hoofdstuk 4). De invoering van het tweede gebiedscontract na invoering van GC KvNH ging te snel, blijkt uit de gesprekken. Het doel om lering te trekken uit de aanbesteding en uitvoering van het eerste gebiedscontract, kon niet geheel worden bereikt, omdat de tweede aanbesteding erg snel na de eerste volgde. De juridische toets vooraf is pas vanaf het vierde gebiedscontract ingevoerd. Hiervoor is juridische expertise alleen ad hoc betrokken geweest. Overigens wordt opgemerkt dat er de laatste tijd wel meer een beroep wordt gedaan op juridische expertise. De nieuwe GC'n zien er vanuit juridisch oogpunt wel beter uit dan eerst, wordt gesteld. Bij ontstane geschillen is de sector Juridische Zaken leading. Grote contracten gaan nu standaard langs deze sector, al dan niet met extra toetsing door de externe huisadvocaat van de provincie.

Op dit moment worden de projecten die als preferred supplier in de markt worden gezet door de sector Inkoop getoetst. Juridische Zaken heeft over de toetsingsmechanismen geadviseerd maar is niet betrokken bij de inhoudelijke toetsing.

## 6.8 Risicobeheersing

De provincie hanteert de risico gestuurde beheerstrategie ten aanzien van de GC'n. De basis hiervan ligt in de Systeemgerichte Contractbeheersing systematiek (SCB). Het bijzondere hierbij is dat de

<sup>19</sup> Gebiedsnotitie NH-Zuid Document 1004415 Gebiedsnotitie Noord-Holland Zuid definitief 31-07-2017

<sup>20</sup> Op het moment van het schrijven van dit rapport moet de besluitvorming over dit advies nog volgen.

risico's bewust in de markt zijn neergelegd vanuit het vertrouwen dat deze door de marktpartij goed worden gemanaged. Met assetmanagement worden maatregelen tegen kans van falen en risico's genomen door risico-gestuurd onderhoud en investeringen. Hoe dit moet, is nog een uitdaging en zoektocht, aldus een geïnterviewde.

Nu worden de (drie) risicodossiers van de provincie (IPM en BSP) en de aannemer naast elkaar gelegd en er wordt op de beheersmaatregelen gestuurd.

Kennis van de markt en houding en gedrag van aannemers noodzaken B&U ook om vanuit de risicobril naar de markt en de GON te kijken. Dit gebeurt in de praktijk dan ook. De afgesloten contracten kunnen worden beïnvloed doordat het juridisch kader verschuift, door jurisprudentie of door andere onvoorziene ontwikkelingen. Met name het MT van B&U en het G7 overleg zien op dergelijke mogelijke risico's toe. Feit is dat de GON verantwoordelijk is gemaakt voor de uitvoering, maar de provincie vanuit zijn ketenverantwoordelijkheid altijd eindverantwoordelijk is en blijft voor de kwaliteit van onderhoud en beheer in het areaal.

Een vereiste van het werken met gebiedscontracten is het kunnen en durven loslaten door de OG. Risico's zijn met het GC bewust in de markt gelegd. De provincie heeft gewerkt aan het creëren van vertrouwen binnen de eigen organisatie dat de marktpartijen deze risico's managen. Dit vertrouwen is inmiddels groter dan toen net werd gestart met de GC'n. Echter, zo wordt aangegeven in gesprekken, dit is een proces dat nog verder moet groeien. Een extern bureau is hiervoor ingehuurd en deze heeft een bijdrage geleverd aan het doen toenemen van het vertrouwen binnen de provincie.

## **6.9 Kwaliteit managementinformatie**

De provincie is zich ervan bewust dat de management informatie die door de gebiedsaannemers wordt aangeleverd over de uitvoering van het gebiedscontract nog overwegend operationeel van aard is. Dit is gezien de aard van de uit te voeren werkzaamheden ook niet verwonderlijk. Waar de provincie behoefte aan heeft, is om over management informatie meer op tactisch en op strategisch niveau te beschikken. Dit betekent dat management informatie op een hoger abstractieniveau gegenereerd moet worden, zoals informatie over het al dan niet bereiken van gestelde doelen. Hier wordt aan gewerkt doordat dit in toenemende mate in diverse overleggen met de gebiedsaannemers aan de orde wordt gesteld. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat dit aandacht van het IPM management heeft, maar hierin nog wel stappen gemaakt moeten worden.

Vanuit diverse gesprekken wordt aangetekend dat de informatievoorziening over het areaal sinds de uitvoering via de gebiedscontracten sterk is verbeterd. In de situatie voordat men werkte met gebiedscontracten was er geen rapportageplicht. Met de wijze waarop nu door de opdrachtnemers wordt gerapporteerd over hetgeen aan werkzaamheden wordt uitgevoerd is de transparantie over het areaal en de staat van de kunstwerken sterk verbeterd.

Een issue is dat iedere gebiedsaannemer zijn eigen systeem heeft, dat in min of meerdere mate aansluit bij de informatiebehoefte van de opdrachtgever. Het ene systeem is geavanceerder met betrekking tot het gebruik van bepaalde KPI's dan het andere. Dit is mede bepalend voor de kwaliteit van de aangeleverde management informatie en de mate van tevredenheid hierover door de provincie. Op dit vlak zijn nog de nodige verbeteringen en efficiency te behalen.

Het G7 overleg is het platform waar op tactisch maar ook op strategisch niveau informatie tussen de verschillende gebiedscontracten en met management van B&U wordt uitgewisseld. Vanuit dit G7 overleg wordt aangestuurd op een meer centrale aansturing van de gebieden. Aangegeven wordt dat het creëren van uniformiteit en consistentie tussen de diverse gebiedscontracten en een verdere organisatorische opschaling een dergelijke aansturing op termijn mogelijk moet gaan maken. Nu vanaf 2018 alle gebiedscontracten in de markt zijn gezet, ontwikkelt het G7 overleg zich van een overleg met een overwegend informatief karakter naar een besluitvormend karakter. In het kader van het delen van kennis, maar zeker indien meer en meer besluitvormend wordt gehandeld, is het van essentieel belang zaken goed vast te leggen. Uit de analyse van het functioneren van het G7 overleg vanaf de start ervan in juli 2017 kan worden opgemerkt dat de vastlegging van hetgeen besproken en besloten wordt nog verbetering behoeft.

## 6.10 Resumé

Rekening houden met het toepassen van succesfactoren is een ontwikkelproces. Een overkoepelende visie ten aanzien van het werken met en leren van GC'n is niet aangetroffen. Het leren heeft hierdoor een organisch karakter. Leerpunten worden al doende waargenomen, besproken, beoordeeld en toegepast op de GC'n. Zo wordt in het zgn. G7 overleg niet altijd van tevoren vastgesteld wat er op de agenda van dit platform dient te komen, gezien het vanuit tactisch-strategisch niveau waarop dit fungeert.

Een gebiedscontract is op het moment van het afsluiten een momentopname, van waaruit aanpassingen moeten kunnen worden aangebracht. Alhoewel deze aanpak maatwerk en flexibiliteit biedt voor gebieden en contracten, bergt het ook een onbestemde koers in zich vanwege het uitblijven van een ontwikkelrichting. Er kan dus niet beoordeeld worden of het leerproces zich in een goede richting ontwikkelt.

## 7 Lessons learned

**Vraag 4: In hoeverre is geborgd dat lessons learned in de gebiedscontracten zijn meegenomen, gericht op het kunnen dragen van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid door de provincie?**

### 7.1 Inleiding

De provincie draagt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het gebied. De GON is verantwoordelijk voor de uitvoering. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering is met de introductie van de gebiedscontracten meer in de markt gelegd dan in de situatie voor de gebiedscontracten het geval was. De rol en taken van de provincie als opdrachtgever zijn hierdoor veranderd. Deze verandering vereist een omslag in denken, zowel van de provincie als van de GON. De provincie blijft bestuurlijk gezien de eindverantwoordelijke voor het areaal. Deze verantwoordelijkheid moet worden ingevuld binnen de context van de dynamiek van de markt en de verandering van de rol en de taken ambtelijk personeel. Deze elementen worden hieronder behandeld.

### 7.2 Omslag in denken, loslaten en vertrouwen

De overgang naar werken met gebiedscontracten heeft een majeure wijziging met zich meegebracht voor de wijze waarop medewerkers van de provincie hun rol moeten invullen. Voor de provincie betekent deze omslag dat geaccepteerd moet worden dat zaken anders gaan dan in het verleden en dat de GON meer verantwoordelijk is voor het "hoe". De provincie moet dus meer sturen op resultaat en kwaliteit dan op de vraag hoe dit te realiseren. Een soortgelijke omslag in doen, denken en handelen wordt overigens verwacht van de GON. Voor de GON betekent dit dat meer langere termijn gedacht en gehandeld moet worden, hetgeen betekent dat soms andere beslissingen genomen moeten worden dan in het (recente) verleden het geval was.

Onderkend wordt in gesprekken dat deze omslag in denken en houding weliswaar voor een deel is gerealiseerd, maar het gewenste eindstation op dit punt nog niet volledig is bereikt. De beheerder en de aannemer(scombinatie) werken samen, maar in de praktijk heeft de provincie als opdrachtgever nog steeds veel invloed. Aangegeven wordt dat nog niet iedereen hierin optimaal zijn of haar rol invult. Het komt voor dat de provincie dan nog teveel op de stoel van de aannemer gaat zitten en zaken wil bepalen waarvoor de verantwoordelijkheid juist bij de GON is neergelegd. Vanuit de provincie, maar ook vanuit de maatregelen om de samenwerking tussen OG en GON te verbeteren, wordt ingezet op het optimaliseren van rol, rolopvatting en bijbehorende houding en gedrag.

Anderzijds is bij de wijze van rolinvulling ook van essentieel belang op welke wijze de aannemer omgaat met de vanuit het gebiedscontract verkregen verantwoordelijkheid. Vanuit de gesprekken wordt duidelijk dat bij sommige aannemerscombinaties een of enkele onderaannemers in de combinatie soms "old-school" handelen. Vanuit de IPM teams wordt de GON hierop aangesproken. Ook aan de zijde van de GON kunnen en moeten dus nog verdere verbeteringen gerealiseerd worden.

Bepalend voor een effectieve samenwerkingsrelatie en daarmee voor het kunnen behalen van gestelde doelen is derhalve het vinden van een goede balans tussen een "old school" mentaliteit die oplossingen zoekt met het contract in de hand versus een bij het gebiedscontract passende houding en gedrag die oplossingen zoekt in partnership en samenwerking, geven en nemen. Onderkend wordt dat de ideale balans er nog niet is, maar hier wel hard aan gewerkt wordt en hiervoor gerichte maatregelen genomen worden.

### 7.3 Invulling bestuurlijke eindverantwoordelijkheid

De provincie Noord-Holland hanteert Asset risicomanagement als dé verbindende factor tussen de hogere doelen van de organisatie (bedrijfswaarden vertaald in prestaties) en de concrete onderhoudsactiviteiten aan objecten en kunstwerken. Het maakt zichtbaar welke ongewenste

gebeurtenissen de prestaties bedreigen en daarmee de beheersmaatregelen die de prestaties borgen<sup>21</sup>.

De provincie geeft aan om de asset risico's te verdelen tussen haarzelf en de GON, op een zodanige wijze dat de provincie verantwoordelijk blijft voor de constructieve risico's van de infrastructuur en de GON de overige risico's voor zijn rekening neemt. Daartoe zet de provincie de risicoanalyse op en werkt haar risico's uit. Deze initiële analyse neemt de GON vervolgens over en completeert deze met de overige risico's die bij hem zijn belegd. De GON is dus verantwoordelijk voor het risicomanagement voor dat deel dat onder zijn verantwoordelijkheid valt. Het doel van risicomanagement is het inzichtelijk maken van de risico's en het bepalen en uitvoeren van beheersmaatregelen<sup>22</sup>.

De GON dient, zoals contractueel is vastgelegd, de generieke risicoanalyses specifiek te maken op basis van zijn inspectieresultaten van het areaal. Op deze wijze kan hij risicosturing toepassen in zijn onderhoudsconcept<sup>23</sup>.

Documentatie over risicobeheersing en hiermee de bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt ook ondersteund door de gesprekken: geïnterviewden geven aan dat op basis van een (continu) actueel beeld wordt gekeken welke risico's opspelen. Hier worden ook audits op uitgevoerd en wordt over gerapporteerd in de voortgangsrapportage. De provincie voert zelf een risico analyse uit en daar stuurt men ook op. Daarnaast wordt periodiek gezamenlijk met de aannemer een risico analyse uitgevoerd.

De provincie kan in geval van tekortkomingen maatregelen nemen. De meest vergaande maatregel is het besluit tot een betalingsstop, hetgeen zich onlangs bij een van de gebiedscontracten heeft voorgedaan. Bij een GON heeft de provincie naar aanleiding van een tekortkoming de betaling van de maandelijkse prestatieverklaring (€ 700.000) stopgezet. De tekortkomingen moeten eerst door de aannemer opgelost worden. Dit is voor de provincie een zware maatregel die de provincie kan treffen indien er ontevredenheid is over de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd.

De GON is verantwoordelijk voor de communicatie met de omgeving. In het contract is aangegeven welke eisen daaraan worden gesteld door de Provincie Noord-Holland.

#### **7.4 Onzekerheden**

Er kunnen zich ontwikkelingen voordoen die het invullen van bestuurlijke verantwoordelijkheid onder druk kunnen zetten. Een complicerende factor is de huidige marktsituatie. Deze wordt volgens geïnterviewden gekenmerkt door schaarste. Het is een conservatieve markt die, zeker ten tijde van de crisis (toen de eerste gebiedscontracten waaronder GC KvNH werden afgesloten) bekend stond als een vechtersmarkt, waarin de arbeidsproductiviteit minder groeit dan gemiddeld en waarin de marges betrekkelijk laag zijn. Inmiddels heeft de markt de crisis achter zich gelaten, waardoor zowel OG als GON weer met andere uitdagingen te maken hebben. De huidige schaarste brengt risico's met zich mee ten aanzien van de inzet van gekwalificeerd personeel als ook de kostprijs ervan. Er is momenteel veel vraag in de markt naar goed gekwalificeerd personeel en het is dan ook niet makkelijk om aan goed personeel te komen. Voor de aansturing van de gebiedscontracten bestaat het personeel voor circa 2/3 uit ingehuurde krachten. Zowel de provincie als GON geven dat het vasthouden van kennis en ervaring een "uitdaging" is. Dit betekent, zo wordt aangegeven, dat het managerial en organisatorisch een uitdaging is om -met dit gegeven- het werk goed uit te kunnen voeren.

Binnen de provincie heeft de vorming van gebiedsteams tot een verandering van rol en takenpakket voor sommige medewerkers geleid. Waren netwerkadviseurs voorheen verantwoordelijk voor een domein, bijvoorbeeld wegen, OV of groen, nu zijn ze als integraal beheerder in een gebied verantwoordelijk voor al deze objecten. Dit betekent een transformatie van kennis meer naar vaardigheden. Hiervoor zijn opleidingen aangeboden en vindt training on the job plaats. Het vereist van mensen een mentale omslag. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de ervaringen positief zijn, de omslag blijkt niet gemakkelijk, maar wel uitdagend. De rol van gebiedsbeheerder was nieuw, maar is met enthousiasme ontvangen binnen de organisatie. Wel geldt dat de ontwikkeling nog niet is voltooid en dat continue aandacht vereist is om te voorkomen dat er een terugval naar "oud gedrag" komt.

---

<sup>21</sup> Gebiedsnotitie NH-Zuid Document 1004415 Gebiedsnotitie Noord-Holland Zuid definitief 31-07-2017, versie 1.4

<sup>22</sup> Gebiedscontract KvNH, GC ZKIJ: verseon Zaaknummer: 878337 vraagspecificatie deel 2, proceseisen).

<sup>23</sup> GC ZKIJ: verseon Zaaknummer: 878337 vraagspecificatie deel 2, p. 13).

## 7.5 Aandachtspunten

Uit het onderzoek komen nog een aantal aandachtspunten naar voren die betrekking hebben op de wijze waarop de gebiedscontracten thans zijn ingericht en functioneren. Met deze aandachtspunten dient, gelet op de huidige opzet en ontwikkeling van gebiedscontracten, in de nabije toekomst rekening gehouden te worden.

### Vertrouwen versus controle

Vanaf het begin van de GC'n is vastgelegd welke partij verantwoordelijk is voor risicomanagement. De provincie hanteert risico analyses en systeemgerichte contractbeheersing als instrumenten die het invullen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid ondersteunen. Weliswaar zetten de partijen zich met vertrouwen in voor samenwerking, daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat de GON commerciële partijen zijn waarvoor het maken van winst het belangrijkste oogmerk is. Dit vereist aan de zijde van de OG een blijvende scherpheid op het bewaken dat contractuele afspraken conform afspraak en tegen een juiste kwaliteit uitgevoerd blijven worden. Hierbij moet een goede balans worden gevonden tussen controle en vertrouwen. Dit is een fragiel evenwicht, want bekend is dat vertrouwen veelal te voet komt en te paard gaat. Continue alertheid op het handhaven van dit evenwicht is cruciaal en dit vraagt blijvende aandacht en scherpheid van alle betrokkenen.

### Denken versus doen

Een doel van het GC KvNH is bij te dragen aan de ontwikkeling van de provincie naar een regie-organisatie. Het heeft het karakter van pionieren. Na de start van KvNH volgden andere GC'n te snel waardoor er onvoldoende tijd en ruimte was om de learnings van KvNH ten volle mee te nemen in de volgende GC'n. Vanuit deze optiek is KvNH niet echt een pilot te noemen maar een voorloper van de GC'n.

Na het besluit van de directie B&U om op basis van GC te gaan werken, heeft de provincie geen overall strategisch plan met daarin opgenomen strategische doelen opgesteld voor de integrale design en implementatie van de gebiedscontracten. Initieel gestelde doelen hebben zich doorontwikkeld gedurende het uitrollen van de diverse gebiedscontracten op basis van voortschrijdend inzicht. De gehanteerde werkwijze wordt tijdens gesprekken gekenschetst als een organisch proces, waarbij men telkens weer leerde en bijstuurde.

Gedurende de uitvoering zijn door vallen en opstaan lessen getrokken en deze doorgegeven naar andere GC'n. Dit laat echter een ad hoc karakter zien. Het proces van werken met GC'n om de transformatie naar een regie-organisatie te faciliteren vereist een duidelijke visie voor het wordt beheerst en hoe er op een systematische wijze wordt geleerd.

### Houdt het interessant

Gebiedscontracten hebben een sterk vernieuwend element in zich. Dit is zowel door betrokkenen van de provincie als vanuit de GON onderkend. Met het aangaan van langjarige contracten met de markt en het belang van een samenwerkingsrelatie die gebaseerd is op vertrouwen en respect voor elkaar positie heeft de provincie Noord Holland een vernieuwende en gedurfde werkwijze neergezet. De werkwijze is, ondanks dat er nog de nodige discussies en uitdagingen zijn, in een operationele modus terecht gekomen. Een modus die de komende jaren moet voorzien in goed beheer en onderhoud van het areaal. Werkzaamheden zijn in deze fase hoofdzakelijk going concern. Het vereist een goed strategisch personeelsbeleid, aangezien in een periode van going concern wellicht andere managers nodig zijn dan in de beginfase van inrichten en pionieren.

### Ontwikkelingen en uniformering

Onlangs is het laatste gebiedscontract in de markt gezet. Dit betekent dat recent binnen de provincie is gestart met het zoeken naar meer consistentie en uniformering tussen de gebiedscontracten en de daarbinnen uit te voeren processen. Over de gebiedscontracten heen wordt nu beoogd om meer efficiëntie te kunnen realiseren. Sommige gebieden werken met de zelfde gebiedsaannemer, waarbij de gebieden ook aan elkaar grenzen. In de huidige situatie werkt derhalve een en dezelfde gebiedsaannemer in aaneengesloten arealen met twee verschillende IPM teams samen. De wens en behoefte vanuit de provincie zijn om na te denken over verdere uniformering en samenvoeging. Deze wens en behoefte zijn nog niet doorvertaald in een plan van aanpak. Het is een logische stap om wel een duidelijk projectplan op te stellen hoe deze verdere integratie en uniformering aan te pakken.

## 7.6 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen voor de korte en lange termijn.

### Korte termijn

1. Zorg voor goede managementinformatie ten behoeve van goede sturing en beheersing op bestuurlijk en op ambtelijk niveau.
  - a. Maak een volwassenheidsanalyse op operationeel en tactisch niveau van ieder gebiedscontract zodra de transitiefase formeel is afgerond.
  - b. Betrek als onderdeel van deze analyse de bovengenoemde succesfactoren die bepalend zijn voor de uitvoering en het kunnen behalen van de doelen van het gebiedscontract.
  - c. Bepaal op basis van deze analyse welke interventies nodig zijn om bij te sturen bij ieder van de succesfactoren.
  - d. Ontwikkel enkele kritieke prestatie-indicatoren om de progressie met name op het niveau van operationele en tactische doelen meetbaar te maken.
2. Stel in 2021 een midterm-evaluatie op van gebiedscontracten om -halverwege de contractperiode- een uitspraak te kunnen doen over de werking van gebiedscontracten en voer hieruit voortvloeiende verbeteringen door waar noodzakelijk. De volwassenheidsanalyse dient hierbij als referentiekader.
3. Stel een visie op ten aanzien van de verdere integratie en uniformering van gebiedscontracten en werk dit uit in een concreet plan.

### Lange termijn

4. Stel een strategisch personeelsbeleid op voor de regisserende rol van de provincie; ga daarbij in op de vereiste vaardigheden, kennisniveau gelet op de ontstane schaarste op de arbeidsmarkt.
5. Stel tijdig een strategisch plan voor een volgende cyclus instrumentarium voor beheer en onderhoud van gebieden met inbegrip van de inzichten die zijn opgedaan met gebiedscontracten. Ga daarbij in op de vraag of het gebiedscontract dan nog steeds het meest optimale instrument is voor beheer en onderhoud van gebieden.



## Bijlagen

### Lijst van geïnterviewden

- Mark Peeters, IPM manager
- Paul de Boeck, contractmanager
- Tjalling Noordhof, gebiedsbeheerder
- Ad Akkies (29/05) (Leiding contractteam UAV CG's 2 t/m 6, Gebiedsmanager GC 6
- Margot den Hartog, manager/omgevingsmanager
- Guus van den Bosch, IPM manager
- Barry Hol, gebiedsbeheerder West Friesland;
- Carl Denneman, gebiedsbeheerder en projectmanager Gooi en Vechtstreek
- Paul Vos, IPM manager
- Frans van der Linden, sectormanager Beheerstrategie en Programmering Infrastructuur
- Wim van Veen, sectormanager Realisatie Infrastructurele Projecten
- Inge Hettinga, verandermanager GC midden noord
- Marco Neeft, projectmanager Gebiedsondernemer Waaksaam
- Zayènne van Hees-Laclé, strategisch adviseur juridische zaken
- Joris de Groot, contractmanager NH-Zuid

### Samenstelling Begeleidingsgroep

Vertegenwoordiger van directie B&U (Frans van der Linden)  
Concerncontrol/voorzitter interne werkgroep P&C infra (Adnan Seyban)  
Ondernemingsraad (vertegenwoordigd door Kelvin Broersen)

### Geraadpleegde documenten

- Gebiedscontract Kop van Noord-Holland, zaaknummer 326360, 01-06-2015
- GC ZKIJ: versieon Zaaknummer: 878337 vraagspecificatie deel 2, proceseisen.
- Gebiedsnotitie NH-Zuid Document 1004415
- Gebiedsnotitie Noord-Holland Zuid definitief 31-07-2017
- Introductie gebiedscontract KvNH, eindrapportage, 1 januari 2017
- Projectplan Gebiedsgerichte B&O contracten ((UAV-GC) voor gebieden 2+3 en 7, 5 maart 2014
- Rapportage Gebiedscontract Kop van Noord-Holland, EY, 2014
- Review van evaluaties van het Gebiedscontract Kop van Noord-Holland, 2016
- Samenwerkingsleidraad gebiedscontract 5: samenwerken doen we zo!, versie 1.0 (zonder datum)
- SWECO, Eindrapportage vergelijking gebiedscontracten, 11-05-2018
- Verslag G7 overleg, 13 juli 2017.
- Voordracht 50, 2012, Kaderbrief 2013.
- Werkwijze Realisator B&U, de werkwijze van B&U met geïntegreerde contracten, Versie 4, 28-8-2012