

# *Onderzoek Rekenkamercommissie naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid*

# Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid

## INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	4
1. INLEIDING .....	8
1.1. Vraagstelling.....	8
1.2. Aanpak .....	10
1.3. Fasering inkoopproces .....	10
1.4. Normenkader.....	12
2. KADERS.....	14
2.1. Kaderstellende begrippen en noties: inkoop en aanbesteden .....	14
2.2. Europese en landelijke wet- en regelgeving.....	15
2.3. Uitzonderingen aanbestedingsplicht voor publiek-publiek samenwerken (bestuurlijk samenwerken) .....	17
3. FEITELIJKE BEVINDINGEN INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID BIJ BRABANTSE DELTA .....	19
3.1. Bestuurlijke kaders.....	19
3.2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor inkoop en aanbesteding bij een waterschap.....	20
3.3. Inkoop- en aanbestedingsbeleid bij waterschap Brabantse Delta .....	21
3.4. Rollen en taken bij inkoop en aanbesteding .....	25
4. FEITELIJKE BEVINDINGEN WERKING VAN BELEID .....	27
4.1. Inkoopvolumes onderverdeeld naar type aanbestedingen .....	27
4.2. De fase van (bestuurlijke) afweging .....	28
4.3. Voorbereidingsfase .....	28
4.4. Contracteringsfase.....	30
4.5. Contractmanagementfase .....	31
4.6. Evaluatiefase .....	32
4.7. Verantwoording aan dagelijks en algemeen bestuur .....	32
4.8. Algemene opmerkingen over de werking van beleid .....	34
4.9. Toetsing normenkader.....	35
5. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	38
5.1. Algemeen .....	38
5.2. (Bestuurlijke) afweging .....	38
5.3. Voorbereidingsfase .....	38
5.4. Contracteringsfase.....	39

5.5.	Contractmanagementfase .....	39
5.6.	Evaluatiefase .....	40
5.7.	Verantwoording .....	40
5.8.	Beantwoording onderzoeksvragen .....	41
	Bijlage 1 – Aanbestedingsrecht .....	43
	Bijlage 2 – Overzicht inkopen boven de € 25.000.....	49
	Bijlage 3 – Bestudeerde documenten en cases .....	51
	Bijlage 4 – Gesprekspartners.....	52
	Bijlage 5 – Begrippenlijst.....	53
	Bijlage 6 - Factsheets .....	56
	Bijlage 7 - Bestuurlijke reactie.....	72
	Nawoord	

## SAMENVATTING

### 1. Over dit onderzoek

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoop-, inhuur-, en aanbestedingsbeleid van het waterschap. Rechtmatigheid valt buiten de scope van dit onderzoek.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. *In welke mate is het inkoop-, inhuur-, en aanbestedingsbeleid van waterschap Brabantse Delta voor de uitvoering van opdrachten voor het waterschap doelmatig en doeltreffend.* Zie hiervoor paragraaf 3 van deze samenvatting.
2. *In hoeverre wordt daarbij invulling gegeven aan duurzame inkoop, fair trade, innovatie, sociaal ondernemerschap en de afspraken opgenomen in het bestuursakkoord Onze Koers?* Zie hiervoor paragraaf 2 van deze samenvatting
3. *En in welke mate kan het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?* Zie hiervoor paragraaf 2 uit deze samenvatting.

**Tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat het waterschap geen apart inhuurbeleid heeft.** Dit is onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zie verder paragraaf 3.3.

Wij hanteren in dit onderzoek als definitie dat het inkoop- en aanbestedingsproces doelmatig en doeltreffend is indien dit proces een heldere fasering kent, waarbij de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van functionarissen verdeeld zijn. En waarbij er naar deze fasering, en verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk wordt gehandeld. De fasen die wij hanteren zijn: (bestuurlijke) afweging, voorbereidingsfase, contracteringsfase, contractmanagementfase, evaluatiefase en verantwoording. In het onderzoek is gekeken naar inkopen boven € 25.000. De meeste inkopen onder dit bedrag vallen onder een raamcontract waarvoor inkoop- en aanbestedingsprocedures gelden.

Deze samenvatting bevat de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Wij richten ons daarbij op die zaken die specifiek betrekking hebben op het algemeen bestuur en op zaken die betrekking hebben op de werkwijze in de ambtelijke organisatie.

### 2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op het algemeen bestuur

**Het algemeen bestuur heeft kaders gesteld: er is vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid. Maar dat is niet (goed) bekend bij het algemeen bestuur.**

Het waterschap heeft inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat door het algemeen bestuur in 2013 is vastgesteld. Doel van dit beleid is om in te kopen tegen de *laagste integrale kosten* (beste prijs-kwaliteit verhouding), gericht op kostenverlaging, kwaliteitsverbetering en doorlooptijdverkorting.

De (nieuwe) leden van het algemeen bestuur die wij in het kader van dit onderzoek gesproken hebben, kennen dit beleid niet. **Dit betekent dat het algemeen bestuur zijn eigen kaders niet kent. Daardoor is het niet goed in staat om de informatie over inkoop en aanbesteding te beoordelen en op grond daarvan de controlerende taak uit te oefenen.**

**Het algemeen bestuur heeft zijn informatiebehoefte niet scherp en heeft daar (nog) geen actie op ondernomen.**

Het algemeen bestuur ontvangt jaarlijks in de bijlage van de jaarrekening een overzicht van het beïnvloedbaar inkoopvolume (de inkoop die in een jaar is gerealiseerd, behalve vaste lasten en belastingen), het aantal aanbestedingen dat in het afgelopen jaar is afgerond en welke aanbestedingsvormen (Europese aanbesteding, meervoudig onderhandse gunning, etc.) daarbij zijn ingezet. Dat er aanbestedingen spelen is voor het algemeen bestuur zichtbaar in verschillende documenten. In de programmabegroting en in de verantwoording over de programma's in de jaarrekening is te lezen dat er aanbestedingen (gaan) spelen, en soms dat er aanbestedingsvoordelen of –nadelen zijn behaald. De beschrijving van de programma's biedt echter geen informatie over het aantal aanbestedingen, de aanbestedingsvorm en de financiële omvang. Soms krijgt het algemeen bestuur zicht op individuele inkoop- en aanbestedingen; dat is als het algemeen bestuur op grond van kredietaanvragen moet besluiten over grote projecten.

De leden van het algemeen bestuur die wij gesproken hebben, hebben aangegeven niet goed uit de voeten te kunnen met de informatie die zij ontvangen van het dagelijks bestuur. Zij hebben echter ook aangegeven dat het algemeen bestuur (nog) niet heeft gesproken over wat de gewenste informatiebehoefte is en dat hierover ook geen gesprek heeft plaats gevonden met het dagelijks bestuur. **Het dagelijks bestuur levert informatie (vanuit de informatieplicht) en gaat er vanuit in een behoefte te voorzien omdat er geen signalen zijn dat het tegendeel het geval is. Het zou helpen als het dagelijks bestuur in gesprek ging met het algemeen bestuur over de bruikbaarheid van informatie. Zodat het gesprek van twee kanten wordt gevoerd.**

**Duurzame inkoop en innovatie zijn verankerd in dit beleid; fair trade en sociaal ondernemerschap niet.**

Voor het bestuurlijke aandachtspunt "duurzaamheid" is in het inkoopbeleid omschreven hoe ermee moet worden omgegaan. Het is een van de criteria die onderdeel zijn van inkoop en aanbesteding. De ambtelijke organisatie kan hier goed mee uit de voeten en duurzaamheidscriteria worden toegepast in inkoop- en aanbestedingstrajecten. Ook is in het beleid vastgelegd dat er aandacht moet zijn voor innovatie, in de vorm van innovatieve producten en/of innovatieve vormen van aanbesteding. Ook hiermee kan de ambtelijke organisatie goed werken.

De bestuurlijke aandachtspunten "fair trade" en "sociaal ondernemerschap" komen in het beleid niet voor en zijn ook niet nader geoperationaliseerd in andere documenten. De ambtelijke organisatie heeft dus geen kaders om mee te werken. De organisatie is wel bezig om het begrip "social return" praktisch in te vullen; dat is inmiddels gebeurd bij de aanbesteding voor de catering. Belangrijk om te realiseren is dat dit type doelstelling zich minder goed leent voor de infrastructurele projecten. **Indien het algemeen bestuur fair trade en sociaal ondernemerschap belangrijke criteria vindt bij inkoop- en aanbestedingen, dan zal het deze bestuurlijke aandachtspunten moeten operationaliseren en in het beleid verankeren.**

#### Onze aanbevelingen voor het algemeen bestuur:

1. Voer op korte termijn binnen het bestuur het gesprek over inkoop- en aanbestedingen, gekoppeld aan de lopende actualisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
2. Gebruik dit gesprek om 1) inhoudelijk op de hoogte te komen en doelstellingen te delen en 2) om de informatiebehoefte scherp te krijgen.
3. Indien van toepassing: operationaliseer bestuurlijke aandachtspunten in beleid zodat de ambtelijke organisatie er mee kan werken.

### 3. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de organisatie

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het waterschap is redelijk doelmatig en doeltreffend. De verschillende fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces zijn herkenbaar, en rollen en taken tussen functionarissen zijn min of meer verdeeld in die fasen. We constateren echter dat de huidige werkwijze organisch is gegroeid en niet op papier staat in de vorm van procesbeschrijvingen en procedures. Dat verklaart ook ons oordeel "redelijk". **De verbetering zit met name in het expliciet maken (vastleggen) van het proces, de verschillende rollen en de taken en bevoegdheden behorend bij die rollen, en bij het verder professionaliseren van het contractmanagement in delen van de organisatie.**

**De 'voorkant' van het inkoop- en aanbestedingsproces is de afgelopen jaren sterk geprofessionaliseerd.** Met de voorkant bedoelen we de fase vanaf het moment dat besloten is een inkoop- en aanbestedingstraject te starten tot en met het contracteren van een partij. De kennis en kunde van de afdeling inkoop is toegenomen, waardoor die afdeling zich positioneert als adviseur en kennispartner van het inkoop- en aanbestedingsproces. Er is momenteel geen beleid rond contractmanagement en deze taak wordt nu op verschillende plekken in de organisatie op verschillende manieren ingevuld, met een verschillende mate van deskundigheid en ervaring. Dat is een risico dat aandacht behoeft. Het contractmanagement is zeer professioneel ingevuld bij de afdelingen Ontwerp en Realisatie,

Bouwprojecten en Facilitaire zaken. **Het is nu zaak om de 'achterkant' – het contractmanagement – verder te professionaliseren in delen van de organisatie; gebruikmakend van de ervaringen binnen de afdelingen ontwerp en realisatie, projecten en facilitaire zaken. De ontwikkeling van (gezamenlijk) beleid van de waterschappen op het gebied van contractmanagement, met daarin een rolomschrijving van contractmanagement, biedt daarvoor een goede gelegenheid.**

**Aanvullend: afspraken over de minimale inhoud van dossiers zijn wenselijk.** We constateren dat de inhoud van inkoop- en aanbestedingsdossiers versnipperd is over meerdere zaakdossiers in corsa en dat de inhoud (het type

documenten) per case verschilt. De fase van voorbereiding t/m contractering is doorgaans te vinden in een van de digitale dossiers van inkoop (in corsa) en bevat de belangrijkste documenten (bestek, besluit tot gunning, contract, etc.). De motivatie om tot inkoop- en aanbesteding over te gaan is niet altijd in de dossiers te vinden. Vanuit kennismanagement is het handig om dit wel te doen.

Voor het contractmanagement maken de contractmanagers eigen dossiers (in corsa) aan. Wat zij hierin dienen bij te houden (norm) staat niet vast. Voor buitenstaanders zijn de dossiers moeilijk te doorgronden; dat geldt ook voor collega's die dossiers overnemen.

#### **Onze aanbevelingen voor de organisatie:**

- 1. Stel een procesbeschrijving op voor het gehele inkoopproces (alle fasen) en geef daarbij aan wat de belangrijkste activiteiten en producten per fase van de verschillende rollen in het proces verwacht wordt.**
- 2. Investeer in de professionalisering van het contractmanagement van de verschillende afdelingen:**
  - a. Kom tot een uniforme omschrijving van de contractmanagementrol**
  - b. Handel daar ook naar (bijvoorbeeld door uitwisselen van ervaring tussen contractmanagers van verschillende afdelingen).**

**De IPM-rollen en de ervaringen binnen de afdelingen ontwerp en realisatie, bouwprojecten en facilitaire zaken bieden goede handvatten.**
- 3. Probeer te komen tot werkafspraken over wat er (minimaal) in inkoop- en aanbestedingsdossiers behoort. Met name de gemotiveerde afweging om tot inkoop en aanbesteding over te gaan en de documenten behorend bij het contractmanagement behoeven aandacht.**
- 4. Zorg standaard voor evaluatiemomenten, waarvan verslag wordt gedaan:**
  - a. Een moment aan het eind van de contracteringsfase en neem het verslag van dit gesprek op in het dossier van het project zodat het later ook voor andere betrokkenen beschikbaar is.**
  - b. Een moment na afloop/beëindiging van het contract (we noemen dit de evaluatiefase die waardevolle inzichten kan opleveren voor andere inkoop- en aanbestedingstrajecten). Zorg daarnaast ook voor periodieke kennisdeling over de ervaringen met inkoop- en aanbestedingen.**



## 1. INLEIDING

Waterschap Brabantse Delta maakt voor de uitvoering van zijn taken – naast de inzet van eigen personeel – gebruik van inkoop, aanbesteding en inhuur. In het bestuursakkoord 'Onze Koers' (2015 – 2019) is daarover opgenomen dat gewerkt wordt aan kostenbeheersing en efficiencyverbetering en dat gestuurd wordt op integrale kostprijs. Dit betekent een mix van eigen personeel, inhuur en uitbesteding. Ook is aangegeven dat het van belang is om steeds de juiste aanbestedingsvorm te kiezen.

De rekenkamercommissie van het waterschap wil met dit onderzoek inzicht geven in de mate waarin het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid van het waterschap voor de uitvoering van opdrachten doelmatig en doeltreffend is.

### 1.1. Vraagstelling

De rekenkamer hanteert de volgende centrale vraagstelling:

*In welk mate is het inkoop-, inhuur-, en aanbestedingsbeleid van waterschap Brabantse Delta voor de uitvoering van opdrachten voor het waterschap doelmatig en doeltreffend?*

*In hoeverre wordt daarbij invulling gegeven aan duurzame inkoop, fair trade, innovatie, sociaal ondernemerschap en de afspraken opgenomen in het bestuursakkoord 'Onze koers'?*

*En in welke mate kan het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?*

Om deze centrale vragen te beantwoorden heeft de rekenkamer de volgende deelvragen geformuleerd:

#### ***De kaders van wet- en regelgeving***

Vraag 1. Wat is in het kort de Europese en landelijke regelgeving omtrent inkoop-, inhuur en aanbesteding en wat is het verschil tussen inbesteding en aanbesteding.

Vraag 2. Wat is het beleid en regelgeving omtrent inkoop-, inhuur- en aanbestedingen en door wie is dit beleid vastgesteld? Welke doelstellingen en uitgangspunten zijn daarbij vastgelegd? Zijn deze expliciet gemaakt?

Vraag 3. (a) Welke kaderstellende en controlerende rol heeft het algemeen bestuur van het waterschap met betrekking tot inkoop, inhuur en aanbestedingen? (b) Is er sprake van mandaat? Zo ja, hoe is het mandaat geregeld?

Vraag 4. Hoe zijn de bestuurlijke aandachtspunten van het waterschap vertaald in beleid en regelgeving op organisatieniveau? In hoeverre maken duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap onderdeel uit van het beleid?

Vraag 5. Hoe zijn de bevoegdheden binnen de organisatie over inkoop, inhuur en aanbesteding geregeld?

#### ***De werking van beleid***

Vraag 1. Wat zijn de aard en omvang van de inkoop- en aanbestedingstrajecten in de jaren 2012-heden?

- Vraag 2. Hoe is de organisatie in de uitvoering van inkoop en aanbesteding georganiseerd?
- Vraag 3. Vindt de uitvoering van het beleid plaats overeenkomstig de beleidsformulering?
- Vraag 4. Hoe en in welke mate worden de doelstellingen gerealiseerd? Is hier voldoende inzicht in?
- Vraag 5. Waaruit blijkt dat er inspanningen zijn gedaan om conform vastgelegde doelstellingen in te kopen? Hoe wordt bij de inkoop afgewogen of deze ook echt nodig is?
- Vraag 6. Vindt bij de uitvoering afweging plaats tussen de verschillende inkoop- en aanbestedingsmethodieken en door wie? Wat is de ervaring bij de uitvoering van de Europese regelgeving?
- Vraag 7. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het algemeen bestuur van het waterschap en doelstellingen op andere beleidsterreinen, o.a. op het terrein van duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap? Is inzichtelijk welke definities daarbij in de praktijk worden gehanteerd?
- Vraag 8. Wordt bij de uitvoering van het beleid samenwerking gezocht met andere uitvoeringsorganisaties? Welke rol speelt 'Winnend Samenwerken' hierbij?
- Vraag 9. In welke mate kan de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid doelmatig en/of doeltreffend worden genoemd? Welke waarborgen en sturingsmogelijkheden zijn gecreëerd om dat te bevorderen?

### ***Werking inhuur***

Het gaat hier om inhuur vanuit inkoop en aanbestedingsperspectief. Overwegingen van personeelsbeleid vallen buiten de scope van het onderzoek.

- Vraag 1. Wat zijn de aard, reden en omvang van de inhuur van externen in de jaren 2012-heden. Welke budgetten worden gebruikt?
- Vraag 2. Hoe is in het beleid en in de praktijk de uitvoering van inhuur externen georganiseerd?
- Vraag 3. Vindt de uitvoering van het beleid plaats overeenkomstig de beleidsformulering van het personeelsbeleid voor zover opgenomen in het inkoopbeleid?
- Vraag 4. Kwaliteitsborging: op welke wijze wordt de kwaliteit van de inhuur gewaarborgd? Op welke wijze vindt kennisborging plaats binnen de organisatie van de werkzaamheden die door een externe zijn verricht?
- Vraag 5. Kostenbeheersing: vindt er een afweging plaats van nut en noodzaak van de externe inhuur en door wie? Op welke wijze wordt omgegaan met planbare en niet planbare externe inhuur?
- Vraag 6. Worden de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de praktijk gerealiseerd?

### ***De verantwoording***

- Vraag 1. Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de inkoop, inhuur en aanbestedingen en aan wie?
- Vraag 2. Hoe worden het dagelijks bestuur en algemeen bestuur van het waterschap geïnformeerd over de uitvoering en de hoogte van het inkoop, inhuur en aanbestedingsbeleid en is deze informatie adequaat voor de kaderstellende en controlerende taak van het algemeen bestuur?

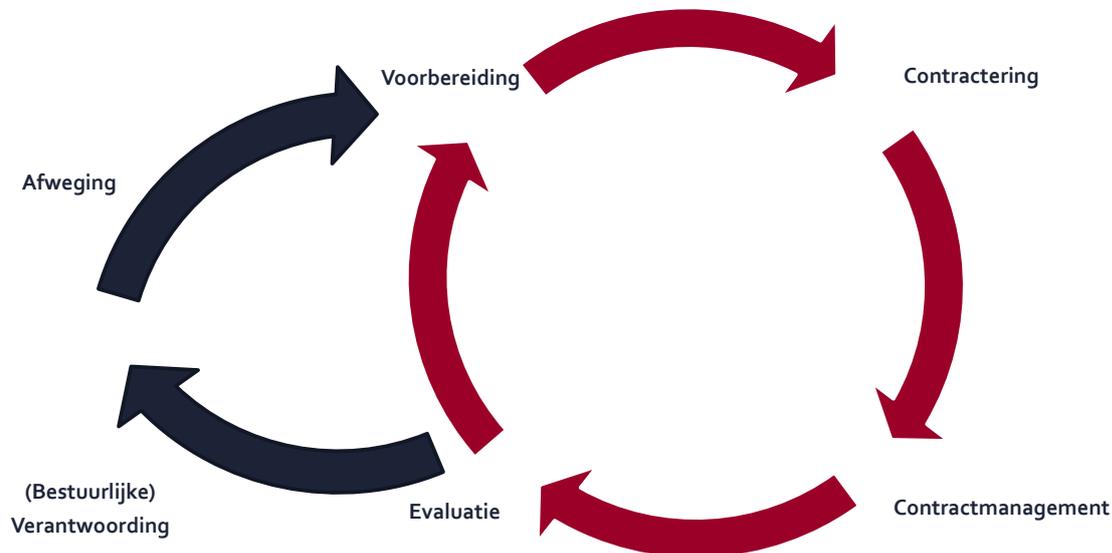
### 1.2. Aanpak

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd op basis van documentenstudie en (gestructureerde) interviews, zowel voor het algemene deel als voor de case studies. Daarnaast hebben we een gespecificeerde informatie-uitvraag gedaan bij de afdeling inkoop om overzichten te genereren van de inkoop in de periode 2012-2015 en een overzicht van aard, reden en omvang van inhuur ('spend') in diezelfde periode.

Uit deze uitvraag, documentstudie en interviews hebben we feitelijke bevindingen gedestilleerd. Op basis van een analyse van die bevindingen hebben we conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

### 1.3. Fasering inkoopproces

In onze aanpak gaan wij uit van een fasering van het inkoopproces. In het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsproces zijn al deze fasen relevant. Dit is het door ons gehanteerde model. Inhoudelijk wijkt dit model niet af van het gangbare model specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken en evalueren van [NEVI](#)<sup>1</sup>. Ons model legt iets meer nadruk op de organisatorische aspecten binnen een overheidsorganisatie en het verschil tussen ambtelijke en bestuurlijke processen.



<sup>1</sup> <https://www.nevi.nl/sites/default/files/kennisdocument/INP-OPER-kre-002-bl.pdf>

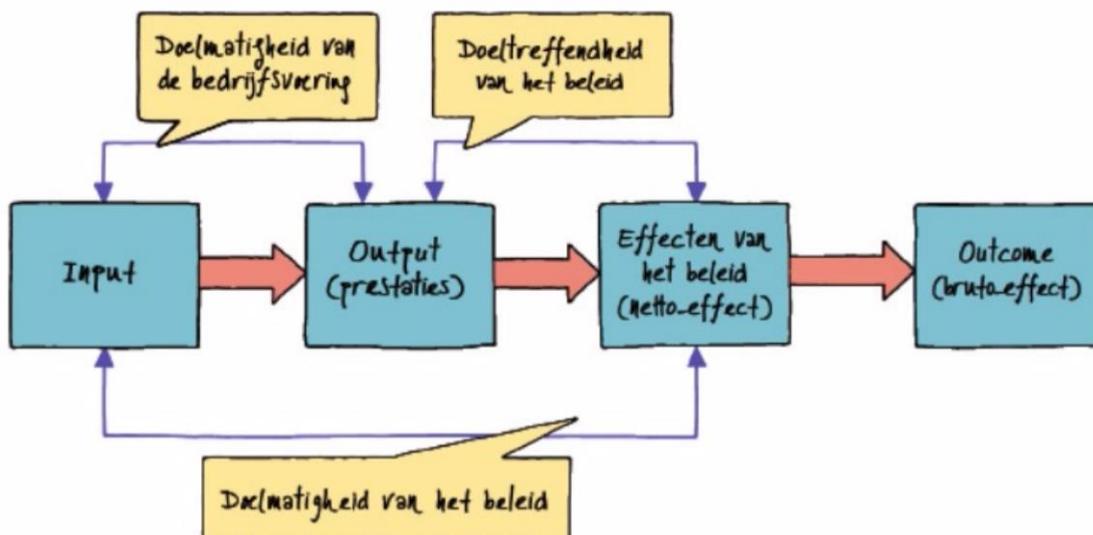
Een inkoopproces begint met de **afweging** over de noodzaak van inkoop en de afweging of zelf doen of samenwerken een realistische optie is. Als besloten wordt tot inkoop, volgt in de **voorbereidingsfase** het opstellen van een document dat de specificaties, voorwaarden, wensen en eisen bevat en aangeeft via welk type aanbesteding inkoop zal plaatsvinden. Dit document is bekend onder de noemer: aanbestedingsdocument, offerteuitvraag, programma van eisen en wensen, bestek etc. In het onderzoek gaan we specifiek na of en hoe doelstellingen en afspraken m.b.t. duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap hierin zijn opgenomen.

De **contracteringsfase** betreft het beoordelen van de biedingen en het selecteren van een (markt)partij. In het onderzoek kijken we naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de contractering. Doorgaans richt doeltreffendheid zich op de mate van behalen van gestelde doelen en gaat doelmatigheid over de kosten en inspanningen die doelrealisatie met zich mee brengt en de vraag of kosten en inspanningen in verhouding staan tot de opbrengsten (de doelrealisatie). Zie onder meer onderstaand plaatje<sup>2</sup>.

In dit onderzoek hanteren we doeltreffendheid en doelmatigheid als 'begrippenpaar' met de volgende strekking: *Het inkoop- en aanbestedingsproces is doelmatig en doeltreffend indien dit proces een heldere fasering kent, waarbij de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van functionarissen verdeeld zijn. En waarbij er naar deze fasering en verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk wordt gehandeld.* Het uitvoeren van het inkoop- en aanbestedingsproces op deze wijze leidt er toe dat de doelstellingen van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid worden gerealiseerd. Een beoordeling op rechtmatigheid – worden de juiste procedures gevolgd – valt buiten de scope van dit onderzoek.

---

<sup>2</sup> Zie Staatscourant 28 april 2006, nr. 83



Na gunning volgt de fase van contractmanagement. **Contractmanagement** is het beheren van het contract met de (markt)partij gedurende de realisatie van werk, dienst of levering. We kijken in deze fase naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het contractmanagement en specifiek naar de wijze van borging van kwaliteit.

Tenslotte is er de **evaluatiefase** waarin wordt teruggekeken op het verloop van het inkooptraject en de resultaten, de kwaliteitsborging en de betrokkenheid van verschillende functionarissen. Dit is de fase waarin lessen worden getrokken voor de toekomst. Vanzelfsprekend is het van belang om **verantwoording** over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de bereikte resultaten af te leggen aan management en bestuur. Het gaat hier niet over de verantwoording van individuele inkoopdossiers maar over het totaal. Voor dit onderzoek is relevant of het bestuur informatie krijgt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van inkoop door het waterschap, en specifiek over de door het bestuur geformuleerde doelstellingen zoals duurzaamheid.

#### 1.4. Normenkader

Voor het onderzoek is onderstaand normenkader opgesteld dat ziet op doelmatigheid en doeltreffendheid. Er zijn geen zuivere rechtmatigheidsnormen opgenomen in het kader. Langs dit normenkader worden de feitelijke bevindingen (hoofdstuk 3 en 4) en de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5) opgesteld.

Fasering	"Norm"
Algemeen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Er is een formeel vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid met aandacht voor rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, procedures, drempelbedragen, beleidsuitgangspunten, controle en toezicht.</li> <li>2. Er zijn algemene uitgangspunten en kaders gesteld door het algemeen bestuur.</li> <li>3. Het algemeen bestuur heeft inzicht in en overzicht over het complete inkoop- en aanbestedingsbeleid inclusief uitvoeringsregels.</li> </ol>

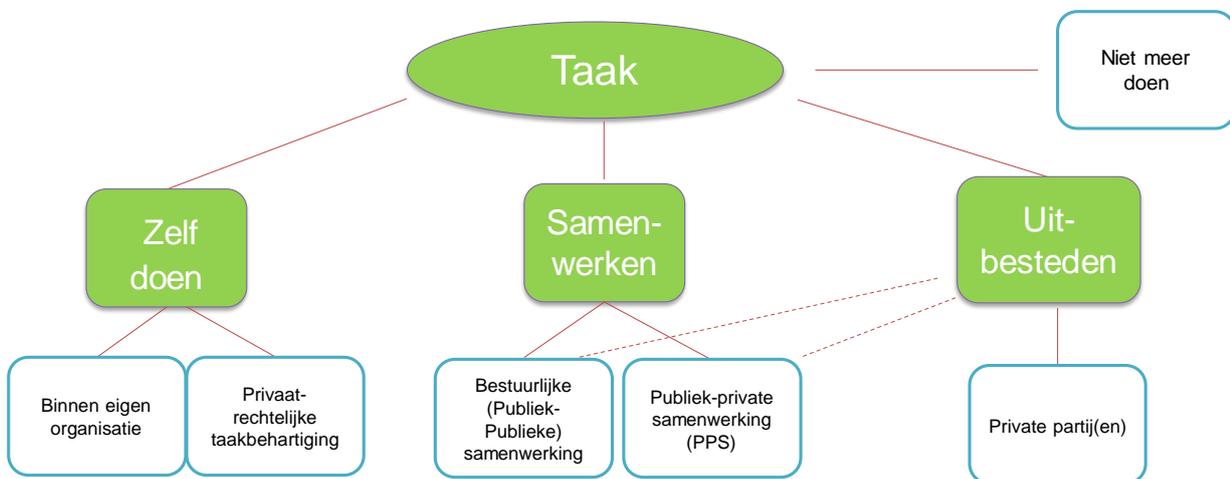
Fasering	"Norm"
Afweging	4. Voorafgaand aan een inkooptraject is de afweging gemaakt tussen zelf doen, samenwerken, uitbesteden.
Vorbereiding	5. Aan het begin van elk inkooptraject is de inkoopstrategie bepaald, waarin ten aanzien van alle uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid afwegingen zijn gemaakt en gemotiveerd. 6. Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit. 7. De inkoopstrategie gaat in op de opdracht, de procedure, de risico's en hoe deze gemanaged worden. 8. Voorafgaand aan het inkooptraject was er afdoende beeld van de marktomstandigheden (marktanalyse, marktverkenning). 9. De inkoopstrategie is op bevoegd niveau geaccordeerd. 10. Indien van toepassing is samenwerking met andere aanbestedende diensten gezocht (gezamenlijk aanbesteden).
Contracteren	11. Er is een offerteuitvraag/ aanbestedingsdocument. 12. De offerteuitvraag/aanbestedingsdocument is op bevoegd niveau geaccordeerd. 13. Bij het opstellen van offerteuitvraag/ aanbestedingsdocument zijn ten aanzien van alle uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid afwegingen gemaakt en gemotiveerd. 14. Indien van toepassing volgens het aanbestedingsbeleid zijn criteria of voorwaarden voor duurzaamheid, fair trade, sociaal ondernemerschap en innovatie gesteld. 15. Indien van toepassing volgens het aanbestedingsbeleid zijn MKB vriendelijke criteria of voorwaarden gesteld. 16. Op voldoen aan selectiecriteria, formele criteria, programma van eisen en programma van wensen is onafhankelijk en deskundig getoetst. 17. Er is niet onnodig geclusterd. 18. Het is duidelijk welke algemene voorwaarden van toepassing zijn.
Contract-management	19. Er wordt getoetst of sprake is van blijvende naleving van het programma van eisen. Er wordt getoetst op blijvende naleving van het programma van wensen (offerte inschrijver). 20. Indien van toepassing volgens aanbestedingsbeleid wordt getoetst op blijvende naleving van de criteria of voorwaarden voor duurzaamheid; fair trade, sociaal ondernemerschap en innovatie. 21. Op blijvende naleving van voorwaarden consortia en onderaanneming wordt getoetst. 22. Er vindt regelmatig verantwoording plaats over het toetsen op vastgestelde prestaties. 23. Er vindt regelmatig verantwoording plaats over de uitputting van budget. Er wordt regelmatig getoetst op de stand van zaken van uitputting budget. 24. Er wordt waar nodig bijgestuurd.
Evaluatie	25. Er wordt regelmatig tussentijds geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd. 26. Na verloop van het contract heeft een eidevaluatie plaatsgevonden. 27. De evaluatie van het vorige contract is (waar mogelijk) meegenomen in de voorbereidingsfase.
Bestuurlijke verantwoording	28. Er zijn duidelijke spelregels tussen het algemeen en dagelijks bestuur over rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij een aanbestedings/inkooptraject. 29. Het dagelijks bestuur gebruikt actief de informatieplicht. 30. Het algemeen bestuur gebruikt actief zijn informatierecht.

## 2. KADERS

### 2.1. Kaderstellende begrippen en noties: inkoop en aanbesteden

#### *Het organiseren van publieke taken*

Overheden zoals waterschappen hebben publieke (wettelijke) taken. Hiervoor moeten allerlei activiteiten worden verricht waaronder ondersteunende en indirecte werkzaamheden. Voor alle activiteiten ten behoeve van de publieke taken geldt dat het waterschap deze zelf kan doen, er op kan samenwerken of deze kan inkoop. Onderstaand schema geeft dit weer.



Bij "zelf doen" is onderscheid te maken tussen uitvoering in de eigen organisatie of door een separate entiteit die door het waterschap alleen volledig wordt gecontroleerd. "Zelf doen" valt buiten de scope van dit onderzoek en komt hierna niet meer aan de orde.

Bij samenwerken kan een verschil worden gemaakt tussen samenwerking met private partijen en samenwerking met publieke partijen. Winnend Samenwerken is een voorbeeld van bestuurlijke samenwerking. Voor samenwerking met publieke partijen gelden specifieke uitzonderingen op de aanbestedingsplicht die hieronder (paragraaf 2.2.) aan de orde komen. Samenwerking met private partijen en de constructies die daarvoor mogelijk zijn vallen buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

Bij inkoop wordt een private partij gecontracteerd voor een werk, levering of dienst. Wij staan hierbij nader stil in paragraaf 2.2.

#### ***Inkoop, aanbesteding en inhuur***

Dit onderzoek richt zich op inkoop-, inhuur en aanbestedingsbeleid. Hieronder definiëren en conceptualiseren wij deze begrippen.

Inkoop: WAT	Diensten: inhuur	<p>Werkzaamheden worden uitgevoerd in de gezagsrelatie van de opdrachtgever: de opdrachtgever (inhuurder) is verantwoordelijk voor het resultaat dat de ingehuurde levert.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directe (hiërarchische) gezagsrelatie tussen inhuurder en ingehuurde</li> <li>• Resultaatverantwoordelijkheid bij inhuurder externe</li> <li>• Bijv.: interimmanagers, uitzendkrachten</li> </ul>
	Diensten: uitbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen directe (hiërarchische) gezagsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.</li> <li>• Resultaatverantwoordelijkheid ligt bij werkgever externe</li> <li>• Bijv. adviseurs, schoonmaak, beveiliging, etc.</li> </ul>
	Leveringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijv. kantoorbenodigdheden, ICT-applicaties, bouwmaterialen, machines, etc.</li> </ul>
	Werken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijv. infrastructurele werken, dijkversterking, gebouwen, etc.</li> </ul>

Inkoop gaat om **WAT** er wordt verworven. Inkoop betreft het bij gespecialiseerde (markt)partijen verwerven van leveringen, diensten en werken tegen betaling. Dit betekent dat een organisatie deze leveringen, diensten en werken niet zelf of in samenwerking met anderen realiseert. Inhuur is een specifieke vorm van diensten: de werkzaamheden worden uitgevoerd in de gezagsrelatie van de opdrachtgever (de inhuurder).

Aanbesteding gaat over de vraag **HOE** in te kopen. De term aanbesteding wordt gehanteerd om aan te geven dat het om een inkoopprocedure gaat waarbij een overheid (aanbestedende dienst) als inkopende partij optreedt. Hierop is dan het (Europese) aanbestedingsrecht van toepassing. Echter in toenemende mate passen ook private partijen het aanbestedingsrecht toe. Voor overheden die inkopen gelden andere spelregels (wetten, regels) dan private partijen die inkopen. Het wettelijke regime voor aanbestedingen bepaalt wanneer Europees moeten worden aanbesteed en geeft uitgangspunten voor nationale, meervoudig onderhandse en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen. Voor de verschillende aanbestedingsvormen zijn in wet- en regelgeving spelregels opgenomen. Organisaties kunnen aanvullend spelregels formuleren voorzover die niet strijdig zijn met de wet- en regelgeving.

HOE: Verwerving	Europese aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheidsopdrachten boven drempelbedragen waarvoor een Europese aanbestedingsprocedure moet worden gehanteerd</li> </ul>
	Nationale aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbesteding beneden Europese drempelbedragen waarvoor een nationale aanbestedingsprocedure wordt gehanteerd volgens de Aanbestedingswet 2012</li> </ul>
	Meervoudig onderhandse aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meerdere partijen geselecteerd om offerte uit te brengen. Veel voorkomend, ook bij Brabantse Delta, is de vuistregel minimaal 3 – maximaal 5 partijen.</li> </ul>
	Enkelvoudig onderhandse aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een partij is geselecteerd om offerte uit te brengen</li> </ul>

Gevolg van een aanbesteding is een overeenkomst tussen de opdrachtgever (aanbestedende dienst) en de opdrachtnemer(s). De keuze voor de contractvorm, bijvoorbeeld raamovereenkomst of overheidsopdracht of wellicht concessie, geïntegreerde contractvormen dient voorafgaand aan de aanbesteding te worden gemaakt.

## 2.2. Europese en landelijke wet- en regelgeving

Het thans geldende wettelijke kader voor aanbestedingsrecht wordt gevormd door:



- Europees recht: De Richtlijn 2014/24/EU (de Nieuwe Algemene Richtlijn) en Europese regelgeving en beleidsinstrumenten,
- De implementatie van het Europese recht in nationale wet- en regelgeving door middel van de Aanbestedingswet 2012 en aanvullende regelgeving (zoals het Aanbestedingsbesluit, de ARW etc.),
- Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie van de (en nationale gerechtelijke instanties).

De Nieuwe Algemene Richtlijn heeft eind april 2016 de voorheen geldende versie 2004/18/EG volledig vervangen. De aanpassing van de Aanbestedingswet aan de Nieuwe Algemene Richtlijn is op 1 juli 2016 in werking getreden.

Er zijn criteria om te bepalen of er Europees moet worden aanbesteed (zie bijlage 1 voor nadere toelichting):

1. Wordt de organisatie die inkoop, aangemerkt als een aanbestedende dienst?
2. Is er sprake van een overheidsopdracht in de zin van het aanbestedingsrecht?
3. Ligt de waarde van de opdracht boven de drempelbedragen?

De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. Onderstaande tabel bevat de drempelwaarden (in euro) zoals die van toepassing zijn en waren gedurende de looptijd van het onderzoek.

	2016-2017 (Richtlijn 2014/24/EU)	2014-2015 (Richtlijn 2004/18/EG)	2012-2013 (Richtlijn 2004/18/EG)
Werken	5.225.000	5.186.000	5.000.000
Leveringen	209.000	207.000	200.000
Diensten	209.000	207.000	200.000
Overheidsopdrachten op het gebied van onderzoeks- en ontwikkelingsopdrachten en telecommunicatiediensten, en diensten vallend onder bijlage 2B	207.000	207.000	200.000
Overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten	750.000	n.v.t.	n.v.t.
Prijsvragen algemeen	209.000	207.000	200.000
Voor meer dan 50% door aanbestedende diensten gesubsidieerde werken	5.225.000	5.186.000	5.000.000
Voor meer dan 50% door aanbestedende diensten gesubsidieerde diensten die verband houden met werken	209.000	207.000	200.000
Concessie voor openbare werken en sinds april van dit jaar ook voor diensten (zie tevens Concessierichtlijn 2014/23/EU)	5.225.000	5.186.000	5.000.000.

### 2.3. Uitzonderingen aan bestedingsplicht voor publiek-publiek samenwerken (bestuurlijk samenwerken)

Ook bestuurlijke samenwerking zoals 'Winnend Samenwerken' valt in beginsel onder de reikwijdte van het aanbestedingsrecht. Er kan aanbestedingsvrij worden samengewerkt als een uitzondering kan worden gemaakt voor publiek-publiek samenwerken (die laatste term is afkomstig uit de Europese jurisprudentie). Dan vervalt de aanbestedingsplicht. Het Hof van Justitie erkent twee uitzonderingen<sup>3</sup> (deze zijn gecodificeerd in de Nieuwe Algemene Richtlijn<sup>4</sup>):

- Verticale publiek-publieke samenwerking (inbesteden of quasi inbesteden)
- Horizontale publiek-publieke samenwerking (Hamburg uitzondering).

In het kader van een concreet samenwerkingstraject zoals bijvoorbeeld 'Winnend Samenwerken' moet worden gekeken welke van de twee uitzonderingen mogelijk kan worden toegepast.

#### **Verticale samenwerking: Inbesteden**

Deze uitzondering ziet op een samenwerking waarbij een aanbestedende dienst of meerdere aanbestedende diensten opdrachten laten uitvoeren door een rechtspersoon waarbij voldaan is aan de volgende voorwaarden<sup>5</sup>:

- de aanbestedende dienst(en) oefent/oefenen op de betrokken rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten;
- ten minste 80% van de activiteiten van deze rechtspersoon wordt uitgeoefend voor de controlerende aanbestedende dienst(en) of voor andere rechtspersonen die door deze aanbestedende dienst worden gecontroleerd;
- er is geen privé-deelneming.

In bijlage 1 wordt op deze voorwaarden nader ingegaan.

#### **Horizontale samenwerking (Hamburg)**

Deze uitzondering ziet op samenwerking tussen overheden zonder dat hierbij sprake is van een rechtspersoon waarop zij toezicht uitoefenen als bij eigen diensten (inbesteden).<sup>6</sup> Zij voeren binnen de eigen organisatie(s) taken voor elkaar uit. Er wordt dus geen nieuwe rechtspersoon opgericht.

---

<sup>3</sup> Zie bijv. HvJ EU 13 juni 2013, C-386/11, *Gst.* 2013, 97, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/130, m.nt. T. van Wijk (*Piepenbrock*), ro. 33.-37.

<sup>4</sup> Richtlijn 2014/24/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

<sup>5</sup> Zie o.m. HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, *Ondernemingsrecht* 2000/38, m.nt. M.R. Mok (*Teckal*) en HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst.* 2013/41, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/3, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Econord*), ro. 25.

<sup>6</sup> Zie o.m. HvJ EG 9 juni 2009, nr. C-480/06 (*Stadtreinigung Hamburg*) en HvJ EU 19 december 2012, nr. C-159/11, *NJ* 2013/255; *Gst.* 2013/48, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/5, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Lecce*).

- de overeenkomst is uitsluitend door openbare lichamen gesloten, zonder particuliere inbreng;
- geen enkele particuliere dienstverrichter wordt bevoordeeld tegenover zijn concurrenten;
- de overwegingen aangaande de overeenkomst worden uitsluitend beheerst door het algemeen belang de overwegingen waarop de overeenkomst is gebaseerd worden uitsluitend beheerst door algemeen belang;
- de doelstellingen die na worden gestreefd zijn doelstellingen van algemeen belang;
- er is sprake van echte samenwerking, iedere deelnemer heeft bepaalde verplichtingen ten opzichte van de anderen;
- de samenwerking ziet op taken die direct het algemeen belang betreffen en niet slechts indirect raken aan het algemeen belang;
- de deelnemende aanbestedende diensten nemen op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening (merendeelcriterium, zoals ook bij inbesteding geldt).

In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de uitleg van de voorwaarden voor horizontale samenwerking.

### 3. FEITELIJKE BEVINDINGEN INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID BIJ BRABANTSE DELTA

#### 3.1. Bestuurlijke kaders

##### ***Kadernota***

Het algemeen bestuur stelt jaarlijks een (meerjaren)kadernota vast, waarin interne en externe ontwikkelingen, inhoudelijke doelstellingen voor de komende jaren en de financiële impact daarvan op de lasten en tariefontwikkeling worden beschreven. Met het vaststellen van de kadernota stelt het algemeen bestuur daarmee de kaders vast voor het (financieel) beleid voor de komende planperiode.

De kadernota's schetsen de volgende specifieke richtingen voor inkoop en aanbesteding:

- Doel is om inkoop en aanbesteding verder te professionaliseren en schaalvoordelen te realiseren door 'Winnend Samenwerken'.
- Duurzaamheid is een belangrijk thema in de kadernota's en wordt daarin ook bestempeld als een strategisch inkoopthema.
- Innovatie en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn eveneens belangrijke thema's die terug komen in de kadernota's, maar er worden geen concrete uitspraken gedaan over de betekenis hiervan voor inkoop en aanbesteding.

NB. De begrippen 'fair trade' en 'sociaal ondernemerschap' komen niet terug in de kadernota's en zijn dus niet nader geoperationaliseerd.

##### ***Begroting***

De kadernota krijgt nadere uitwerking in de begroting van het volgende kalenderjaar. Met het vaststellen van de begroting stelt het algemeen bestuur de (financiële) kaders voor het volgende jaar vast. Daarin staat wat het waterschap gaat doen en welke kosten dat met zich mee brengt.

Beleidsmatig zijn er in de begroting kaders en doelstellingen t.a.v. inkoop en aanbesteding vastgesteld, zoals het verder ontwikkelen van de strategische inkoopfunctie, het verder ontwikkelen van kennis op het gebied van innovatieve aanbestedingsmethoden, het inzetten van innovatieve aanbestedingsmethoden en het doelmatiger benutten van de gezamenlijke capaciteit van de inkoopafdelingen van de Brabantse waterschappen. Wat hier mee bedoeld wordt is in de begrotingen niet nader toegelicht. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid staat: "het toepassen van de best mogelijke aanbestedingsstrategie om zodoende innovatie te stimuleren en meer en beter gebruik te maken van de oplossingen die de markt te bieden heeft." De programmabeschrijvingen bevatten geen overzicht van de aanbestedingen. Wel is in de programmabeschrijvingen terug te lezen dat er aanbestedingen spelen en soms ook dat er aanbestedingsvoordelen (of nadelen) zijn behaald, en bijvoorbeeld ook dat er wordt ingehuurd op bepaalde functies.

Financieel gezien zijn inkoop en aanbesteding onderdeel van diverse posten op de begroting, zoals: kosten voor personeel van derden (hieronder valt inhuur), kosten voor overige diensten van derden, baten door uitlening van personeel en baten door diensten voor derden.

### ***Jaarrekening***

Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening vast. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de gerealiseerde doelen, uitgevoerde taken, gemaakte kosten etc. De begrotingsposten voor kosten voor personeel van derden (hieronder valt inhuur), kosten voor overige diensten van derden, baten door uitlening van personeel en baten door diensten voor derden komen in de jaarrekening terug.

In de bijlage bij de jaarrekening rapporteert het waterschap over het beïnvloedbaar inkoopvolume. Daarbij rapporteert het waterschap hoeveel aanbestedingen in het betreffende jaar zijn afgerond en van welke aanbestedingsvormen daarbij gebruik is gemaakt. Deze overzichten zijn opgenomen in paragraaf 4.1.

## **3.2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor inkoop en aanbesteding bij een waterschap**

### ***Delegatie van algemeen bestuur naar dagelijks bestuur***

Het dagelijks bestuur is op grond van het Delegatiebesluit<sup>7</sup> waarbij het algemeen bestuur enkele bevoegdheden overdraagt aan het dagelijks bestuur, bevoegd tot het vaststellen van de bestekken van aanbestedingen van voor het waterschap uit te voeren werken en te verrichten leveringen en diensten. Ook is het dagelijks bestuur bevoegd tot het houden van alle aanbestedingen van werken, diensten, leveringen en verkopen, tenzij het algemeen bestuur (in specifieke besluiten) anders heeft beslist.

Voorwaarde voor uitoefening van de bevoegdheden in delegatie is dat de uitoefening past binnen de begroting en binnen het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid. In het Delegatiebesluit is tevens vastgelegd dat het dagelijks bestuur de op basis van het delegatiebesluit genomen besluiten bij de vaststelling van de jaarrekening meldt. Dit gebeurt ook in de praktijk als het gaat om inkoop en aanbesteding (zie hierover de tekst bij jaarrekening).

### ***Mandaat en volmacht van dagelijks bestuur naar secretaris-directeur***

Het dagelijks bestuur heeft de secretaris-directeur mandaat, volmacht en machtiging<sup>8</sup> verleend tot het namens het dagelijks bestuur nemen van besluiten die tot de bevoegdheid behoren van het dagelijks bestuur. Hiertoe behoort ook (inkoop- en) aanbesteding, wat op grond van het delegatiebesluit toe komt aan het dagelijks bestuur. De

---

<sup>7</sup> Delegatiebesluit waterschap Brabantse Delta 2010.

<sup>8</sup> Primaire mandaat- en volmachtregeling waterschap Brabantse Delta (2014).

vertegenwoordigingsbevoegdheid komt toe aan de dijkgraaf. De dijkgraaf verleent in zijn mandaatbesluit volmacht aan de secretaris-directeur en andere (leidinggevende) functionarissen. De secretaris-directeur verleent in zijn ondermandaatbesluit ondermandaten aan (leidinggevende) functionarissen voor het beslissen over privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Voor de verantwoording geldt: de secretaris-directeur stelt het dagelijks bestuur in kennis van die besluiten die hij krachtens mandaat heeft genomen, waarvan hij redelijkerwijs moet aannemen dat deze voor het dagelijks bestuur van belang zijn om voldoende geïnformeerd te zijn. De secretaris-directeur rapporteert op verzoek van het dagelijks bestuur omtrent het gebruik van de bevoegdheden die aan de secretaris-directeur zijn verleend.

### ***Bevoegdheden in de ambtelijke organisatie***

Tenslotte zijn er functionarissen in de ambtelijke organisatie bevoegd tot activiteiten die betrekking hebben op inkoop en aanbesteding.

- De productbeheerder of programmabeheerder (voor de aan hem/haar toegewezen beheerproducten) is bevoegd<sup>9</sup> tot het doen van aanbestedingen en het nemen van beslissingen in een aanbestedingsprocedure, zoals het vaststellen van projectdocumenten en het gunnen binnen de kaders van het aanbestedingsbeleid.
- De product- of programmabeheerder (voor de aan hem/haar toegewezen producten) is bevoegd tot ondertekening van opdrachten en overeenkomsten betreffende het doen van exploitatie- en investeringsuitgaven.<sup>10</sup> Hoofd Inkoop is bevoegd voor wat betreft de ondertekening van raamovereenkomsten met één opdrachtnemer.

Deze functionarissen (product- of programmabeheerders voor de aan hen toegewezen producten) zijn opgenomen in het bevoegdhedenregister.

## **3.3. Inkoop- en aanbestedingsbeleid bij waterschap Brabantse Delta**

### ***Beleid en uitgangspunten***

Het geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid van Brabantse Delta is vastgesteld door het algemeen bestuur (20 maart 2013).<sup>11</sup> Het waterschap kent geen apart inhuurbeleid. Dit is onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

---

<sup>9</sup> Besluit ondermandatering door de secretaris-directeur waterschap Brabantse Delta.

<sup>10</sup> Besluit ondermandatering en verlening van volmacht door de dijkgraaf waterschap Brabantse Delta.

<sup>11</sup> Geactualiseerd inkoop- en aanbestedingsbeleid waterschap Brabantse Delta (inclusief wijzigingen Aanbestedingswet). Vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 20 maart 2013.

Het inkoopdoel is om " in te kopen tegen de *laagste integrale kosten* (beste prijs-kwaliteit verhouding), gericht op kostenverlaging, kwaliteitsverbetering en doorlooptijdverkorting, waarbij het inkoopproces transparant is en het beoordelen van aanbiedingen objectief plaatsvindt ten behoeve van een optimale taakuitvoering van het waterschap." De portefeuillehouder en een van de opdrachtgevers hebben in de gesprekken toegelicht dat laagste integrale kosten bij een aanbesteding meestal wordt vertaald in 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI) waarbij zowel prijs als kwaliteit worden gewogen.

Deze algemene doelstelling is vertaald in de volgende subdoelen:

- Ontwikkelen van een duidelijk en efficiënt contractmanagementproces;
- Ontwikkelen, beheren, verbeteren en borgen van de inkoop- en contractmanagementprocessen en –procedures en implementatie van de PDCA-cirkel;
- Optimaliseren van inkoopsynergie, niet afdelings-, sector-, en/of organisatiegebonden;
- Het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig inkoopproces, o.a. te bereiken door inbreng van kennis en kennisdeling;
- Het afleggen van verantwoording door de organisatie over aanbestedingen en de gevolgde procedures.
- Reduceren van proceskosten door leveranciersreductie (5% per jaar) en door factuurreductie (4% per jaar);
- Ontwikkelen van categoriemanagement en inkooppakketstrategieën;
- Duurzaaminkopen, 100% in 2015 cf. het klimaatakkoord. Dit betekent dat er duurzaam wordt ingekocht voor 100% van de productgroepen waarvoor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (voorheen Agentschap NL) duurzaamheidscriteria heeft opgesteld.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn verschillende uitgangspunten gedefinieerd voor inkoop, zie hiervoor de onderstaande tabel. Relevant voor dit onderzoek is dat het waterschap ook interne spelregels en normen heeft gedefinieerd. Het waterschap heeft bijvoorbeeld drempelbedragen en normen geformuleerd die bepalend zijn voor de aanpak en organisatie van inkoop:

- Inkopen boven € 25.000 worden in het inkoopoverzicht verzameld en door de afdeling Inkoop getoetst op juiste toepassing van het inkoop- en aanbestedingsreglement.
- Voor inkopen van diensten en leveringen groter dan € 50.000 en voor werken groter dan € 150.000 wordt door de budgethouder een inkoopteam geformeerd met een budgethouder, een inkoper en een materiedeskundige.
- Functiescheiding: de rollen inkoper, budgethouder en prestatiebeoordelaar worden door gescheiden functionarissen ingevuld.
- Het jaarlijks inkoopvolume bij een leverancier mag niet groter zijn dan max. 30% van diens jaaromzet.

#### **Belangrijke uitgangspunten voor inkoop- en aanbestedingsbeleid Brabantse Delta**

##### Juridische uitgangspunten

- Het naleven van wet- en regelgeving
- Het in acht nemen van de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht bij alle overheidsopdrachten

<p>(ongeacht de drempelwaarde): gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het hanteren van uniforme documenten: aanbestedingsreglement werken (ARW2012), Richtsnoeren Leveringen en Diensten, Uniforme klachtenregeling, Gids Proportionaliteit (onderdeel de landelijke regelgeving/ flankerend beledvan de Aanbestedingwet).</li> </ul>
<p><b>Etische en ideële uitgangspunten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Handelen volgens integriteitseisen<sup>12</sup>, en de gedragscode publiek opdrachtgeverschap</li> <li>• Functiescheiding in administratieve organisatie: drie rollen ingevuld door gescheiden functionarissen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inkoper staat in rechtsreeks contact met externe partij</li> <li>○ Budgethouder is verantwoordelijk voor doelmatige en doeltreffende aanwending middelen</li> <li>○ Prestatiebeoordelaar gaat na of geleverde goederen/diensten/werken geleverd zijn conform vooraf opgestelde afspraken en condities.</li> </ul> </li> <li>• Maatschappelijke eisen aan leveranciers; gangbare normen en waarden op gebied van arbeidsvoorwaarden</li> <li>• Duurzaamheid is criterium bij besluitvorming: toepassing duurzaamheidscriteria RVO voor productgroepen waarvoor deze zijn opgesteld. Bij afwezigheid duurzaamheidscriteria: duurzaamheid zoveel mogelijk in ontwerpfase naar voren laten komen</li> </ul>
<p><b>Economische en kwalitatieve uitgangspunten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoveel mogelijk inkopen in concurrentie. De algemene voorwaarden van het waterschap zijn van toepassing.</li> <li>• De keuze van de te volgen aanbestedingsprocedure wordt bepaald op basis van: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Omvang opdracht</li> <li>○ Transactiekosten waterschap en inschrijvers</li> <li>○ Aantal potentiële inschrijvers</li> <li>○ Complexiteit van de opdracht</li> <li>○ Type opdracht en karakter van de markt</li> </ul> </li> <li>• Afwijken van inkoop- en aanbestedingsbeleid is alleen toegestaan op basis van een besluit van het dagelijks bestuur (en indien niet in strijd met geldende wet- en regelgeving) en advies inkoop</li> <li>• Aandacht voor innovatief aanbesteden: "de markt wordt meer betrokken bij opdrachten. Innovatief aanbesteden kan bij alle fasen van het inkoopproces worden toegepast; bij het waterschap vooral in het initiële inkoopproces (initiatie-specificatie-selectie-contract)".</li> <li>• Voorkomen van afhankelijkheid: het jaarlijks inkoopvolume bij een leverancier mag niet groter zijn dan max. 30% van diens jaaromzet. Wel werken met preferred suppliers bij enkelvoudig onderhandse procedure, voor homogene inkopen met kleine bedragen: ca 1-5 leveranciers, voor een periode van max. 4 jaar.</li> </ul>
<p><b>Organisatorische uitgangspunten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkoopsynergie: gelijksoortige inkoopbehoeften clusteren</li> <li>• Gecoördineerde inkoop: centraal geformuleerd inkoopbeleid, bestellen of afroepen gebeurt zoveel mogelijk binnen raamcontracten, aanbesteden in multidisciplinaire inkoopteams met Inkoop als trekker. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inkoop is verantwoordelijk voor de procesgang van alle inkopen. Voor inkopen van diensten en leveringen groter dan € 50.000 en voor werken groter dan € 150.000 wordt door de budgethouder een inkoopteam</li> </ul> </li> </ul>

<sup>12</sup> Beschreven in Gedragscode integriteit bestuurders en medewerkers waterschap Brabantse Delta (2006)



geformeerd met een budgethouder, een inkoper en een materiedeskundige.

- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de inhoud.
- Inkopen > € 25.000 worden in het inkoopoverzicht verzameld zodat inkoop kan toetsen op de juiste toepassing van het op dat moment nog op te stellen aanbestedingsreglement.
- Waar zinvol worden actief samenwerkingsverbanden aangegegaan met collega-waterschappen en andere overheden.
- Tactische inkoop vindt plaats in wisselende inkoopteams, met materiedeskundige, budgethouder en inkoper
- Operationele inkoop gebeurt volgens het 4 ogen principe: bestelfunctie decentraal door aantal geautoriseerde bestellers, orders worden geautoriseerd door productbeheerders. Dit is uitgewerkt in een procesbeschrijving.
- De vertaling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het beleid op contractmanagement zal uitgewerkt worden in procedures waarbij ook de instructies m.b.t. het verwerken van bestellingen, leveringscontrole en factuurcontrole worden meegenomen.

Opmerkingen naar aanleiding van de tekst van het inkoop- en aanbestedingsbeleid:

1. Er is geen eigen inkoop- en aanbestedingsreglement opgesteld (dit was wel aangekondigd); het waterschap maakt bij werken en daaraan gerelateerde leveringen en diensten gebruik van het ARW 2012<sup>13</sup> en de Gids Proportionaliteit (die onderdeel is van de Aanbestedingswet)
2. De inkoopmelding is een format om het inkoopproces op een uniforme manier te starten. Andere formats, modellen of procesbeschrijvingen voor het inkoopproces in de onderzoeksperiode hebben wij niet aangetroffen. Wij kunnen niet vaststellen of die er wel of niet geweest zijn.

### ***De vertaling van bestuurlijke aandachtspunten***

In het inkoopbeleid zijn uitgangspunten geformuleerd t.a.v. innovatie en duurzaamheid en maatschappelijke eisen aan leveranciers en het waterschap zelf:

- **Duurzaamheid** is een criterium. Doel is 100% duurzaam inkopen in 2015 cf. het klimaatakkoord, door toepassing duurzaamheidscriteria RVO voor productgroepen waarvoor deze zijn opgesteld. Bij afwezigheid van duurzaamheidscriteria zal duurzaamheid zoveel mogelijk in de ontwerpfase naar voren moeten komen.
- Aandacht voor **innovatief aanbesteden**. "Onder innovatief aanbesteden verstaan we het teweeg brengen van innovatie van het gevraagde product binnen een aanbestedingsprocedure (bijv. varianten toestaan, mits voldaan wordt aan de aanbestedingsbeginselen) en het gebruik van innovatieve/geïntegreerde contractvormen zoals D&C en DBM contracten." Het waterschap vertaalt deze definitie als volgt: de markt wordt meer betrokken bij

---

<sup>13</sup> ARW 2012 toe te passen voor overheidsopdrachten voor werken onder de Europese drempelwaarden volgens het 'pas toe of leg uit'-principe. Deze verplichting geldt niet voor aan werken gerelateerde overheidsopdrachten voor leveringen en diensten. Het ARW 2012 richt zich tot de aanbesteder.

opdrachten. Innovatief aanbesteden kan bij alle fasen van het inkoopproces worden toegepast; bij het waterschap vooral in het initiële inkoopproces (initiatie-specificatie-selectie-contract).

- Opdrachtnemers dienen zich te houden aan de gangbare normen en waarden op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat de opdrachtnemer zijn werknemers redelijk beloont, geen gebruik maakt van kinderarbeid, niet discrimineert en zich niet bezig houdt met criminele activiteiten. Alle medewerkers en bestuurders van het waterschap dienen zich te houden aan de Gedragscode integriteit bestuurders en medewerkers waterschap Brabantse Delta.

De bestuurlijke aandachtspunten "fair trade" en "sociaal ondernemerschap" komen niet terug in het beleid en de (spel)regels t.a.v. inkoop. Op de inkoopmeldingen moet worden vermeld of duurzaamheidscriteria beschikbaar zijn, en of deze dan ook worden toegepast. Ook moet op inkoopmelding worden vermeld of er innovatief wordt aanbesteed. Het format voor de inkoopmelding laat ruimte een 'Nee' te motiveren.

### 3.4. Rollen en taken bij inkoop en aanbesteding

In het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid (2013) worden verschillende rollen onderscheiden die omwille van functiescheiding dienen te worden ingevuld door verschillende functionarissen:

- De inkoper staat in rechte contact met externe partij.
- De budgethouder is verantwoordelijk voor doelmatige en doeltreffende aanwending middelen.
- De prestatiebeoordelaar gaat na of geleverde goederen/diensten/werken geleverd zijn conform vooraf opgestelde afspraken en condities.

Het document "Proces inkoop" (opgesteld in 2016)<sup>14</sup> schetst de werkwijze die in de organisatie gevolgd wordt, vanaf de inkoopbehoefte tot en met de nazorg (contractbeheer en evaluatie). In dit proces worden vier rollen genoemd:

- interne klant;
- inkoper;
- besteller; en
- contractbeheerder.

Daarnaast is er een procesbeschrijving voor het (operationele) bestelproces (Bestelproces Improved V1.2).

De inkoopmeldingen volgens format vermelden de volgende rollen/functies:

- een 'budgethouder';
- een 'opdrachtgever';

---

<sup>14</sup> Versie 1.1, d.d. 20-01-2016

- externe ondersteuning (voor zover van toepassing), heet in 2011 nog 'externe opdrachtnemer'; en
- een behandelend medewerker, vanaf 2014 'Behandelend medewerker/ materiedeskundige/projectleider';
- een inkoper
- een contractmanager vanaf 2014.

We constateren dat het later opgestelde document "Proces inkoop" (uit 2016) meer rollen kent dan de rollen in het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid en ook de benaming is verschillend. Wij kunnen op grond van de beschrijving in het "proces inkoop" niet vaststellen of deze rolinvulling aansluit op wat er is afgesproken in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We kunnen op grond van de beschrijving van het "proces inkoop" niet vaststellen of sprake is van functiescheiding tussen de rollen. Ook is de procesbeschrijving niet altijd even precies over de rolverdeling; zo is niet duidelijk wat de rol van inkoop is indien een marktonderzoek moet worden uitgevoerd. Ook is de procesbeschrijving minder precies over de samenstelling van het team dat de aanbiedingen beoordeelt. De procesbeschrijving heeft het over "het beoordelingsteam (interne klant en inkoper); het inkoop- en aanbestedingsbeleid geeft aan dat de samenstelling vast ligt en bestaat uit een materiedeskundige (t.b.v. de inkoopbehoefte), een budgetverantwoordelijke en een inkoper (procesverantwoordelijk).

#### 4. FEITELIJKE BEVINDINGEN WERKING VAN BELEID

##### 4.1. Inkoopvolumes onderverdeeld naar type aanbestedingen

###### *Overzicht op basis van de inkoopoverzichten met inkoop boven de € 25.000 (zie bijlage 2)*

In de inkoopoverzichten worden alle inkoop boven de € 25.000 geregistreerd. Het overzicht in bijlage 2 geeft een indruk van het aantal inkoop- en aanbestedingstrajecten per jaar, uitgesplitst naar type inkoop en aanbestedingsvorm. Ook is de geraamde contractwaarde (vooraf) voor deze aanbestedingen meegenomen.

###### *Overzichten uit de jaarrekeningen*

In de bijlage bij de jaarrekening rapporteert het waterschap over het beïnvloedbaar inkoopvolume (dit is alle inkoop die in een jaar is gerealiseerd, dus zowel boven als onder de €25.000).

Beïnvloedbaar inkoopvolume		Aantal afgeronde aanbestedingen
2012	Niet opgenomen in jaarrekening	115
2013	70,3 miljoen	115
2014	72 miljoen	138
2015	Jaarrekening nog niet beschikbaar ten tijde van onderzoek	

Daarbij wordt gerapporteerd hoeveel aanbestedingen in het betreffende jaar zijn afgerond en van welke aanbestedingsvormen gebruik is gemaakt. Hieronder volgt een overzicht over de periode 2012-2014 (jaarrekening 2015 was ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar).

Type procedure	Aantal 2012	2012%	Aantal 2013	2013%	Aantal 2014	2014%
Enkelvoudig onderhands	43	29	55	47	55	40
Meervoudig onderhands	52	35	30	26	60	43
Mini-competitie	28	18	19	17	9	7
Nationaal openbaar	5	3	2	2	1	1
Nationaal niet-openbaar	0	0	1	1	0	0
Europees openbaar	15	10	6	5	13	9
Europees niet-openbaar	7	5	2	2	0	0
<b>Totaal</b>	<b>115</b>	<b>100</b>	<b>115</b>	<b>100</b>	<b>138</b>	<b>100</b>

Eventuele verschillen tussen de volumes en bedragen uit het inkoopoverzicht en de bijlagen bij de jaarrekening hebben te maken met verschillen tussen de vooraf geraamde contractwaarde en de uiteindelijk gerealiseerde contractwaarde (achteraf) en met het feit dat sommige aanbestedingstrajecten over de jaargrens heen lopen.

## 4.2. De fase van (bestuurlijke) afweging

Alle gesprekspartners – behoudens de leden van het algemeen bestuur – hebben aangegeven dat er een bewuste afweging wordt gemaakt om tot inkoop en aanbesteding over te gaan en hebben hierbij steevast de termen 'make, buy or ally' genoemd. Een strategische notitie hierover is onlangs (voorjaar 2016) in het MT besproken en valt buiten de scope van het onderzoek.

In alle door ons bestudeerde cases is de afweging gemaakt. In enkele gevallen geschiedt dit impliciet omdat zelf doen of samenwerken geen reële optie vormt. Samen aanbesteden gebeurt overigens in de door ons bestudeerde casussen in 4 van de 7 aanbestedingen, waarvan er 3 onderdeel zijn van 'Winnend Samenwerken'. Er wordt niet standaard een verslag gemaakt van de motivatie en afweging om tot inkoop en aanbesteding over te gaan. Wij hebben in de dossiers van de cases hierover ook geen stukken aangetroffen.

## 4.3. Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase omvat alle voorbereidingen om tot inkoop en aanbesteding over te gaan. Deze fase start met een inkoopmelding en eindigt met het opleveren van een document dat de specificaties, voorwaarden, wensen en eisen bevat en aangeeft via welk type aanbesteding de inkoop zal plaatsvinden. Dit document is bekend als aanbestedingsdocument, offerteuitvraag, programma van eisen en wensen, bestek etc. Onderdeel van de voorbereidingsfase vormt ook het formuleren van een aanbestedingsstrategie. Naast gesprekken over de inkoopmelding zijn er ook intake- en accountgesprekken waarin de inkoopbehoefte van afdelingen duidelijk wordt.

### ***Aanbestedingsstrategie***

Een aanbestedingsstrategie bevat de belangrijkste strategische afwegingen ten aanzien van het in te kopen product (werk/dienst/levering), het te sluiten contract, de belangrijke marktomstandigheden, de te kiezen procedure en zo nodig juridische afwegingen. Het waterschap heeft hiervoor een format voor een strategienotitie beschikbaar. Indien externe begeleiding bij de aanbesteding wordt gezocht is de strategienotitie ook opgesteld in het format van de externe.

In de door ons bestudeerde cases was bij in ieder geval 3 van 7 aanbestedingen sprake van een op schrift gestelde aanbestedingsstrategie in een strategienotitie. In één geval was een dergelijke afweging niet nodig omdat het ging om aanvullende werkzaamheden in een lopende opdracht. In de inkoopmeldingen worden ook strategische afwegingen vermeld. In de bestudeerde cases was een schriftelijke notitie aanwezig bij de complexere opdrachten en opdrachten met grotere opdrachtsommen (budgetten).

### ***Inkoopmelding***

De inkoopmelding bevat de belangrijkste gegevens van dat moment zoals:

- de belangrijkste sleutelspelers (wie is opdrachtgever, contractmanager, behandelend medewerker / materiedeskundige/ projectleider). NB. Deze rollen zijn niet verder uitgewerkt.
- of samenwerking met een andere aanbestedende dienst plaats vindt.
- type inkoop (werk, dienst, levering) en de voorgestelde aanbestedingsvorm

- type overeenkomst, geschatte omvang (bedrag) en duur van de overeenkomst
- of duurzaamheidscriteria van toepassing zijn.

In de dossiers van de cases zien we dat het format voor de inkoopmelding door de jaren heen steeds verder is aangepast en gespecificeerd. Zo is in recentere inkoopmeldingen ook een motivering voor de keuze van de aanbestedingsprocedure opgenomen.

Hoewel er – voor de onderzoeksperiode 2012-2015 – geen op papier vastgesteld proces voor inkoop en aanbesteding is, blijkt uit de gesprekken met gesprekspartners dat het komen tot een inkoopmelding in praktijk een organisch proces is dat in praktijk naar tevredenheid verloopt. Iedereen weet dat er een inkoopmelding moet komen bij inkopen boven de € 25.000. Wie niet precies weet hoe het proces werkt, neemt contact op met de afdeling inkoop en die “trekt je door het proces heen”. Het intranet bevat in ieder geval voor de huidige situatie (2016) een werkwijze voor het opstellen van een inkoopmelding en het bestelproces (inkopen onder de € 25.000). Vanuit de afdeling inkoop is aangegeven dat die werkwijze en documenten ook voor 2016 beschikbaar waren op intranet.

De afdeling inkoop biedt bij de totstandkoming van de inkoopmelding advies en ondersteuning; de lijnafdeling heeft altijd de lead en is verantwoordelijk. Of een inkoopteam nodig is wordt in praktijk ‘organisch’ bepaald en is geen besluit van de afdeling inkoop. Het is dus niet gekoppeld aan de hoogte van de opdrachtsom, maar hangt onder meer af van de complexiteit van de aanbesteding. Wat er nodig is, ontstaat in gesprek tussen inkoopadviseur en degene die vanuit de vakafdeling het inkooptraject trekt (dit is veelal de contractmanager of de projectleider).

De afdeling inkoop heeft de afgelopen jaren een beweging gemaakt naar de voorkant van het proces. De inkopers zijn nu in een vroeg stadium betrokken bij de totstandkoming van de inkoopmelding. Hun rol in het inkoopproces is daardoor volgens onze gesprekspartners veranderd: inkoop is minder controlerend en meer adviserend. Dat wordt door opdrachtgevers en contractmanagers/projectleiders gewaardeerd.

De intensiteit van de betrokkenheid van de afdeling inkoop is verschillend en hangt af van de kennis en ervaring die de contractmanager/projectleider en behandelend medewerker/ materiedeskundige hebben met inkoop en aanbesteding. Van verschillende kanten (zowel uit de lijnafdelingen als uit de afdeling inkoop) is aangegeven dat met name de functionarissen met een IPM<sup>15</sup>-rol contractmanager of met een functie (uit het functieboek) contractmanager over veel kennis en ervaring beschikken. De inkoopmelding dient door de opdrachtgever te worden goedgekeurd (ondertekend), nadat de afdeling inkoop advies heeft gegeven. Onze gesprekspartners met een opdrachtgevende rol, hebben aangegeven dat het advies van inkoop zwaar weegt en dat daar niet zondermeer van wordt afgeweken. Het komt bijna niet voor dat opdrachtgevers van het advies afwijken. Dat heeft te maken met de

---

<sup>15</sup> IPM staat voor integraal projectmanagement. De IPM-methode van Rijkswaterstaat kent vijf rollen, waaronder contractmanager.

toegenomen kennis en expertise van de betrokkenen in het voortraject (contractmanager, projectmanager en inkoper).

Van alle cases hebben wij in de dossiers een inkoopmelding aangetroffen.

Op de inkoopmelding dient te worden aangegeven of duurzaamheidscriteria beschikbaar zijn. Als die beschikbaar zijn dan moeten ze worden toegepast. Er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken: op de inkoopmelding is ruimte om een 'Nee' te motiveren.

### ***Aanbestedingsdocument/offerteuitvraag/bestek***

Het aanbestedingsdocument is het document op basis waarvan het contact met de markt wordt gelegd. Het opstellen van dit document gebeurt onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, (doorgaans) door een team van de contractmanager/projectleider, behandelend medewerker/materiedeskundige en inkoop. Ook hier geldt dat de inbreng van de afdeling inkoop vooral adviserend is.

Onze gesprekspartners (uit de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder) geven aan dat duurzaamheidsdoelstellingen standaard onderdeel uitmaken van het bestek, en verwijzen daarbij ook naar de inkoopmelding. Voor de duurzaamheidscriteria wordt gebruik gemaakt van de duurzaamheidscriteria van de RVO.

Onze gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie geven aan dat zij met doelstellingen op het gebied van sociaal ondernemerschap en fair trade in inkoop- en aanbesteding niet goed uit de voeten kunnen. Sommigen beschouwen deze doelstellingen als organisatiedoelstellingen die nog onvoldoende geconcretiseerd zijn. Het begrip 'social return' krijgt momenteel wel praktisch invulling in de organisatie. Bij inkoop van schoonmaak en catering is daar aandacht aan besteed. Social return leent zich echter niet voor alle typen inkoop, met name bij werken/infrastructurele projecten is het lastig.

Van alle cases hebben wij in de dossiers een aanbestedingsdocument aangetroffen, waarin (indien van toepassing) de duurzaamheidscriteria zijn benoemd. In een van de cases (2B-diensten) is 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' opgenomen als een van de gunningscriteria voor de kwaliteit.

In 4 van de 7 door ons bestudeerde cases zijn er geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen op het terrein van duurzaamheid. In een van de cases is dit niet aan de orde omdat het om een contractuitbreiding gaat. Bij het oorspronkelijke contract was er wel sprake van geoperationaliseerde doelstellingen. In de twee gevallen waarin geen duurzaamheidscriteria zijn geformuleerd is sprake van diensten (inhuur en opleidingen). Hier ligt dit ook minder voor de hand.

Waar duurzaamheidscriteria zijn opgenomen krijgen deze aandacht bij de beoordeling van de inschrijvingen.

### **4.4. Contracteringsfase**

In de contracteringsfase worden biedingen van leveranciers beoordeeld en wordt een partij geselecteerd. Dit gebeurt door een team dat doorgaans bestaat uit minimaal de contractmanager, projectleider/ materiedeskundige/

prestatiebeoordelaar en inkoop. Over de samenstelling van dit team bestaan geen harde afspraken. In praktijk stelt de afdeling, als materiedeskundige, het contract op. De afdeling inkoop faciliteert door sjablonen en standaard algemene voorwaarden op te stellen en beschikbaar te stellen en beoordeelt daarnaast de juistheid van de biedingen aanbestedingsrechtelijk. Voor de meeste cases hebben we een beoordelingsdocument en/of een proces-verbaal van gunning aangetroffen. In twee gevallen hebben we dit document niet aangetroffen.

Na de contracteringsfase stopt de betrokkenheid van de afdeling inkoop bij de betreffende case. In een enkel geval vindt er een evaluatiegesprek plaats tussen de betrokkenen uit het inkooptraject over het gelopen traject. Soms vindt er ook een tussentijdse evaluatie plaats. Van evaluaties wordt doorgaans geen verslag gemaakt. De dossiers die door inkoop zijn aangemaakt eindigen dan ook meestal met een beoordelings- of gunningsdocument. De contractmanager creëert vervolgens zijn/haar eigen dossier in corsa.

#### **4.5. Contractmanagementfase**

Contractmanagement is het beheren van het contract met de (markt)partij, gedurende de realisatie van werk, dienst of levering. De invulling van het contractmanagement gebeurt door contractmanagers. Dit zijn medewerkers die soms de functie van contractmanager hebben (een functie uit het functieboek), zoals in de afdeling facilitaire zaken. In andere gevallen is contractmanager een rol, die in sommige afdelingen uitgebreid beschreven is (de IPM-rol contractmanager wordt gebruikt in de afdelingen Ontwerp & Realisatie en Bouwprojecten) en in andere afdelingen in het geheel niet.

Over de wijze van contractmanagement zijn binnen het waterschap geen afspraken gemaakt. De contractmanager geeft daar op zijn eigen manier invulling aan. Dat is terug te zien in de samenstelling van de dossiers van de cases; er zijn geen afspraken over wat er wel en niet in het dossier hoort te zitten. Het is ook terug te horen in de gesprekken die wij rond de cases hebben gevoerd: zeker in gevallen waarin contractmanagers het dossier van een collega hebben overgenomen is dat te merken. Dan blijkt dat onbekend is wat er van een contractmanager wordt verwacht, wat er in het dossier zit en wat er in hoort te zitten.

Een aantal van onze gesprekspartners erkent dat er op het gebied van contractmanagement nog veel winst is te behalen. Een van de opdrachtgevers ziet verschil in professionaliteit en ervaring van het contractmanagement tussen afdelingen die wel en niet met IPM-rollen werken. Daarbij past de opmerking dat de afdelingen die met IPM-rollen werken, te maken hebben met grote, risicovolle opdrachten en dat zij die ervaring hebben opgedaan in projecten van/voor Rijkswaterstaat (Ruimte voor de rivier).

Contractmanagement heeft evenwel de aandacht van de organisatie. Door de afdeling inkoop is aangegeven dat het beleid op het gebied van contractmanagement momenteel wordt uitgewerkt in samenwerking met de twee andere Brabantse waterschappen. Het wordt geen onderwerp in het te actualiseren inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar een apart beleidsdocument, waarbij er een rolomschrijving van contractmanager zal komen.

In de door ons bestudeerde cases krijgen de duurzaamheidscriteria die als geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen zijn opgenomen in de aanbesteding in de meeste gevallen geen aandacht bij het contractbeheer, mede omdat de te



leveren producten/eisen dan geacht worden aan de criteria te voldoen. Waar bij werken eisen worden gesteld aan materialen en machines krijgen de eisen wel aandacht bij het toelaten van materialen en machines tot het werk.

In alle bestudeerde cases vindt minimaal aan het einde van het jaar verantwoording plaats over budgetuitputting en geleverde prestaties en producten. In de overgrote meerderheid van de gevallen vindt daarnaast een periodieke toetsing plaats. De mate waarin de kwaliteit van de prestaties wordt getoetst is afhankelijk van de mate waarin dit mogelijk is (soms is de kwaliteit van het product vooraf bepaald en wordt dan het product geleverd) en de invulling door de contractmanager.

#### **4.6. Evaluatiefase**

In praktijk is niet echt sprake van een evaluatiefase waarin wordt teruggekeken op het verloop van inkoop- en aanbestedingstraject en de resultaten en waarin lessen worden getrokken voor de toekomst. Zoals eerder aangegeven kijken betrokkenen aan het eind van de contracteringsfase nog weleens terug op de voorbereiding en contracteringsfase. Dit gebeurt echter niet structureel en is geen gemeengoed.

In de door ons bestudeerde cases is alle gevallen waarin het contract reeds was afgelopen, het contract ook geëvalueerd. Overal waar voorheen ook een gelijksoortig contract bestond is de evaluatie ook meegenomen bij de voorbereidingen van het inkooptraject. Er is echter geen staande praktijk om dit op schrift te stellen. Wel zijn er verslagen van vergaderingen waarin de uitkomsten en relevantie voor een nieuwe aanbesteding op schrift zijn gesteld. Ook in de strategienotities is hier aandacht aan besteed.

#### **4.7. Verantwoording aan dagelijks en algemeen bestuur**

Het algemeen en dagelijks bestuur werken in praktijk volgens het principe van EMVI (economisch meest voordelige inschrijving). Het doel en budget zijn bekend, en het is aan de ambtelijke organisatie hoe deze de prestaties bereikt worden. Daar sturen het dagelijks en het algemeen bestuur niet op.

##### ***Verantwoording aan het dagelijks bestuur***

Binnen het dagelijks bestuur zijn de leden voor de individuele projecten in hun portefeuille op de hoogte van inkoop- en aanbestedingen. Zij worden geïnformeerd over hoe het inkoop- en aanbestedingsproces (incl. de fase van contractmanagement) in hoofdlijnen verloopt of is verlopen.

Daarnaast is er een portefeuillehouder inkoop en aanbestedingen. Die heeft in het gesprek aangegeven dat inkoop- en aanbesteding bij het waterschap voornamelijk verloopt volgens het EMVI-principe (economisch meest voordelige inschrijving). Die lijn zien we ook terug in de management letters. Uit de management letters is te halen dat er aanbestedingen spelen of dat er aanbestedingsvoordelen of soms aanbestedingsnadelen zijn behaald, maar een totaal overzicht in lopende aanbestedingen, typen en volumes bevatten de management letters niet. De

portefeuillehouder heeft ook aangegeven dat hij geen signalen heeft gekregen dat het algemeen bestuur informatie mist over inkoop.

### ***Verantwoording aan algemeen bestuur***

Financieel gezien zijn inkoop en aanbesteding onderdeel van diverse posten op de begroting, zoals: kosten voor personeel van derden, kosten voor overige diensten van derden, baten door uitlening van personeel en baten door diensten voor derden. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de gerealiseerde doelen, uitgevoerde taken, gemaakte kosten etc. De begrotingsposten voor kosten voor personeel van derden, kosten voor overige diensten van derden, baten door uitlening van personeel en baten door diensten voor derden komen in de jaarrekening terug.

In de bijlage bij de jaarrekening rapporteert het waterschap over het beïnvloedbaar inkoopvolume (dit is alle inkoop die in een jaar is gerealiseerd). Daarbij rapporteert het waterschap hoeveel aanbestedingen in het betreffende jaar zijn afgerond en van welke aanbestedingsvormen daarbij gebruik is gemaakt. Deze overzichten zijn opgenomen in paragraaf 4.1.

In de jaarrekening is in de verantwoording over de programma's op te maken dat er aanbestedingen spelen en dat er soms aanbestedingsvoor- of nadelen worden behaald. Dit geeft echter geen informatie over het aantal aanbestedingen, de aanbestedingsvorm en de financiële omvang. Daarnaast zijn aanbestedingen zichtbaar voor het algemeen bestuur wanneer deze voor grote projecten moet besluiten over kredietaanvragen; dat er sprake is van een aanbesteding wordt daarin vermeld.

### ***Bekendheid met kaders en bruikbaarheid informatie***

Formeel is het zo dat het algemeen bestuur de kaders stelt (begroting), en controle uitoefent (vaststellen jaarrekening). Om die verantwoordelijkheden waar te kunnen maken, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- Het algemeen bestuur kent zijn eigen kaders: het kent de inhoud van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Het algemeen bestuur moet weten wat zijn informatiebehoefte is: welke informatie wil je als algemeen bestuur weten om te kunnen controleren.
- Algemeen en dagelijks bestuur hebben een goed gesprek (dialog) over het type informatie dat nodig is om de controlerende rol van het algemeen bestuur in te vullen.

Uit het gesprek met de (vooral nieuwe) leden van het algemeen bestuur is gebleken dat zij het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet kennen. Zij kennen dus hun eigen kaders niet. Ook is gebleken dat zij hun informatiebehoefte niet scherp hebben. Ze kunnen niet goed uit de voeten met de informatie die het dagelijks bestuur aanlevert en bespreken dat niet binnen het algemeen bestuur en ook niet met het dagelijks bestuur. De huidige wijze van informatievoorziening, kaders stellen en controleren wordt daarmee in stand gehouden. Zo ook de situatie dat het dagelijks bestuur denkt de goede informatie te leveren omdat er geen signalen zijn dat het niet zo is.

Het dagelijks bestuur heeft ook niet aan het algemeen bestuur gevraagd (of getoetst) of de informatievoorziening aansluit bij de informatiebehoefte.

#### **4.8. Algemene opmerkingen over de werking van beleid**

Verschillende gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie – zowel contractmanagers, opdrachtgevers als de aanbestedingsjurist – hebben aangegeven dat er de afgelopen jaren professionalisering heeft plaatsgevonden van de afdeling inkoop en daarmee van de start van inkoop- en aanbestedingstrajecten. Die professionalisering is op verschillende manieren merkbaar:

- De afdeling inkoop is in formatie gegroeid, waarbij er mensen zijn aangenomen met specifieke deskundigheid. Contractmanagers ervaren een betere samenwerking en een meer deskundige inzet vanuit de afdeling inkoop.
- De afdeling zit meer 'aan de voorkant' van inkoop- en aanbestedingstrajecten en kan daardoor meer een adviserende rol spelen en daardoor meer toegevoegde waarde bieden, dan de controlerende rol die voorheen werd genomen.
- De aanbestedingsjurist geeft aan dat hij vroeger meer benaderd werd met specifiek juridische vragen en met vragen van het type 'brandjes blussen' en dat hij nu meer betrokken wordt als sparringpartner. Zijn rol bij de beantwoording van vragen die tijdens de aanbestedingsprocedure door aanbieders worden gesteld is ongewijzigd.
- Opdrachtgevers beschouwen het advies van de afdeling inkoop als een zwaarwegend advies dat niet zonder meer terzijde kan worden geschoven.
- De afdelingen inkoop van de drie waterschappen werken zo veel mogelijk als waren zij één afdeling inkoop, waardoor kennis en expertise gebundeld is en beter kan worden benut.
- Bij grotere (budge) of complexere opdrachten wordt meer aandacht besteed aan de strategische afweging en het betrekken van ervaringen uit eerdere trajecten (evaluaties). Dit is vooral het geval bij werken (ook onder de Europese drempelbedragen) en bij diensten en leveringen met een zekere complexiteit en/of budgettaire volume.
- Contractmanagement is vooral ontwikkeld bij complexe opdrachten en/of opdrachten met een groot budgettaire volume. Bij werken wordt geput uit de lange en grote ervaring met IPM rollen, ook indien het om (voor werken) relatief weinig complexe of budgettaire grote opdrachten gaat. Bij diensten en leveringen is de accuratesse in het uitvoeren van de rollen en de rolvastheid afhankelijk van de complexiteit van de opdracht, de budgettaire omvang en/of de ervaring met contractmanagement bij medewerkers. In twee bestudeerde cases was niet geheel duidelijk of er na vertrek van een vorige contractmanager wel een medewerker was die als zondanig de rol contractmanager heeft.
- Contractmanagement krijgt aandacht in de ontwikkeling van beleid en beleidsinstrumenten.

#### 4.9. Toetsing normenkader

Fasering	"Norm"	Bevinding
Algemeen	1. Er is een formeel vastgesteld inkoop en aanbestedingsbeleid met aandacht voor rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, procedures, drempelbedragen, beleidsuitgangspunten, controle en toezicht.	Ja.
	2. Er zijn algemene uitgangspunten en kaders gesteld door het algemeen bestuur.	Ja.
	3. Het algemeen bestuur heeft inzicht in en overzicht over het complete inkoop en aanbestedingsbeleid inclusief uitvoeringsregels.	Nee. In theorie is dit mogelijk omdat de administratie dit toelaat. Bij het gesprek met de AB leden bleek dat dit niet het geval is.
Afweging	4. Voorafgaand aan een inkooptraject is de afweging gemaakt tussen zelf doen, samenwerken, uitbesteden.	Ja, in alle bestudeerde casussen. In enkele gevallen geschiedt dit impliciet, omdat zelf doen of samenwerken geen reële optie vormt. Samen aanbesteden gebeurt in de door ons bestudeerde casussen in 4 van de 7 aanbestedingen, waarbij in 3 gevallen in het kader van Winnend Samenwerken.
Vorbereiding	5. Aan het begin van elk inkooptraject is de inkoopstrategie bepaald, waarin ten aanzien van alle uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid afwegingen zijn gemaakt en gemotiveerd.	Op basis van de cases is dit aangetroffen bij complexe opdrachten/ grote sommen. Niet bij minder complexe opdrachten/ kleine sommen. Aangegeven is dat dit bij minder complexe trajecten mondeling wordt afgesproken.
	6. Afwijken van inkoop- en aanbestedingsbeleid gebeurt op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit.	Niet kunnen vaststellen op basis van materiaal en cases. In de cases werd niet afgeweken van het bestaande beleid. Aangegeven is, dat bij afwijkingen altijd wordt gemotiveerd.
	7. De inkoopstrategie gaat in op de opdracht, de procedure, de risico's en hoe deze gemanaged worden.	Ja, waar die op schrift is gesteld is dit het geval. Er bestaat een format waarin die onderwerpen aan de orde komen.
	8. Voorafgaand aan het inkooptraject was er afdoende beeld van de marktomstandigheden (marktanalyse, desnoods marktverkenning).	Ja, waar door inkoop nodig geacht. Dit wordt in die gevallen opgenomen in de inkoopstrategie.
	9. De inkoopstrategie is op bevoegd niveau geaccordeerd.	Ja.
	10. Indien van toepassing is samenwerking met andere aanbestedende diensten gezocht (gezamenlijk aanbesteden).	Ja. Samen aanbesteden gebeurt in de door ons bestudeerde casussen in 4 van de 7 aanbestedingen, waarbij in 3 gevallen in het

Fasering	"Norm"	Bevinding
		kader van Winnend Samenwerken
Contracteren	11. Er is een offerteuitvraag/ aanbestedingsdocument.	Ja. In alle bestudeerde cases.
	12. De offerteuitvraag/ aanbestedingsdocument is op bevoegd niveau geaccordeerd.	De inkoopmelding in alle bestudeerde cases is op bevoegd niveau geaccordeerd. Ten aanzien van de offerteuitvraag is niet apart getoetst.
	13. Bij het opstellen van offerteuitvraag/ aanbestedingsdocument zijn ten aanzien van alle uitgangspunten van het aanbestedingsbeleid afwegingen gemaakt en gemotiveerd.	Op basis van de cases niet vast te stellen. De inkoopmelding wordt in alle gevallen ingevuld, waarbij de daar genoemde vragen en afwegingen aandacht krijgen.
	14. Indien van toepassing volgens het aanbestedingsbeleid zijn criteria of voorwaarden voor duurzaamheid, fair trade, sociaal ondernemerschap en innovatie gesteld.	Ja. Slechts voor duurzaamheid. Dit is ook als afweging opgenomen in het format voor de inkoopmelding.
	15. Indien van toepassing volgens het aanbestedingsbeleid zijn MKB vriendelijke criteria of voorwaarden gesteld.	Niet van toepassing. Niet opgenomen in aanbestedingsbeleid en ook niet in format inkoopmelding.
	16. Op voldoen aan selectiecriteria, formele criteria, programma van eisen en programma van wensen is onafhankelijk en deskundig getoetst.	Niet getoetst hoe onafhankelijk de beoordelingscommissies waren samengesteld. In alle gevallen is de uitslag van de beoordeling opgenomen in het dossier.
	17. Er is niet onnodig geclusterd.	Niet getoetst/ niet van toepassing in de bestudeerde cases.
	18. Het is duidelijk welke algemene voorwaarden van toepassing zijn.	Ja.
Contract- management	19. Er wordt getoetst of sprake is van blijvende naleving van het programma van eisen. Er wordt getoetst op blijvende naleving van het programma van wensen (offerte inschrijver).	Ja. De intensiteit hiervan hangt af van de invulling door contractmanager.
	20. Indien van toepassing volgens aanbestedingsbeleid wordt getoetst op blijvende naleving van de criteria of voorwaarden voor duurzaamheid, fair trade, sociaal ondernemerschap en innovatie.	Ja. Dit geldt louter voor duurzaamheidscriteria.
	21. Op blijvende naleving van voorwaarden consortia en onderaanneming wordt getoetst.	Niet getoetst. Kwam niet in caseselectie voor
	22. Er vindt regelmatig verantwoording plaats over het toetsen op vastgestelde prestaties.	Ja. In alle bestudeerde cases vindt minimaal aan het einde van het jaar verantwoording plaats over budgetuitputting en geleverde

Fasering	"Norm"	Bevinding
		prestaties en producten. In de overgrote meerderheid van de gevallen vindt daarnaast een periodieke toetsing plaats. De mate waarin de kwaliteit van de prestaties wordt getoetst is afhankelijk van de mate waarin dit mogelijk is (soms is de kwaliteit van het product vooraf bepaald en wordt dan het product geleverd) en de invulling door de contractmanager.
	23. Er vindt regelmatig verantwoording plaats over de uitputting van budget. Er wordt regelmatig getoetst op de stand van zaken van uitputting budget.	Ja. Zie norm 22.
	24. Er wordt waar nodig bijgestuurd.	Ja.
Evaluatie	25. Er wordt regelmatig tussentijds geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd.	Ja zie norm 22.
	26. Na verloop van het contract heeft een eindevaluatie plaatsgevonden.	Ja, waar het contract reeds was beëindigd was dit gebeurd.
	27. De evaluatie van het vorige contract is (waar mogelijk) meegenomen in de voorbereidingsfase.	Ja, in de gevallen waarin er een vorig contract was, is dit gebeurd.
Bestuurlijke verantwoording	28. Er zijn duidelijke spelregels tussen het algemeen en dagelijks bestuur over rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij een aanbesteding/inkoop traject.	Nee.
	29. Het dagelijks bestuur gebruikt actief de informatieplicht.	Ja deels.
	30. Het algemeen bestuur gebruikt actief zijn informatierecht.	Nee.

## 5. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1. Algemeen

Het waterschap heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de ontwikkeling en professionalisering van inkoop- en aanbestedingen. Dit is vooral merkbaar aan de 'voorkant' van inkoop- en aanbestedingstrajecten, specifiek in de voorbereidingsfase en de contracteringsfase.

De volgende uitdaging is om de volgende fasen verder te ontwikkelen. Voor de contractmanagementfase en de evaluatiefase is de ambtelijke organisatie aan zet. Voor de verantwoordingsfase zijn de bestuurders aan zet.

### 5.2. (Bestuurlijke) afweging

#### *Analyse en conclusie*

Het lijkt er op dat er het maken van een expliciete, gemotiveerde afweging om tot inkoop over te gaan een vast (standaard) onderdeel is van het inkoop- en aanbestedingsproces. Met het vaststellen van een afwegingskader voor zelf doen of uitbesteden (voorjaar 2016) is een stap gezet om te komen tot een uniforme sourcing afweging.

De gemotiveerde afweging bevat waardevolle informatie over waarom er voor inkoop gekozen wordt (bijv. we denken dat de markt het beter, innovatiever of goedkoper kan) en bevat dus ook belangrijke input voor de wijze waarop de inkoop en aanbesteding vorm krijgt voor de evaluatie. De gemotiveerde afweging is echter niet terug te vinden in de dossiers.

#### *Aanbeveling*

Neem de gemotiveerde afweging op in het inkoop- en aanbestedingsdossier.

### 5.3. Voorbereidingsfase

#### *Analyse en conclusie*

De voorbereidingsfase van inkoop- en aanbestedingstrajecten is de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd. Kennis, kunde en ervaring van de inkoopadviseurs en de betrokkenen uit de (lijn)afdelingen zijn toegenomen. De afdeling inkoop is in een vroegtijdig stadium betrokken en komt met zwaarwegende adviezen die door opdrachtgevers serieus worden genomen.

De voorbereidingsfase verloopt via een organisch proces dat normaliter goed verloopt. De afdeling inkoop wordt snel gevonden en leidt – indien nodig- betrokkenen door deze fase heen. Ondanks het ietwat organische karakter kent deze fase een aantal vaste onderdelen: iedereen weet dat er een inkoopmelding moet worden gedaan, dat inkoop een zwaarwegend advies geeft bij deze melding en dat de melding uiteindelijk door de opdrachtgever moet worden goedgekeurd. Deze onderdelen dragen bij aan de structuur en kwaliteit van deze fase.

De rollen die in het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden onderscheiden (inkoper, budgethouder, prestatiebeoordelaar, contractmanager) krijgen in deze fase geen verdere invulling. De rolhouders zijn op de inkoopmelding vermeld maar er zijn geen nadere afspraken over wat deze rolinvulling omvat.

#### ***Aanbeveling***

Stel een procesbeschrijving op voor het gehele inkoopproces (alle fasen) en geef daarbij aan wat de belangrijkste activiteiten en producten per fase zijn en wat er van de verschillende rollen in het proces verwacht wordt.

### **5.4. Contracteringsfase**

#### ***Analyse en conclusie***

De contracteringsfase is een in praktijk goed lopend proces, waarin de biedingen van leveranciers worden beoordeeld en een partij wordt geselecteerd. In de dossiers zijn vrijwel altijd de belangrijkste documenten opgenomen (beoordelingsdocument en/of proces-verbaal van gunning).

Het eind van de contracteringsfase markeert ook de betrokkenheid van de afdeling inkoop; in de volgende fasen is vooral de contractmanager aan zet. De contracteringsfase is dan ook een logisch moment voor (tussen)evaluatie van het proces tot zover. Wanneer er in de praktijk wordt geëvalueerd, wordt hiervan geen verslag gemaakt waardoor de ervaring in de hoofden van betrokkenen blijft.

#### ***Aanbeveling***

Zorg standaard voor een evaluatiemoment aan het eind van de contracteringsfase en neem het verslag van dit gesprek op in het dossier van het project, zodat het later ook voor andere betrokkenen beschikbaar is.

### **5.5. Contractmanagementfase**

#### ***Analyse en conclusie***

Het contractmanagement krijgt op verschillende plaatsen in de organisatie invulling, zonder dat er vanuit een centraal punt 'regie' op zit. Daardoor krijgt het contractmanagement op verschillende manieren invulling: sommige afdelingen werken met IPM-rolen, andere met functiebeschrijvingen en sommige afdelingen kennen helemaal geen rol- of taakbeschrijving.

De wens/noodzaak tot uniformeren en professionaliseren van het contractmanagement wordt door de organisatie erkend en wordt reeds opgepakt, in samenwerking met de twee waterschappen.

#### ***Aanbeveling***

- Investeer in de professionalisering van het contractmanagement van de verschillende afdelingen; niet alleen door uniform beleid maar ook door het uitwisselen van kennis en ervaring van contractmanagers in de verschillende afdelingen.



- Kom tot een uniforme omschrijving van de contractmanagementrol en handel daar ook naar (bijvoorbeeld door uitwisseling van ervaring tussen contractmanagers van verschillende afdelingen). De IPM-rollen en de ervaring binnen de afdelingen ontwerp en realisatie, bouwprojecten en facilitaire zaken bieden goede handvatten.
- Probeer ook te komen tot werkafspraken over wat er (minimaal) in het dossier van de contractmanager behoort.

## 5.6. Evaluatiefase

### *Analyse en conclusie*

In praktijk is geen sprake van een evaluatiefase die als zodanig wordt ervaren. Wel vindt in de meeste gevallen evaluatie plaats. Vooral worden de uitkomsten ervan niet stelselmatig op schrift gesteld. Een gestandaardiseerde evaluatiefase, waarin wordt teruggekeken op het verloop van inkoop- en aanbestedingstraject en de resultaten, de kwaliteitsborging, de betrokkenheid van verschillende functionarissen en lessen worden getrokken voor de toekomst draagt bij aan kwaliteit van de voorgaande fasen bij een nieuw inkooptraject.

### *Aanbeveling*

Maak de evaluatiefase standaard onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces en zorg voor verslaglegging. Zorg daarnaast ook voor periodieke kennisdeling over de ervaringen met inkoop en aanbestedingen (niet alleen de direct betrokkenen bij het dossier maar bijvoorbeeld ook andere contractmanagers en inkopers).

## 5.7. Verantwoording

### *Analyse en conclusie*

Het algemeen bestuur heeft kaders gesteld: er is vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid. Maar dat is niet (goed) bekend bij – in ieder geval de nieuwe leden van – het algemeen bestuur. Dit betekent dat het algemeen bestuur zijn eigen kaders niet kent. Daardoor is het niet goed in staat om de informatie over inkoop en aanbesteding te beoordelen en op grond daarvan de controlerende taak uit te oefenen.

Het algemeen bestuur heeft zijn informatiebehoefte niet scherp en heeft daar (nog) geen actie op ondernomen. Hoewel de leden van het algemeen bestuur die wij gesproken hebben, hebben aangegeven niet goed uit de voeten te kunnen met de informatie die zij ontvangen van het dagelijks bestuur. Zij hebben echter ook aangegeven dat het algemeen bestuur (nog) niet heeft gesproken over wat de gewenste informatiebehoefte is en dat hierover ook geen gesprek heeft plaats gevonden met het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur levert informatie (vanuit de informatieplicht) en gaat er vanuit in een behoefte te voorzien omdat er geen signalen zijn dat het tegendeel het geval is. Het zou helpen als het dagelijks bestuur in gesprek ging met het algemeen bestuur over de bruikbaarheid van informatie. Zodat het gesprek van twee kanten wordt gevoerd.

### *Aanbeveling*

Voer op korte termijn binnen het bestuur het gesprek over inkoop- en aanbestedingen, gekoppeld aan de lopende

actualisering van inkoop- en aanbestedingsbeleid. Gebruik dit gesprek om 1) inhoudelijk op de hoogte te komen, doelstellingen te delen en 2) de informatiebehoefte scherp te krijgen.

## **5.8. Beantwoording onderzoeksvragen**

### ***In welk mate is het inkoop-, inhuur-, en aanbestedingsbeleid van waterschap Brabantse Delta voor de uitvoering van opdrachten voor het waterschap doelmatig en doeltreffend?***

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het waterschap is redelijk doelmatig en doeltreffend. De verschillende fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces zijn herkenbaar, en rollen en taken tussen functionarissen zijn min of meer verdeeld in die fasen. We constateren echter dat de huidige werkwijze organisch is gegroeid en niet op papier staat in de vorm van procesbeschrijvingen en procedures. Dat verklaart ook ons oordeel "redelijk".

De verbetering zit met name in:

- Het expliciet maken (vastleggen) van het proces, de verschillende rollen en de taken en bevoegdheden behorend bij die rollen.
- Het verder professionaliseren van het contractmanagement in delen van de organisatie en meer aandacht voor evaluatie.
- En – specifiek voor het bestuur – het helder hebben van kaders, het stellen van duidelijke doelen en het specifiek zijn over de informatiebehoefte die nodig is om de controlerende taak te vervullen.

### ***In hoeverre wordt daarbij invulling gegeven aan duurzame inkoop, fair trade, innovatie, sociaal ondernemerschap en de afspraken opgenomen in het bestuursakkoord 'Onze koers'?***

Duurzame inkoop en innovatie zijn verankerd in het huidige (vastgestelde) inkoop- en aanbestedingsbeleid. Voor "duurzaamheid" is in het inkoopbeleid omschreven hoe ermee moet worden omgegaan. Het is een van de criteria die onderdeel zijn van inkoop en aanbesteding. De ambtelijke organisatie kan hier goed mee uit de voeten en de criteria worden toegepast. Ook is in het beleid vastgelegd hoe er aandacht moet zijn voor innovatie. De ambtelijke organisatie kan hiermee goed werken.

"Fair trade" en "sociaal ondernemerschap" komen in het beleid niet voor en zijn ook niet nader geoperationaliseerd in andere documenten. De ambtelijke organisatie heeft dus geen kaders om mee te werken, al werkt de organisatie aan een praktische invulling van het begrip "social return"

Indien het algemeen bestuur het van belang vindt dat fair trade en sociaal ondernemerschap een criterium zijn bij inkoop- en aanbestedingen, dan zal het deze termen moeten operationaliseren en in het beleid verankeren.

### ***En in welke mate kan het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?***

Het algemeen bestuur heeft kaders gesteld (vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid). In ieder geval de nieuwe leden van het algemeen bestuur die wij gesproken hebben, kennen deze kaders niet. Dit betekent dat (in ieder geval een deel van) het algemeen bestuur zijn eigen kaders niet kent en daardoor niet goed in staat is om de informatie

over inkoop en aanbesteding te beoordelen en op grond daarvan de controlerende taak uit te oefenen. Immers, als je niet weet waar je op wilt sturen kun je de informatie die je krijgt niet goed beoordelen.

Het algemeen bestuur heeft bovendien zijn informatiebehoefte over inkoop- en aanbestedingen niet scherp (wat willen we weten en welke informatie verwachten we van het dagelijks bestuur, hoe willen we binnen het bestuur het thema bespreken, etc.). Het algemeen bestuur heeft daar bovendien ook (nog) geen actie op ondernomen: er is niet over gesproken binnen het algemeen bestuur en ook niet met het dagelijks bestuur.

Onze aanbeveling is om op korte termijn binnen het bestuur het gesprek over inkoop- en aanbestedingen te voeren, gekoppeld aan de lopende actualisering van in inkoop- en aanbestedingsbeleid.

## BIJLAGE 1 – AANBESTEDINGSRECHT

### Europese en landelijke wet- en regelgeving

Het thans geldende wettelijke kader voor aanbestedingsrecht wordt gevormd door Richtlijn 2014/24/EU<sup>16</sup> (de Nieuwe Algemene Richtlijn) en Europese regelgeving en beleidsinstrumenten, de implementatie van het Europese recht door middel van de Aanbestedingswet en andere nationale wet- en regelgeving en ten slotte door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (en nationale gerechtelijke instanties).

De Nieuwe Algemene Richtlijn heeft eind april 2016 de voorheen geldende versie 2004/18/EG volledig vervangen<sup>17</sup>. De aanpassing van de Aanbestedingswet aan de Nieuwe Algemene Richtlijn is op het moment van het opstellen van dit rapport nog niet voltooid.

Eind april 2016 moet in Nederland Richtlijn 2014/24/EU<sup>18</sup> (verder: Nieuwe Algemene Richtlijn) geïmplementeerd zijn. Deze codificeert op enkele punten de jurisprudentie over de aanbestedingsrechtelijke uitzonderingen maar modificeert deze ook. Om na te gaan of een verplichting bestaat een opdracht *Europees* aan te besteden (vgl. Europees, nationaal, meervoudig onderhands en enkelvoudig onderhands aanbesteden), moet aan drie criteria worden getoetst:

1. Wordt de organisatie die inkoop, aangemerkt als een aanbestedende dienst?
2. Is er sprake van een overheidsopdracht in de zin van het aanbestedingsrecht?
3. Ligt de waarde van de opdracht boven de drempelbedragen?

Op deze vragen wordt in de hieronder dieper ingegaan.

Voor bepaalde diensten, die in Bijlage 2B van de oude algemene aanbestedingsrichtlijn zijn genoemd geldt een verlicht regime. Met de Nieuwe Algemene Richtlijn vervalt het verlichte regime voor 2B diensten. Daarvoor in de plaats komt een verlicht regime voor sociale en specifieke diensten (art. 74 ev. Nieuwe Algemene Richtlijn)

Ook voor overheidsopdrachten onder de drempelwaarden en opdrachten ten aanzien van 2B diensten geldt het aanbestedingsrecht, ook al bestaat geen verplichting voor een volledige Europese aanbestedingsprocedure. Ook bij deze opdrachten zijn de algemene EG-beginselen van toepassing. Denk hierbij onder meer aan transparantie,

---

<sup>16</sup> Zie Richtlijn 2014/24/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

<sup>17</sup> Zie 2014/24/EU, art. 91 en 93.

<sup>18</sup> Zie Richtlijn 2014/24/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

objectiviteit en non-discriminatie.<sup>19</sup> Dit blijkt in toenemende mate uit diverse jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en uitingen van de Europese Commissie. Concreet houdt dit in dat bij iedere overheidsopdracht enige mate van transparantie dan wel concurrentiestelling zou moeten gelden.

Uitgangspunt is dus concurrentiestelling, tenzij ...De *Interpretatieve Mededeling over de gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen* (2006/C 179/02) van de Europese Commissie wordt als zodanig uitgelegd. De Mededeling geeft aan dat 'als basisnorm voor het plaatsen van opdrachten de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie leiden tot een verplichting tot transparantie die inhoudt dat aan iedere potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend'. Hieruit wordt dus enige verplichte mate van concurrentiestelling afgeleid.

### **Aanbestedende dienst**

Volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen omvat het begrip aanbestedende dienst de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een publiekrechtelijke instelling of een samenwerkingsverband van deze overheden.

### **Overheidsopdracht**

'Overheidsopdrachten' zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten.<sup>20</sup>

Ook indien een overheidsorganisatie voor een andere tegen betaling diensten verricht is sprake van een overheidsopdracht. De betalende overheid is immers een aanbestedende dienst, de uitvoerende overheid op dat moment een ondernemer en de afspraak over de betaling vormt de bezwarende titel.

Indien een overheid voor een andere overheid tegen betaling diensten verricht, sprake is van overeenkomsten onder bezwarende titel, als bedoeld door het aanbestedingsrecht. Daarbij is niet relevant of de uitvoerende overheid winst nastreeft, als een onderneming is georganiseerd of op een regelmatige basis op de markt aanwezig is.<sup>21</sup> Ook al worden louter de gemaakte kosten terugbetaald, zoals bijvoorbeeld de loonkosten bij detachering, dan nog is sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel.

### **Drempelbedragen**

---

<sup>19</sup> Zie o.a. Zaak 220/06 *Asociacion Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia t. Administracion del Estado*.

<sup>20</sup> Zie art. 1.1. van de Aanbestedingswet.

<sup>21</sup> HvJ EU 19 december 2012, nr. C-159/11, *NJ* 2013/255; *Gst.* 2013/48, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/5, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Lecce*), r.o. 20 en 26.

De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. In onderstaande tabel zijn de thans geldende drempelwaarden opgenomen en de drempelwaarden zoals die golden gedurende de looptijd van het onderzoek.

	2016-2017 (Richtlijn 2014/24/EU)	2014-2015 (Richtlijn 2004/18/EG)	2012-2013 (Richtlijn 2004/18/EG)
Werken	5.225.000	5.186.000	5.000.000
Leveringen	209.000	207.000	200.000
Diensten	209.000	207.000	200.000
Overheidsopdrachten op het gebied van onderzoeks- en ontwikkelingsopdrachten en telecommunicatiediensten, en diensten vallend onder bijlage 2B	207.000	207.000	200.000
Overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten	750.000	n.v.t.	n.v.t.
Prijsvragen algemeen	209.000	207.000	200.000
Voor meer dan 50% door aanbestedende diensten gesubsidieerde werken	5.225.000	5.186.000	5.000.000
Voor meer dan 50% door aanbestedende diensten gesubsidieerde diensten die verband houden met werken	209.000	207.000	200.000
Concessie voor openbare werken (zie tevens Concessierichtlijn 2014/23/EU)	5.225.000	5.186.000	5.000.000.

### **Uitzonderingen aanbestedingsplicht voor publiek-publiek samenwerken**

Zoals boven gezegd valt samenwerking tussen overheden, zoals bijvoorbeeld in het kader van 'Winnend Samenwerken' ook in de reikwijdte van het aanbestedingsrecht. Echter, indien een uitzondering voor publiek-publiek samenwerken kan worden toegepast dan geldt geen aanbestedingsplicht, en kan dus aanbestedingsvrij worden samengewerkt. Het Hof van Justitie erkent twee uitzonderingen<sup>22</sup>:

- verticale publiek publieke samenwerking (inbesteden of quasi inbesteden)
- horizontale publiek-publieke samenwerking (Hamburg uitzondering).

<sup>22</sup> Zie bijv. HvJ EU 13 juni 2013, C-386/11, *Gst.* 2013, 97, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/130, m.nt. T. van Wijk (*Piepenbrock*), ro. 33.-37.

Beide uitzonderingen zijn gecodificeerd in de Nieuwe Algemene Richtlijn.<sup>23</sup> We bespreken deze hieronder. In het kader van een concreet samenwerkingstraject zoals bijvoorbeeld 'Winnend Samenwerken' moet worden gekeken welke van de twee uitzonderingen mogelijk kan worden toegepast.

### **Inbesteden**

Deze uitzondering ziet op een samenwerking waarbij een aanbestedende dienst of meerdere aanbestedende diensten opdrachten laten uitvoeren door een rechtspersoon waarbij voldaan is aan de volgende voorwaarden<sup>24</sup>

- de aanbestedende dienst(en) oefent/oefenen op de betrokken rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten;
- ten minste 80% van de activiteiten van deze rechtspersoon wordt uitgeoefend voor de controlerende aanbestedende dienst(en) of voor andere rechtspersonen die door deze aanbestedende dienst worden gecontroleerd;
- er is geen privé-deelneming

Van 'toezicht zoals op de eigen diensten' is sprake wanneer de aanbestedende dienst de belangrijkste doelstellingen en strategische beslissingen van de betrokken rechtspersoon kan beïnvloeden.<sup>25</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat alleen contractuele sturing op de opdracht die door de rechtspersoon voor de aanbestedende dienst wordt uitgevoerd hiervoor niet voldoende is.<sup>26</sup> Enige mate van institutionele invloed (door middel van deelname in het bestuur van de rechtspersoon) is dus vereist. Daarnaast stelt de jurisprudentie dat het moet gaan om een structureel en functioneel toezicht dat effectief is.<sup>27</sup>

Ook meervoudig inbesteden is mogelijk. Dan zijn het meerdere aanbestedende diensten die gezamenlijk het toezicht uitoefenen over de rechtspersoon aan wie zij ieder aanbestedingsvrij opdrachten kunnen gunnen. Er is niet vereist dat iedere deelnemer individueel doorslaggevende invloed in de vorm van een veto recht heeft.<sup>28</sup>

Het tweede criterium houdt in dat de betrokken rechtspersoon, alleen een marginaal deel van zijn activiteiten voor derden mag verrichten. Onder derden dient in dit geval te worden verstaan elke private partij en elke publieke partij die geen controle en toezicht uitoefent op de rechtspersoon (lees: niet-deelnemers). In de Nieuwe Algemene Richtlijn is bepaald dat 20% van de omzet het marginale deel is.

---

<sup>23</sup> Richtlijn 2014/24/EU van Het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

<sup>24</sup> Zie o.m. HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, *Ondernemingsrecht* 2000/38, m.nt. M.R. Mok (*Teckal*) en HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst.* 2013/41, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/3, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Econord*), ro. 25.

<sup>25</sup> Zie *Econord* ro. 27.

<sup>26</sup> Zie *Piepenbrock*, r.o. 35

<sup>27</sup> Zie *Econord*, ro. 27 en HvJ EG 13 november 2008, zaak C-324/07 (*Coditel*) r.o. 46.

<sup>28</sup> Zie *Coditel* r.o. 47.

Artikel 12, vijfde lid van de Nieuwe Algemene Richtlijn bepaalt waarover dat percentage moet worden berekend:

*Het percentage van de activiteiten als bedoeld in [onder meer de artikelliden over inbesteden en horizontale samenwerking] wordt bepaald aan de hen van de gemiddelde totale omzet, of een geschikte alternatieve op activiteit gebaseerde maatstaf zoals de kosten die door de betrokken rechtspersoon of de aanbestedende dienst zijn gemaakt met betrekking tot diensten, leveringen en werken over de laatste drie jaren voorafgaand aan de gunning van de opdracht.*

Dit betekent dat voor de toepassing van het criterium in beginsel wordt gekeken naar de omzet. Indien dit niet volstaat, volstaat een andere op activiteiten gebaseerde maatstaf. In de jurisprudentie wordt stelselmatig herhaald dat het erom gaat dat "de entiteit het merendeel van haar werkzaamheden verricht ten behoeve van de aanbestedende dienst die haar controleert of de aanbestedende diensten die haar controleren."<sup>29</sup> Van belang is om cijfermatig inzichtelijk te maken hoe de dienstverlening aan deelnemers en derden zich tot elkaar verhoudt.

#### **Horizontale samenwerking (Hamburg)**

Deze uitzondering ziet op samenwerking tussen overheden zonder dat hierbij sprake is van een rechtspersoon waarop zij toezicht uitoefenen als bij eigen diensten (inbesteden).<sup>30</sup> Zij voeren binnen de eigen organisatie(s) taken voor elkaar uit. Er wordt dus geen nieuwe rechtspersoon opgericht.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie ziet de uitzondering op "de overeenkomsten die een samenwerking tussen openbare lichamen tot stand brengen, die ertoe strekt de uitvoering te verzekeren van een taak van algemeen belang die op hen gezamenlijk rust".<sup>31</sup> De Nieuwe Algemene Richtlijn verwoordt het vereiste van de taken van algemeen belang enigszins anders dan het tot nu toe in de jurisprudentie verwoord is:

*"de opdracht voorziet in of geeft uitvoering aan samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen".*

De cumulatieve voorwaarden, zoals die voortkomen uit de jurisprudentie en nu worden gecodificeerd in artikel 12 van de Nieuwe algemene richtlijn zijn:<sup>32</sup>

- de overeenkomst is uitsluitend door openbare lichamen gesloten, zonder particuliere inbreng;
- geen enkele particuliere dienstverrichter wordt bevoordeeld tegenover zijn concurrenten;

---

<sup>29</sup> Zie *Teckal*, r.o. 50.

<sup>30</sup> Zie o.m. HvJ EG 9 juni 2009, nr. C-480/06 (*Stadtreinigung Hamburg*) en HvJ EU 19 december 2012, nr. C-159/11, *NJ* 2013/255; *Gst.* 2013/48, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/5, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Lecce*).

<sup>31</sup> Zie *Lecce*, ro. 35.

<sup>32</sup> *Lecce*, ro. 35-37, *Stadtreinigung Hamburg*, ro. 37,44-47, en HvJ EU 13 juni 2013, C-386/11, *Gst.* 2013, 97, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/130, m.nt. T. van Wijk (*Piepenbrock*), ro. 22 en 39.



- de overwegingen aangaande de overeenkomst worden uitsluitend beheerst door het algemeen belang de overwegingen waarop de overeenkomst baseert worden uitsluitend beheerst door algemeen belang;
- de doelstellingen die na worden gestreefd zijn doelstellingen van algemeen belang;
- er is sprake van echte samenwerking, iedere deelnemer heeft bepaalde verplichtingen ten opzichte van de anderen;
- de samenwerking ziet op taken die direct het algemeen belang betreffen en niet slechts indirect raken aan het algemeen belang;
- de deelnemende aanbestedende diensten nemen op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening (merendeelcriterium, zoals ook bij inbesteding geldt)

Als een "aanzienlijk of zelfs overheersend deel" overeenstemt met activiteiten die over het algemeen door marktpartijen worden verricht, dan lijkt de overeenkomst niet de uitvoering te verzekeren van een taak van algemeen belang die op de samenwerkende partijen gezamenlijk rust.<sup>33</sup> Indien de uitvoerende organisatie zelf weer personeel van een marktpartij inhuurt of leveringen van een marktpartij betreft om de opdracht uit te voeren, kan dit al snel betekenen dat particuliere ondernemingen worden bevoordeeld.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Lecce*, ro. 37.

<sup>34</sup> *Lecce*, ro. 38.

## BIJLAGE 2 – OVERZICHT INKOPEN BOVEN DE € 25.000

In de inkoopoverzichten worden alle inkoop boven de € 25.000 geregistreerd. Het onderstaande overzicht geeft een indruk van het aantal inkoop- en aanbestedingstrajecten per jaar, uitgesplitst naar type inkoop en aanbestedingsvorm. Ook is de geraamde contractwaarde (vooraf) voor deze aanbestedingen meegenomen.

Jaar	Type		Werken	Leveringen	Diensten- inhuur	Diensten uitbesteding
2015	EA	Aantal	1	3	-	6
		Contractwaarde	3.000.000	2.950.000	-	6.230.000
	NA	Aantal	1	-	1	-
		Contractwaarde	2.400.000	-	1.100.000	-
	MO	Aantal	6	6	12	9
		Contractwaarde	2.296.612	443.292	1.908.000	845.000
	EO	Aantal	12	18	13	28
		Contractwaarde	1.182.783	1.387.382	1.021.102	1.646.132
	Overig	Aantal	1	-	4	17
Contractwaarde		200.000	-	799.400	1.810.310	
2014	EA	Aantal	1	2	-	6
		Contractwaarde	350.000	1.000.000	-	4.980.000
	NA	Aantal	-	-	1	-
		Contractwaarde	-	-	1.750.000	-
	MO	Aantal	26	3	5	15
		Contractwaarde	13.868.496	285.000	457.200	2.142.900
	EO	Aantal	10	5	10	20
		Contractwaarde	754.900	572.269	658.360	1.399.867
	Overig	Aantal	1	-	-	3
Contractwaarde		571.000	-	-	161.735	
2013	EA	Aantal	2	1	-	8
		Contractwaarde	27.130.000	200.000	-	2.432.425
	NA	Aantal	1	-	1	1
		Contractwaarde	2.300.000	-	500.000	29.000
	MO	Aantal	14	6	2	10

		Contractwaarde	5.635.000	288.000	235.000	618.000
	EO	Aantal	7	7	9	21
		Contractwaarde	1.297.000	820.000	606.960	997.032
	Overig	Aantal	-	-	1	2
		Contractwaarde	-	-	140.000	155.000
<b>2012</b>	EA	Aantal	-	5	-	10
		Contractwaarde	-	5.215.000	-	25.501.200
	NA	Aantal	1	-	-	-
		Contractwaarde	420.000	-	-	-
	MO	Aantal	18	4	6	19
		Contractwaarde	7.079.920	466.000	452.800	16.75.606
	EO	Aantal	10	6	10	18
		Contractwaarde	728.061	236.050	514.655	973.015
	Overig	Aantal	2	-	9	6
		Contractwaarde	350.000	-	766.800	1.879.000
<i>Overig = raamovereenkomst (niet nader gespecificeerd), marktplaats, cartotheek, minicompetitie, of niet van toepassing</i> <i>Contractwaarde = geraamde contractwaarde (vooraf)</i>						

## BIJLAGE 3 – BESTUDEERDE DOCUMENTEN EN CASES

### Documenten

- Inkoopbeleid (vastgesteld 2013)
- Begrotingen waterschap Brabantse Delta 2012, 2013, 2014, 2015
- Jaarrekeningen waterschap Brabantse Delta voor de jaren 2012, 2013, 2014, 2015, inclusief bijlagen bij de jaarrekening over inkoop en aanbesteding voor de jaren 2012, 2013, 2014, 2015.
- Kadernota's 2012, 2014-2024, 2015-2024
- Delegatiebesluit
- Primaire mandateringsregeling en ondermandaatbesluit dijkgraaf, ondermandaat secretaris-directeur
- Algemene inkoopvoorwaarden (voor diensten – AWWODI 2012, ICT-AWIVI 2012, leveringen-AWIV 2012, inhuur arbeidskrachten)
- Coalitieakkoord 2008
- Bestuursakkoord 2015-2019
- Bestuursprogramma 2009-2012
- Proces inkoop en Bestelproces inkoop versie januari 2016
- Managementletters
- Afwegingskader zelf doen of uitbesteden – concept nota voor het MT, februari 2016.

### Cases

In het overzicht hieronder staat een overzicht van de cases die wij in het onderzoek bestudeerd hebben. Daarbij is gestreefd naar een spreiding van type procedure, type inkoop en een spreiding in de tijd (2012-2015). Vermeld staan het zaaknummer, het type aanbesteding en de begrote raming van het contract, zoals opgegeven in het inkoopoverzicht.

	Europees of nationaal	Meervoudig onderhands	Enkelvoudig onderhands
<b>Diensten-inhuur</b>	14.ZK04002 (NI: 2014) Raamcontract uitzendbureaus 2B-diensten. Begroot 1,7 mln.		15.ZK11065 (2015) Inhuur secretaris bezwaren commissie 2B-dienst. Begroot boven 2 ton.
<b>Diensten-uitbesteding</b>		11.ZK56380 (2012) Arbogereleerde opleidingen. Begroot 2,5 ton.	
<b>Werken</b>	12.ZK11684 (Eno: 2013) Realisatie dijkverbetering Amer/Donge. Begroot 2,5 mln <i>Bijz. procedure: Europees, niet openbaar</i>		15.ZK07821 (2015) <u>Aanvullende werkzaamheden</u> . baggeren Groote Melanen
<b>Leveringen</b>	14.ZK03279 (Eo: 2014) Levering mechanische materialen. Begroot 1,5 ton. <i>Met andere waterschappen</i>	12.ZK10103 (2012) Levering kantoorartikelen. Begroot 48.000	

## BIJLAGE 4 – GESPREKSPARTNERS

<b>Gesprekspartner</b>	<b>Gesproken in de rol van:</b>
L. van den Broek	Concern control
M. van der Flier	Afdelingshoofd Inkoop
K. Rongen	Senior Inkoper
A. Meuleman	Opdrachtgever van inkoop- en aanbestedingstrajecten (directie watersystemen)
L. Nooteboom	Opdrachtgever van inkoop- en aanbestedingstrajecten (afdeling beheer en bediening)
M.J. van Overveld	Opdrachtgever van inkoop- en aanbestedingstrajecten (directie bedrijfsvoering)
T. Schots	Portefeuillehouder inkoop (DB)
J. van der Stee	Contractmanager (afdeling ontwerp en realisatie)
W. van der Velde	Contractmanager (afdeling facilitaire zaken)
L. Weterings	Aanbestedingsjurist
<b>Gesprekspartners cases</b>	<b>Gesproken in de rol van:</b>
J.W.Thijs	Contractmanager Inhuur secretaris bezwaarschriften commissie 2B dienst (2015) - enkelvoudig onderhands
I. De Wit	Contractmanager Anvullende werkzaamheden baggeren Groote Melanen (2015) – enkelvoudig onderhands
S. Heemskerk	Contractmanager Raamcontract 2B-diensten (2014) – meervoudig onderhandse procedure Arbogereleerde opleidingen (2012) – meervoudig onderhandse procedure
J. Suijkerbuijk -	Contractmanager Aanbestedig levering mechanische materialen (2014) – europes openbare procedure
J. van der Stee	Contractmanager Realisatie dijkverbetering Amer-Donge, nationaal openbare procedure
W. van der Velde	Contractmanager Levering kantoorartikelen (2012) – meervoudig onderhandse procedure

## BIJLAGE 5 – BEGRIPPENLIJST<sup>35</sup>

Aanbestedende dienst	Een aanbestedingsplichtige organisatie. Hiertoe behoren (organisaties van) de centrale overheid, provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook zogenaamde publiekrechtelijke instellingen.
Aanbestedingsrichtlijnen	De Europese aanbestedingsrichtlijnen, bestaande uit een Algemene Richtlijn, een Richtlijn Speciale Sectoren, een Concessierichtlijn. De Nieuwe Algemene Richtlijn 2014/24/EU heeft eind april 2016 de voorheen geldende versie 2004/18/EG volledig vervangen. Op het moment van opstellen van het rapport is de Aanbestedingswet hieraan nog niet aangepast.
Aanbestedingswet	De Aanbestedingswet 2012. De Aanbestedingswet moet de Europese Richtlijnen implementeren voor het nationale recht. Op het moment van opstellen van dit rapport is de Aanbestedingswet nog niet aangepast aan de nieuwe Europese Aanbestedingsrichtlijnen.
ARW 2012	Het Aanbestedingsreglement Werken was oorspronkelijk bedoeld als praktische ondersteuning bij het aanbesteden van werken. Bij de invoering van de Aanbestedingswet 2012 is het ARW 2012 verplicht gesteld. Een aanbestedende dienst moet dit reglement op grond van het Aanbestedingsbesluit toepassen voor werken onder de drempel volgens het "pas toe of leg uit – principe". Deze verplichting geldt niet voor aan werken gerelateerde overheidsopdrachten van leveringen en diensten. De toepassing van het ARW 2012 is verplicht voor opdrachten onder de drempel.
B-diensten	Diensten onder de oude richtlijn waarvoor een verlicht regime geldt. Onder de Nieuwe Algemene Richtlijn is dit vervangen door Speciale en Sociale Diensten.
Diensten	Alle opdrachten die geen betrekking hebben op werken of leveringen zijn opdrachten voor diensten.
Drempelbedragen	Als de geraamde waarde van een opdracht meer bedraagt dan de Europees vastgestelde drempelbedragen (of drempelwaarden), moet een aanbestedende dienst een opdracht in beginsel Europees aanbesteden. Er zijn verschillende drempelwaarden: voor werken, diensten en leveringen en voor speciale sectoren. Daarnaast is er onderscheid tussen de centrale overheid (het Rijk of de Staat) en decentrale overheden en publiekrechtelijke instellingen. Onder decentrale overheden vallen provinciën, gemeenten en waterschappen. De Europese Commissie stelt de drempelbedragen eens in de twee jaar vast
Duurzaamheid	Duurzaam inkopen is het hanteren van milieu- en sociale criteria in alle fasen van het inkoopproces zodat daadwerkelijk producten, diensten of werken geleverd worden die aan deze criteria voldoen. Voor bepaalde leveringen en diensten worden door het rijk criteria en richtlijnen voor duurzame inkoop opgesteld.
Economisch meest voordelige inschrijving	Opdrachten worden in beginsel gegund op de, naar het oordeel van de aanbestedende dienst, economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). EMVI is een

<sup>35</sup> Zie ook voor een uitgebreidere begrippenlijst: <https://www.tenderned.nl/e-gids/begrippenlijst>.

(EMVI)	verzameling van (sub)criteria anders dan alleen de laagste prijs. Sub criteria kunnen onder meer zijn (niet limitatief): de prijs, technische waarde, leveringstermijn, uitvoeringstermijn, kwaliteit, esthetische en functionele kenmerken, sociale- en milieukenmerken, klantenservice, levering reserveonderdelen, technische bijstand, etc. Sub criteria mogen niet in strijd zijn met de aanbestedingsrichtlijnen en de beginselen van het aanbestedingsrecht. Er kan alleen op laagste prijs worden gegund als dit wordt gemotiveerd in de aanbestedingsstukken.
Eis	De juridische, economische, financiële en technische voorwaarden die een aanbestedende dienst aan een onderneming kan stellen of inlichtingen die een onderneming moet verstrekken. Eisen zijn digitaal: een inschrijver of inschrijving voldoet of voldoet niet. Wensen zijn relatief, een inschrijver of inschrijving voldoet in meer of mindere mate, vaak uitgedrukt in cijfers, beoordeling of percentage.
Enkelvoudig onderhandse aanbesteding	Een aanbesteding waarbij slechts één onderneming wordt uitgenodigd een offerte uit te brengen. Er vindt geen openbare publicatie/aankondiging plaats.
Gunning	Het toewijzen van een opdracht/overeenkomst aan een inschrijver op basis van de uitkomst van de aanbesteding.
Gunningscriteria	Gunningscriteria zien op de inschrijving. Er zijn twee gunningscriteria: economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) en laagste prijs. EMVI kan weer bestaan uit meerdere sub gunningscriteria. In beginsel hanteert een aanbestedende dienst het gunningscriterium EMVI. In het gewone taalgebruik worden de sub gunningscriteria vaak aangeduid als gunningscriteria. Ze zijn geformuleerd als knock-out criteria/ eisen of als wensen waarbij de inschrijving wordt beoordeeld.
Horizontale samenwerking	Een uitzondering voor twee of meer aanbestedende diensten om aanbestedingsvrij samen te werken, zonder dat hiervoor een nieuwe rechtspersoon wordt opgericht.
Inbesteden	Een uitzondering voor één of meer aanbestedende diensten om aanbestedingsvrij samen te werken met een nieuwe rechtspersoon.
Inhuur	Diensten waarbij geen werkzaamheden worden uitbesteed maar personeel wordt ingehuurd om in de gezagsrelaties van de opdrachtgever werkzaamheden uit te voeren.
Inschrijver/Inschrijving	Een inschrijver is een onderneming die een inschrijving of offerte indient in een aanbestedingsprocedure. Bij de openbare procedure is iedere onderneming een inschrijver (en geen gegadigde). Bij de niet-openbare procedure, de onderhandelingsprocedures en de concurrentiegerichtede dialoog selecteert de aanbestedende dienst de inschrijver(s) zelf, of aan de hand van selectiecriteria, uit één of meer gegadigden die zich voor de opdracht hebben aangemeld
Levering	Een levering is de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten van één of meer onderneming(en) inclusief de benodigde werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren.
Meervoudig onderhandse aanbesteding	Een onderhandse aanbesteding waarbij slechts enkele partijen worden uitgenodigd een offerte uit te brengen. Er vindt geen openbare publicatie/aankondiging plaats.
Nationale aanbesteding	Een aanbesteding met gebruik van de Europese procedures zoals genoemd in de Richtlijnen, waarbij de aankondiging en publicatie slechts nationaal en niet Europees plaatsvindt.
Niet-openbare procedure	De niet-openbare procedure is een procedure met voorafgaande selectie die voor iedereen toegankelijk is. Deze procedure bestaat uit twee onderdelen. Na aankondiging van de opdracht kan iedere ondernemer zich aanmelden als gegadigde. Vervolgens selecteert de aanbestedende dienst de gegadigden die hij wil uitnodigen om een inschrijving te doen aan de hand van de uitsluitingsgronden,

	geschiktheidseisen en (eventuele) selectiecriteria.
Openbare procedure	Een openbare procedure is een aanbestedingsprocedure zonder voorselectie. De aanbestedende dienst maakt in een aankondiging van de opdracht alle vereisten bekend waarna ondernemingen hun offerte kunnen indienen (inschrijven). Aanbestedende diensten kunnen deze procedure toepassen bij opdrachten waarbij het inschrijven weinig inspanning kost en de transactiekosten om die reden beperkt kunnen blijven.
Overeenkomst onder bezwarende titel	Een overeenkomst waaronder een partij verplicht is om een prestatie te leveren onder voorwaarde dat de andere partij daarvoor een betaling verricht en/of een op geld waardeerbare tegenprestatie verricht.
Overheidsopdracht	Een overheidsopdracht is een opdracht verstrekt door een aanbestedende dienst aan een onderneming voor een werk, levering of dienst en op basis van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, met een waarde boven de drempelbedragen.
Proportionaliteit	Naast de beginselen van non-discriminatie, gelijkheid en transparantie is in de overwegingen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen het beginsel van proportionaliteit opgenomen. Dit houdt in dat alle handelingen van een aanbestedende dienst bij de uitvoering van een aanbestedingsprocedure (bijvoorbeeld de minimumeisen inzake draagkracht en bekwaamheden en overige voorwaarden en criteria aan de inschrijver en de inschrijving) in redelijke verhouding moet staan tot het voorwerp van de opdracht. Maar ook andere handelingen zoals de uitsluiting van een onderneming dienen proportioneel te zijn.
Raamovereenkomst	Een raamovereenkomst is een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers, waarbij de precieze budgettaire omvang van de opdracht niet bepaald is maar onder het raamwerk van de raamovereenkomst nadere overeenkomsten overeengekomen. Wordt de raamovereenkomst met meerdere ondernemingen gesloten voor dezelfde percelen/werkzaamheden vindt bij het verstrekken van de nadere overeenkomsten concurrentiestelling tussen die ondernemingen plaats. De maximale looptijd is vier jaar.
Selectiecriteria	Selectiecriteria zijn de criteria of eisen, aan de hand waarvan de aanbestedende dienst gegadigden selecteert uit de ondernemingen die een inschrijving mogen doen. Daarnaast zijn er uitsluitingscriteria en de zogenaamde geschiktheidseisen. De selectiecriteria zijn criteria die zich richten op de inschrijver en niet de inschrijving.
Uitbesteding	Diensten waarbij werkzaamheden worden uitgevoerd door een onderneming die door de opdrachtgever wordt gecontracteerd. De werkzaamheden vinden niet plaats in de gezagsrelaties van de opdrachtgever maar binnen de gezagsrelaties van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer heeft vaak een resultaatsverplichting.
Werken	Een werk is een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken, bestemd om als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Een overheidsopdracht voor werken omvat de uitvoering, het ontwerp en de uitvoering of het laten uitvoeren van werken (met welke middelen dan ook) die aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoen



## BIJLAGE 6 - FACTSHEETS

Voor elke case hebben wij de volgende documenten bestudeerd

Fase inkoopproces	Documenten
Afweging	Documenten waarin afweging wordt gemaakt: Strategische uitgangspuntennotitie/ startdocument inkooptraject;
Vorbereiding	Aanbestedingsdocument/Offerteuitvraag/ Programma van Eisen en Wensen;
Contractering	Beoordelingsdocument/Proces-verbaal beoordeling/Beoordelingsverslag;
Contractmanagement	Meest recente jaarlijkse rapportage van opdrachtnemer/leverancier/aannemer.
Evaluatie	Evaluatiedocument (indien aanwezig)
Verantwoording	Jaarrapportages/ verantwoordingsdocumenten van de opdrachtnemer aan het Waterschap.

Factsheet dossiers	
Dossiernummer:	11. ZK56380 -aArbo-gerelateerde opleidingen
Type inkoop	Diensten, genoemd in bijlage 2B van de (oude) Algemene Aanbestedingsrichtlijn
Soort overeenkomst	Raamcontract. De aanbesteding besloeg 5 percelen.
Datum aanbestedingsdocument/uitvraag	14 mei 2012.
Datum ingang contract	1 augustus 2012 (vlgs. strategie 1 juli).
Looptijd contract	2 jaar, met 2 maal optie tot verlenging met 1 jaar. Er is nu één jaar verlengd.
Geraamde opdrachtsom (in inkoopmelding)	€ 250.000. (Vlgs aanbestedingsstrategie € 200.000).
Werkelijke opdrachtsom	Van begin contract, tot eind 2015, is contractwaarde € 350.174,12.
Gevolgte procedure	Meervoudig onderhands voor 2B diensten.  Op basis van marktonderzoek en marktkennis zijn een aantal partijen direct benaderd die in staat werden geacht de opleidingen voor een perceel te kunnen aanbieden (in totaal 10). Daarnaast is de aanbesteding

	<p>gepubliceerd op de internetsites van de drie Brabantse waterschappen (Winnend Samenwerken) en via Negometrix met de uitnodiging 'Indien u interesse heeft kunt u zich aanmelden'.</p> <p>De aanbesteding besloeg 5 percelen. In total waren er 12 partijen die mee deden. Voor perceel 1 waren 13 aanbieders, waarvan 8 hebben ingeschreven. Voor perceel 2 onderhoud waren 4 inschrijvingen, perceel 3 elektra en gassen 3 inschrijvingen waarvan 1 afviel en 2 doorgingen, perceel 4 BHV had 6 inschrijvingen, waarvan 1 is afgefallen en perceel 5 biologische agentia telde 3 inschrijvingen die door gingen.</p> <p>Een beoordelingscommissie samengesteld uit inhoudelijk deskundigen van de 3 waterschappen heeft scores toegekend (conform beschrijvend document I12001101(zie bijlage).</p>
<p><b>Afweging:</b></p> <p><b>Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee</b></p>	Ja in Aanbestedingstrategie Arbo opleidingen.
<p><b>Vorbereiding:</b></p> <p><b>Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke</b></p>	Er is getoetst of er duurzaamheidscriteria kunnen worden meegenomen. Dit leek niet van toepassing. Inkoopdoelstelling was om per perceel een kwalitatief goede leverancier te selecteren op basis van de beste prijs/kwaliteitverhouding, die het waterschap zoveel mogelijk kon ontzorgen).
<p><b>Contractering:</b></p> <p><b>Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee</b></p>	Ja.
<p><b>Contractmanagement:</b></p> <p><b>Is een contractmanager benoemd: ja/nee</b></p>	<p>In inkoopmelding wordt geen contractmanager genoemd.</p> <p>Contactpersoon Opdrachtgever vlgs. Overeenkomst : Marcel Waijers.</p> <p>Formeel hoort dit de preventie medewerker te zijn (Waijers). Dit is nu een vacature. Materieel ligt de taak nu bij de personeelsadviseurs, in casu bij Suzanne Heemskerk</p>
<p><b>Contractmanagement:</b></p> <p><b>Krijgen de inkoopdoelstellingen aandacht bij het contractmanagement</b></p>	Eigenlijke contractmanager was langduring ziek en is nu weg. Waijers was formeel de contractmanager. Heemskerk heeft nu de praktische gang van zaken opgevangen. Ze heeft niets te maken met financiën, dat is het afdelingshoofd. Contractmanager deed de implementatie.
<p><b>Contractmanagement:</b></p> <p><b>Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging</b></p>	Nvt.

<b>vormgegeven</b>	
<b>Verantwoording:</b> <b>Jaar-verantwoording: jaren</b>	Ja. Vindt plaats met budgethouder. Inkooporders verschillende jaren volgens vaste prijzenlijst offerte in dossier aanwezig.
<b>Evaluatie:</b> <b>Evaluatie heeft plaatsgevonden/ evaluatie van voorgaand contract meegenomen in voorbereidingsfase</b>	Ja met andere samenwerkingspartners van aanbesteding is aanbestedingsprocedure geëvalueerd. Evaluatie gezamenlijke aanbesteding arbo-opleidingen l12001101. Met contractpartij heeft voor verlening contract evaluatie plaatsgevonden. Hiervan is geen verslag opgesteld.
<b>Opmerkingen doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	Rollen: inkoper, budgethouder, iemand die de planning in de gaten houdt. Iemand van het bedrijfsbureau heeft een lijst van alle arbo-opleidingen en geeft een seintje wanneer nieuwe opleidingen 'besteld' moeten worden. Heemsker onderhoudt het contact met de opdrachtnemer, in plaats van contractmanager (vacature). Zij doet nu de voortgangsgesprekken en evaluaties.
<b>Bijzonderheden</b>	Gezamenlijke aanbesteding met de Waterschappen van winnend samenwerken. De bedoeling is om bij de volgende aanbesteding weer met gedrieën op te trekken.

Factsheet dossiers	
Dossiernummer:	15.ZK07821 – Aanvullende werkzaamheden baggeren Groote Melanen. Oorspronkelijke opdracht: 14. ZK 10185.
Type inkoop	Werk.
Soort overeenkomst	Overeenkomst. Meerwerk op oorspronkelijke opdracht,
Datum aanbestedingsdocument/uitvraag	Opdrachtnemer meldt afwijkingen op 12 februari, 31 maart en 17 juli 2015 in Registratieformulier afwijkingen 2, 3, 4,5. Besteldatum op inkooporder is 24 september 2015.
Datum ingang contract	1 oktober 2015 (einddatum: 30 november 2015).
Looptijd contract	Looptijd aanvullende overeenkomst 3 maanden, met als startdatum 1 oktober en einddatum 30 november 2015. Periode valt binnen looptijd oorspronkelijke overeenkomst
Geraamde opdrachtsom (in inkoopmelding)	Oorspronkelijke opdrachtsom; € 783.400,00. Aanvullende werkzaamheden: € 294.954,96.
Werkelijke opdrachtsom	€ 294.954,96 blijkend uit inkooporder
Gevolgde procedure	Enkelvoudig onderhands
<b>Afweging:</b> Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee	Niet van toepassing. Werkzaamheden zijn uitgevoerd door opdrachtnemer oorspronkelijke opdracht. Conform bestek/overeenkomst was dit aan te merken als meerwerk omdat door opdrachtgever verstrekte gegevens/afmetingen niet accuraat/ juist waren.  Het gaat om een vijftal geconstateerde afwijkingen waardoor extra werkzaamheden nodig zijn. Een afwijking is het resultaat een een een hiat in het bodemonderzoek. De verdeling zand/slik blijkt anders te zijn dan uit het oorspronkelijke bodemonderzoek naar voren kwam.
<b>Vorbereiding:</b> Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke	Niet van toepassing, gaat om uitbreiding lopende opdracht. Bij de oorspronkelijke opdracht zijn milieudoelstellingen zoals gebruikelijk bij vergelijkbare werken meegenomen. Het gaat daarbij zowel om de werkzaamheden als het in te zetten gereedschap/materieel. Zo zijn er documenten over hoe de bagger getransporteerd moet worden, hoe zand en slik en verwerkt moet worden. Er zijn eisen voor de grond in het water. Er zijn eisen voor de oeverinrichting (gebiedseigen zand). Meeste van deze eisen liggen wettelijk vast.
<b>Contractering:</b> Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee	Niet van toepassing gaat om uitbreiding opdracht op basis van bepalen in oorsponkelijk aanbestedingsdocument en contact.
<b>Contractmanagement:</b>	Ja. Oorsponkelijk Wim Hoeben. Inmiddels is het contractmanagement materieel bij Ivan de Wit belegd. Dit is niet formeel vastgelegd. Formeel is

Is een contractmanager benoemd: ja/nee	Hoeben nog steeds verantwoordelijk.
<b>Contractmanagement:</b> Krijgen de inkoopdoelstellingen aandacht bij het contractmanagement	Ja. Er wordt in het kader van de oorsponkelijke opdracht en het meerwerk gecontroleerd op wettelijke en overige contractuele vereisten.
<b>Contractmanagement:</b> Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging vorm gegeven	n.v.t.
<b>Verantwoording:</b> Jaar-verantwoording: jaren	Ja. Er is een toezichthouder die elke dag registreert hoe de dag verlopen is: welk materiaal is gebruik, wat voor weer was het etc. In bouwvergaderingen worden ook dit soort zaken besproken, daar zijn notulen van. Verder is er frequent overleg op contracmanagers niveau en tensotte jaarverantwoording.  De projectadministratie is ook door de accountant gecontroleerd.
<b>Evaluatie:</b> Evaluatie heeft plaatsgevonden/ evaluatie van voorgaand contract meegenomen in voorbereidingsfase	Ja. Zijn er nog restpunten en hoe is het gelopen. Proces-verbaal van opnemen.  Opdrachtformulering, planning, communicatie. Dergelijke zaken worden besproken.  Er komt ook een interne evaluatie voor het gehele project.  Hele voorbereidingstijd was vrij lang door wrijving tussen partners. In 2009 is het al begonnen. Toen is de opdracht stilgezet en is er geevalueerd. De Wit weet niet goed wanneer evaluaties plaats vinden. Volgt met name op fases van projecten. Na elke vijver is er een evaluatie (4), het totaal is één project. Totaal bedraagt dit 4.5 miljoen.
<b>Opmerkingen doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	Er wordt altijd met deze rollen gewerkt. Alle ipm rollen zijn ingevuld. Bij kleine projecten aantal rollen gecombineerd. Ivan de wit is zowel contractmanager als technisch. Aparte projectbeheerser en omgevingsmanager. Afdeling inkoop zit hier ook actief bij. > 25.000 euro moet de aanbesteding via de afdeling lopen.
<b>Bijzonderheden</b>	Het inkoopformulier getekend door Arthur Meuleman (interne projectleider.  Ivan de Wit is zelfstandige die ingehuurd wordt als projectleider.

<b>Factsheet dossiers</b>	
<b>Dossiernummer:</b>	12.ZK11684 – Realisatie dijkverbetering Amer Donge.
<b>Type inkoop</b>	Werk.
<b>Soort overeenkomst</b>	Overeenkomst.
<b>Datum aanbestedingsdocument/uitvraag</b>	10 april 2013 (inschrijfleidraad).
<b>Datum ingang contract</b>	11 juni 2013 (gunningsbrief).
<b>Looptijd contract</b>	18 maanden (geplande einddatum 31-12-2014).
<b>Geraamde opdrachtsom (in inkoopmelding)</b>	€ 2.500.000 excl. Btw.
<b>Werkelijke opdrachtsom</b>	Volgens: € 1.149.503,50 excl. Btw. Dit blijkt uit de tevredenheidsverklaring van de aannemerscombinatie, na afsluiting van het project.
<b>Gevolgte procedure</b>	<p>Nationaal, openbaar (gunningsdocument en bestek).</p> <p>NB. In de inkoopmelding staat vermeld: Europees, niet openbaar (en constateert inkoop dat nationaal openbaar van toepassing is en dat Europees vrij staat om te kiezen).</p> <p>In het document marktbenadering (strategiedocument) is als motivatie voor de procedure gekeken naar drie factoren waaronder doorlooptijd, die uiteindelijk doorslaggevend is geweest om te kiezen voor een nationaal openbare aanbesteding.</p>
<b>Afweging: Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee</b>	Er is een marktbenaderingsvoorstel (inkoopstrategie) opgesteld voor dit project waarin te volgen aanbestedingsvorm en selectiecriteria gemotiveerd worden. Daarnaast is er ook een algemene inkoopstrategie voor Ruimte voor de rivier opgenomen in het dossier.
<b>Vorbereiding: Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke</b>	Ja, duurzaamheidseisen (categorie mobiele werktuigen).
<b>Contractering: Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee</b>	Ja. Proces-Verbaal van Gunning.

<b>Contractmanagement:</b> <b>Is een contractmanager benoemd:</b> <b>ja/nee</b>	Ja. J. van der Stee
<b>Contractmanagement:</b> <b>Krijgen de inkoopdoelstellingen aandacht bij het contractmanagement</b>	Ja. Er is een Ecologisch toetsplan. Na gunning wordt bekeken of de machines voldoen aan de eisen.  Directievoerder was toetscoördinator. Er was sowieso toezicht.
<b>Contractmanagement:</b> <b>Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging vorm gegeven</b>	Nvt.
<b>Verantwoording:</b> <b>Jaar-verantwoording: jaren</b>	Ja. Prestatieverklaring over jaar 2013. Zie ook product- en betaaltoetsen en toetsverslagen.
<b>Evaluatie:</b> <b>Evaluatie heeft plaatsgevonden/ evaluatie van voorgaand contract meegenomen in voorbereidingsfase</b>	Evaluatie vorig contract niet van toepassing.  Structurele toetsing/evaluatie van voortgang en kwaliteit in Toetsverslagen (producttoets betaaltoets en Tussentijdse Evaluatie met opdrachtnemer.
<b>Opmerkingen doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	Proces van inkoop is doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, vanuit duidelijke strategische uitgangspunten. Strategische afweging heeft (gedocumenteerd en beargumenteerd ) geleid tot wijziging voorgenomen procedure.  Contractbeheer is duidelijk belegd en wordt rolvast uitgevoerd.
<b>Bijzonderheden</b>	<b>Geen</b>

Factsheet dossiers	
Dossiernummer:	12.ZK10103 – Kantoorartikelen.
Type inkoop	Levering.
Soort overeenkomst	Raamovereenkomst. Geen overeenkomst getekend. Prijzenlijst leek voldoende houvast te bieden, in combinatie met emails die bevestigen dat de prijzenlijst gehanteerd zal worden. Bovendien is men juridisch verplicht zich aan alle voorwaarden te houden, aangezien men heeft ingeschreven op een (onderhandse) aanbesteding.
Datum aanbestedingsdocument/uitvraag	3 april 2013 (vlgs inkoopmelding 1 november 2012).
Datum ingang contract	1 juli 2013.
Looptijd contract	1 jaar met 3 maal verlengingsmogelijkheid 1 jaar.
Geraamde opdrachtsom (in inkoopmelding)	Inkoopmelding € 12.000 per jaar/ € 48.000 totaal. In offerteuitvraag genoemd: € 13.600,00 per jaar (voor BD).
Werkelijke opdrachtsom	Ca. € 18.000 jaarlijks.
Gevolgde procedure	Meervoudig onderhands (3 partijen).
Afweging: Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee	Niet aangetroffen in dossier. Deze zijn besproken, maar niets op schrift gesteld. Schaalvergroting en proberen samen een aanbesteding te doen waren de twee belangrijkste strategische uitgangspunten. 3 leveranciers aangeschreven en gekozen op laagste prijs op basis van hun eisen.
Vorbereiding: Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke	Ja. Maatschappelijk verantwoord ondernemen. Eisen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duurzaamheidscriteria onder verwijzing naar door het rijk opgestelde criteria voor duurzaamheid;</li> <li>- ISO norm.</li> </ul>
Contractering: Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee	Ja. Aangetroffen in dossier contractmanager, niet aangetroffen in dossier inkoop.
Contractmanagement: Is een contractmanager benoemd: ja/nee	Niet vermeld op inkoopmelding. Wel is iemand benoemd: Willem van der Velde.  Hij was vanaf het begin al contractmanager. Waarschijnlijk werd deze categorie toen nog niet meegenomen, omdat het proces nieuw was.



<b>Contractmanagement:</b> <b>Krijgen de inkoopdoelstellingen aandacht bij het contractmanagement</b>	Producten moeten aan duurzaamheidscriteria en ISO norm voldoen. Vervolgens kunnen alleen de geoffreerde producten worden besteld. Er wordt nog steeds getoetst of de producten overeenkomen met de destijds geoffreerde eisen.
<b>Contractmanagement:</b> <b>Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging vorm gegeven</b>	Niet van toepassing.
<b>Verantwoording:</b> <b>Jaar-verantwoording: jaren</b>	Niet aangetroffen in Corsa. Alles wat besteld is te vinden in de webshop. Elke maand krijgen ze een factuur en die worden steekproefsgewijs gecontroleerd of de afgesproken prijslijsten worden gehanteerd?
<b>Evaluatie:</b> <b>Evaluatie heeft plaatsgevonden/ evaluatie van voorgaand contract meegenomen in voorbereidingsfase</b>	<p>Niet aangetroffen in Corsa. Eenmal per jaar is er een gesprek met de accountmanager. Men betreft hierbij ook de bode die verantwoordelijk is voor de bestellingen. Men bespreekt de dingen die goed gingen en de verbeterpunten. Ook wordt gecontroleerd of alle prijzen overeenkomen met de afgesproken prijzen. Er is geen verslag van deze evaluaties.</p> <p>Bij de uitvraag hebben de drie waterschappen gekeken naar elkaars eisen en naar aanleiding daarvan hebben ze een pakket gevormd. Ook ervaringen van elkaar meegenomen.</p> <p>Op basis van het verloop en uitvoering wordt de waarde van gezamenlijk aanbesteden als beperkt ervaren.</p> <p>Bij verlenging is mondeling overgekomen dat de prijslijst volgens afspraak zou blijven gelden. Per e-mail is dat bevestigd.</p>
<b>Opmerkingen doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	De rol van contractmanager is ingevuld en wordt rolvast uitgevoerd. Verder zijn er geen echte rollen in het contractbeheer. Medewerkers bestellen de producten die nodig zijn overeenkomstig budget van de eigen afdeling. Een bode zorgt voor de de feitelijke bestellingen.
<b>Bijzonderheden</b>	<p>Geen contract ondertekend. Afspraak via de mail op prijzenlijst te hanteren.</p> <p>Gezamenlijke aanbesteding met Aa eb Maas en De Dommel (winnend samenwerken).</p>

Factsheet dossiers	
Dossiernummer:	14.2k03279 – Levering mechanische materialen..
Type inkoop	Levering.
Soort overeenkomst	Raamcontract.
Datum aanbestedingsdocument/uitvraag	29 juli 2014 (aanbestedingsleidraad).
Datum ingang contract	1 november 2014 (einddatum: 1 november 2016).
Looptijd contract	2 jaar met mogelijkheid verlenging 4 maal voor periode van 1 jaar.
Geraamde opdrachtsom	€ 150.000 in inkoopmelding. € 150.000 - 200.000 vlgs aanbestedingsleidraad.
Werkelijke opdrachtsom	€ 66.951 volgens rapportage waterschappen juli 2015,
Gevolgde procedure	Europees openbaar. Vlgs inkoopmelding 2B dienst zonder grensoverschrijdend belang.
<b>Afweging:</b> Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee	Geen strategienotitie in dossier. Evaluatie na het vorige contract is nu meegenomen. De nummer twee is als fall-back gecontracteerd mocht de winnende partij niet presteren.
<b>Vorbereiding:</b> Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke	Ja, voor duurzaamheid. In de offerteuitvraag staat dat de aanbieder zicht dient de conformeren aan de de duurzaamheidseisen voor het inkopen van "gereedschappen" zoals die zijn ontwikkeld door NL Milieu en Leefomgeving in opdracht van het ministerie van VROM. Deze duurzaamheidseisen gaan ook in op aandacht voor sociale aspecten in het productieproces.
<b>Contractering:</b> Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee	Ja.
<b>Contractmanagement:</b> Is een contractmanager benoemd: ja/nee	Ja. Jan Suijkerbuijk
<b>Contractmanagement:</b> Krijgen de inkoopdoelstellingen aandacht bij het contractmanagement	Volgens de contractmanager krijgen de inkoopdoelstellingen geen aandacht meer in het contractmanagement. Ze zijn destijds wel meegenomen in de gunning, zie boven.
<b>Contractmanagement:</b> Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging	n.v.t.

vorm gegeven	
<b>Verantwoording:</b> Jaar-verantwoording: jaren	Er wordt gefactureerd op basis van bestellingen. Incidenteel worden steekproeven genomen of de facturen overeenkomen met de bestelling. Verder vindt geen verantwoording plaats.
<b>Evaluatie:</b> Evaluatie heeft plaatsgevonden/ evaluatie van voorgaand contract meegenomen in voorbereidingsfase	Evaluatie na het vorige contract is nu meegenomen. De nummer twee is als fall-back gecontracteerd mocht de winnende partij niet presteren.
Opmerkingen doelmatigheid en doeltreffendheid	"Het inkoopproces is doelmatig en doeltreffend indien het een heldere fasering kent, waarbij de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de functionarissen verdeeld zijn en waarbij er naar deze fasering, rol- en taakverdeling ook daadwerkelijk wordt gehandeld."  De rollen opdrachtgever, budgethouder, behandelend medewerker/materiedeskundige/projectleider zijn benoemd.  NB. Rol opdrachtgever en budgethouder vervuld door zelfde persoon.
Bijzonderheden	Aanbesteding met andere partijen (waterschap Aa en Maas, waterschap de Dommel, waterschap Rivierenland en waterbedrijf Limburg).  Penvoerder is Waterschap Rivierenland. De opdrachtgever van Brabantse Delta heeft hiertoe een machtigingsbesluit ondertekend.

Factsheet dossiers	
Dossiernummer:	14.ZK04002 -Inhuur 2 B diensten.
Type inkoop	Dienst. Inhuur via uitzendbureau, tot schaal 9 (administratief werk).
Soort overeenkomst	Raamovereenkomst
Datum aanbestedingsdocument/uitvraag	15 oktober 2014.
Datum ingang contract	<p>1 februari 2015.</p> <p>De inkoopformulier vermeld ingangsdatum 1 juli 2014. Het beschrijvendbeschrijvend document vermeld 1 januari 2015 als ingangsdatum.</p> <p>In eerste instantie is er een aanbestedingstraject gestart, dat is gestopt, omdat er teveel vragen werden gesteld in de NvI fase.</p> <p>Door het stopzetten werd de oorspronkelijke ingangsdatum uitgesteld. Uiteindelijk is de overeenkomst vanaf 1 februari 2015 van kracht.</p>
Looptijd contract	<p><b>Volgens de overeenkomst:</b></p> <p>2 jaar/24 maanden (tot en met 31 januari 2017). Mogelijkheid tot 3 maal verlengen met 12 maanden. Dus maximale looptijd 60 maanden.</p> <p><b>Volgens beschrijvend document:</b></p> <p>De looptijd van de overeenkomst is 30 maanden. Zij begint op 1 januari 2015 en eindigt op 31 december 2016, met drie (3) maal de mogelijkheid tot verlenging met één (1) jaar. Maximale looptijd dus 48 maanden.</p> <p><b>Volgens inkoopmelding</b></p> <p>2,5 jaar, met 1 optiejaar. Dus maximale looptijd 42 maanden.</p> <p>Vermelde startdatum 1 juli 2014 en einddatum 1 januari 2017.</p>
Geraamde opdrachtsom (in inkoopmelding)	€ 500.000,- per jaar.
Werkelijke opdrachtsom	Totaalbedrag van Tempo-Team van 01-02-2015 tot en met 01-02-2016 is € 758.941.
Gevolgde procedure	<p>2B dienst. Meervoudig onderhands regionaal aanbesteed.</p> <p>Benaderd werden; Randstad, Start en Tempo Team. Start heeft niet</p>

	<p>ingeschreven.</p> <p>Voordat gekozen is voor de aanbestedingsvorm 'meervoudig onderhands' heeft er een advies marktgesprek plaatsgevonden met de ABU en NBBU, branche-organisaties van uitzendbureau's. Hun advies was ook 'meervoudig onderhands' aan te besteden.</p>
<p><b>Afweging:</b></p> <p><b>Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee</b></p>	<p>Behalve marktbenadering en keuze voor aanbestedingsvorm zijn geen andere strategische uitgangspunten op schrift gesteld.</p>
<p><b>Vorbereiding:</b></p> <p><b>Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke</b></p>	<p>Ja. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is mede gunningscriterium op kwaliteit. Kwaliteitspunten totaal 40%. 10% voor maatschappelijke verantwoord ondernemen.</p>
<p><b>Contractering:</b></p> <p><b>Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee</b></p>	<p>Benaderd werden; Randstad, Start en Tempo Team. Start heeft niet ingeschreven. Gunningscriteria waren; 1) MVO en 2) visie op samenwerking en 3) prijs.</p> <p>Beide inschrijvers scoorden op 1) en 2) een gelijke maximale score Op basis van prijs is aan Tempo Team gegund</p>
<p><b>Contractmanagement:</b></p> <p><b>Is een contractmanager benoemd: ja/nee</b></p>	<p>Ja. Janny de Bruijn-Hamers. Zij is echter met pensioen. Daarom wordt het contractmanagement materieel ingevuld door Suzanne Heemskerk, Personeelsadviseur, afdeling MIO.</p>
<p><b>Contractmanagement:</b></p> <p><b>Krijgen de inkoopdoelstellingen aandacht bij het contractmanagement</b></p>	<p>Heemskerk zit bij kwartaaloverleggen. Er wordt gerapporteerd over social return en participatiewet. Over alles wordt verantwoording afgelegd.</p>
<p><b>Contractmanagement:</b></p> <p><b>Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging vorm gegeven</b></p>	<p>Het gaat om administratieve functies ten behoeve van capaciteit. Er is geen specifieke aandacht voor kennisborging. De kwaliteit van de in te zetten medewerkers wordt via uitzendbureau geborgd. Bij niet of slecht functioneren kan de medewerker worden vervangen.</p>
<p><b>Verantwoording:</b></p> <p><b>Jaar-verantwoording: jaren</b></p>	<p>Ja. Ook zijn er kwartaaloverleggen met kwartaalverantwoording.</p>
<p><b>Evaluatie:</b></p> <p><b>Evaluatie heeft plaatsgevonden/</b></p>	<p>Elk kwartaal vindt er een evaluatieoverleg plaats bij waterschap Brabantse Delta. Deelnemers zijn de personeelsadviseurs en een of twee medewerkers van Tempo Team (zie bijlage). Hiervan zijn geen verslagen,</p>

<b>evaluatie van voorgaand contract meegenomen in voorbereidingsfase</b>	wel is er de agenda/rapportage van Opdrachtnemer, met aantekeningen. Ook worden alle mails bewaard.
<b>Opmerkingen doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	Rollen zijn wel ingedeeld, maar geen duidelijke afspraken. Bij de kwartaaloverleggen zitten de personeelsadviseurs van de afdelingen die inhuur willen en een persoon van het uitzendbureau. Een personeeladviseur vertegenwoordigd de behoefte van de inhurende afdelingen. Heemskerk zit daar namens een aantal afdelingen. Een collega doet dan weer andere afdelingen. (3 clusters).
<b>Bijzonderheden</b>	Bij de aanbesteding was het vanwege tijdsdruk en verschil in aflopende contracten niet meer mogelijk om samen met de anderen aan te besteden. Er was wel over gesproken om het bij de volgende keer wel met zijn drieën te doen.

Factsheet dossiers	
Dossiernummer:	15.ZK11065 – Inhuur secretaris commissie bezwaarschriften.
Type inkoop	Inhuur – Diensten.
Soort overeenkomst	Overeenkomst
Datum aanbestedingsdocument/uitvraag	22 oktober 2015 informele uitvraag per email.
Datum ingang contract	1 januari 2016.
Looptijd contract	2 jaar met optie voor 1 jaar verlenging (o.a. afhankelijk van evaluatie begin 2018).
Geraamde opdrachtsom (in inkoopmelding)	€ 218.000,= (inclusief 1 optiejaar en incl. Btw).
Werkelijke opdrachtsom	n.v.t. lopende opdracht.
Gevolgte procedure	Enkelvoudig onderhands
Afweging: Strategische uitgangspunten op schrift gesteld: ja/nee	<p>Geen apartenotitie in het dossier aangetroffen. Vrij uitgebreide motivatie in inkoopmelding.</p> <p>De inhuur volgt op een project waarin een nieuwe werkwijze voor de gezamenlijke bezwaarschriftencommissie van de drie Winnend Samenwerken Waterschappen is geïmplementerd. De ingehuurde voorzitter was ook projectleider. Het lag voor de hand hem in te huren om de nieuwe werkwijze ook in de praktijk te brengen. Daarom was er geen afweging van strategische uitgangspunten nodig. Vast stond dat hier enkelvoudig onderhands zou worden gegund.</p>
Vorbereiding: Geoperationaliseerde inkoopdoelstellingen: ja/nee en welke	Nee.
Contractering: Beoordelingsdocument aanwezig ja/nee	Er is geen sprake van een echt beoordelingsdocument, aangezien het ging om een enkelvoudig onderhandse gunning. Wel was er sprake van een op schrift gestelde offerte, mede naar aanleiding van het hele project voor doorontwikkeling van de bezwaarschriftenehandeling/ -commissie. Over die offerte is ook nog verder (schriftelijk) van gedachte gewisseld. Offerte en mailwisseling vormen onderdeel van het dossier.

<b>Contractmanagement:</b> <b>Is een contractmanager benoemd:</b> <b>ja/nee</b>	Ja J.W. Thijs.
<b>Contractmanagement:</b> <b>Krijgen de inkoopdoelstellingen</b> <b>aandacht bij het</b> <b>contractmanagement</b>	Niet van toepassing.
<b>Contractmanagement:</b> <b>Bij inhuur: wordt kwaliteitsborging</b> <b>vorm gegeven</b>	Ja. De kwaliteitsborging vormt onderdeel van het reguliere werkproces.
<b>Verantwoording:</b> <b>Jaar-verantwoording: jaren</b>	Jaarverslag bezwaarschriftencommissie.
<b>Evaluatie:</b> <b>Evaluatie heeft plaatsgevonden/</b> <b>evaluatie van voorgaand contract</b> <b>meegenomen in</b> <b>voorbereidingsfase</b>	Er is een jaarlijks jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie. Op basis hiervan vindt ook een evaluatiegesprek met de voorzitter plaats. Na verloop van het contract zal een seperaat evaluatiegesprek worden gehouden.
<b>Opmerkingen doelmatigheid en</b> <b>doeltreffendheid</b>	Opdrachtgever, budgethouder, contractmanager, behandelend/medewerker/materiedeskundige/projectleider zijn in dossier benoemd.
<b>Bijzonderheden</b>	Betreft voorstel voor verlenging inzet. Aanbestedingsvorm is gemotiveerd:  Het gaat in de eerste plaats om een zogenaamde 2B-dienst zonder grensoverschrijdend belang vanwege de aard en omvang van de opdracht. Naar het oordeel van het waterschap is alleen dit bureau in deze fase van de organisatieontwikkeling rondom bezwaren, in staat het secretariaat voor de bezwaarschriften vorm en inhoud te geven.





Rekenkamercommissie  
Waterschap Brabantse Delta  
Postbus 5520  
4801 DZ BREDA



Uw schrijven van : 18 augustus 2016  
Uw kenmerk : 16AOUT0119  
Zaaknummer : 16.ZK15422  
Ons kenmerk : 16UT010017

Barcode :   
Behandeld door : de heer mr. A. Merks  
Doorkiesnummer : 076 564 10 62  
Datum : 9 september 2016  
Verzenddatum :

**12 SEP. 2016**

Onderwerp: bestuurlijke reactie op rapport Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het rapport van de rekenkamercommissie Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij brief van 22 juli 2016 hebben wij u een door de ambtelijke organisatie opgestelde technische reactie gestuurd, dat wil zeggen een controle op feitelijke onjuistheden en feitelijke onvolledigheden. In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op het rapport.

Onze bestuurlijke reactie richt zich in hoofdzaak op onderstaande punten.

#### **De kaders van het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid**

U omschrijft op bladzijde 7 van uw rapport deze kaders als volgt: "Het waterschap heeft inkoop- en aanbestedingsbeleid dat door het algemeen bestuur in 2013 is vastgesteld. Doel van dit beleid is om in te kopen tegen de *laagste integrale kosten* (beste prijs-kwaliteitsverhouding), gericht op kostenverlaging, kwaliteitsverbetering en doorlooptijdverkorting". Wij vinden dit doel niet terug in de definitie van doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoopproces zoals omschreven op pag. 4 van uw rapport. De hier opgenomen definitie ziet vooral op de procesmatige kanten van (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de daarbij behorende taken en bevoegdheden. Wij constateren dan ook dat uw onderzoek zich niet of nauwelijks heeft gericht op de vraag of het voor omschreven doel al dan niet wordt gerealiseerd. Desalniettemin kwalificeert u het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het waterschap als "redelijk doelmatig en doeltreffend". De deelkwalificatie "redelijk" baseert u op het feit dat ten tijde van de onderzoeksperiode nog geen formele procesbeschrijving aanwezig was. Inmiddels is deze beschrijving wel voorhanden, zij is bij de eerder aan u toegezonden technische reactie ook onder uw aandacht is gebracht. Volledigheidshalve sturen wij u deze met dit schrijven nogmaals toe. Wij vinden het jammer dat u dit aspect niet in uw onderzoek / rapportage heeft betrokken. De grote vooruitgang die de organisatie de afgelopen jaren heeft gemaakt op de inhoudelijke kant - die tevens model staat bij de andere Brabantse waterschappen - blijft hiermee onderbelicht.

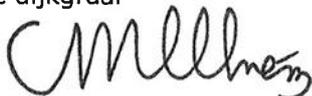
#### **Betrokkenheid van / informatievoorziening aan het Algemeen Bestuur**

U constateert dat er - met name bij de nieuwe leden van het algemeen bestuur - (nog) een leemte bestaat in hun bekendheid met het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In het introductieprogramma AB in 2015 was dit een van de aangeboden verdiepingssessies waarop de AB-leden konden inschrijven. Gezien het beperkte aantal reacties dat hierop toen is ontvangen, heeft deze verdiepingssessie tot nu toe geen prioriteit gekregen. Uiteraard is het dagelijks bestuur bereid het AB hierin desgewenst alsnog te faciliteren ten behoeve van haar kaderstellende en controlerende taak. Mede uit pragmatische overwegingen lijkt het ons verstandig hiermee aan te sluiten bij de lopende herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in relatie met de gewijzigde wetgeving.

Uw verdere aanbevelingen met betrekking tot professionalisering van contractmanagement sluiten aan bij de reeds lopende doorontwikkeling en continue verbetering van het inkoop- en aanbestedingstraject in de organisatie. Deze aanbevelingen kunnen wij dan ook onderschrijven.

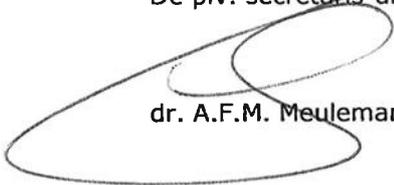
Met uw rapport heeft u ons tevens uw "overzicht verwerking technisch reactie" meegestuurd. De - kennelijk noodzakelijk gebleken - omvang van deze ambtelijke reactie baart ons zorg, mede gezien het substantiële tijdsbeslag dat hiermee op de organisatie is gelegd tijdens het onderzoek en bij ambtelijke evaluatie van uw concept-rapport.

Hoogachtend,  
Het dagelijks bestuur,  
De dijkgraaf



Mw ir. ing. C.P.M. Moonen

De plv. secretaris-directeur



dr. A.F.M. Meuleman



Zaaknr. : 16.ZK02582

Kenmerk : 16AOIT0166

Barcode : 

## Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie. Graag gaan wij hierbij nog nader op de bestuurlijke reactie in.

Uw eerste punt richt zich op de definitie van het 'doelmatig en doeltreffend inkoopproces'. Aangevoerd wordt dat het inkoopbeleid en -praktijk op een manier is ingericht dat altijd wordt gestuurd op de laagste integrale kosten/beste prijs kwaliteitsverhouding. In het rapport is daarom ook vermeld dat dit uitgangspunt wordt gehanteerd (vroeger EMVI geheten; Economisch meest voordelige inschrijving). Dit uitgangspunt geldt overigens ook conform de gewijzigde Aanbestedingswet. Conform de Aanbestedingswet geldt BPKV (Beste prijs-kwaliteitsverhouding) als uitgangspunt en moeten afwijkingen gemotiveerd worden. Echter, dit inhoudelijke uitgangspunt maakt nog niet dat het inkoopbeleid en het inkoopproces als zodanig doelmatig en doeltreffend is georganiseerd. Immers ook indien dat niet het geval was, kan men per aanbesteding/inkoop de offertes beoordelen op BPKV. Daarom ziet de definitie alleen op doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoopbeleid en inkoopproces zelf en niet op de gunningscriteria bij een aanbesteding of inkooptraject.

U betreft ook dat wij het inmiddels vastgestelde inkoopproces niet hebben betrokken in het onderzoek en dat wij louter daarom de kwalificatie 'redelijk' zouden hebben toegevoegd bij het eindoordeel dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van het waterschap "redelijk doelmatig en doeltreffend" is. Het onderzoek richt zich op een vooraf bepaalde onderzoeksperiode. Zowel bevindingen als beoordeling dienen dan ook betrekking te hebben op die periode. In die periode was er geen vastgestelde procesbeschrijving, formeel noch materieel. Het oordeel is overigens niet alleen ingegeven door de afwezigheid van een procesbeschrijving, maar ook bijvoorbeeld door de noodzaak het contractmanagement verder te professionaliseren. Daarbij komt dat de kwalificatie redelijk doeltreffend en doelmatig toch zeker alles behalve een diskwalificatie is.

Bij u is de indruk ontstaan dat de grote vooruitgang binnen de organisatie in het rapport onderbelicht is gebleven. Dit betreuren wij. Niet voor niets staat uitdrukkelijk op p. 6 opgenomen "De 'voorkant' van het inkoop- en aanbestedingsproces is de afgelopen jaren sterk geprofessionaliseerd."

Uw tweede punt richt zich op de betrokkenheid van het algemeen bestuur. Wij begrijpen de afwegingen die hierin gemaakt zijn met het oog op de veranderende wetgeving. Nu de wetgeving is aangepast staat dan ook niets meer eraan in de weg onze aanbevelingen in deze op te volgen.

Net als u zijn wij van mening dat onze overige aanbevelingen aansluiten bij ontwikkelingen die in gang zijn gezet. Wij zien de implementatie van onze aanbevelingen dan ook met vertrouwen tegemoet

Tot slot danken wij de onderzoekers van Rijnconsult en Proof Adviseurs voor de goede wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onze dank gaat ook uit naar de medewerkers van het waterschap die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Ook dank aan de leden van het algemeen bestuur die deel hebben genomen aan het groeps gesprek.

Graag lichten wij het rapport toe in de vergadering van het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta

## Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta zorgt voor veilige dijken en kades, zuivert rioolwater, verbetert en bewaakt de kwaliteit van het oppervlaktewater en regelt de hoogte van het water in Midden- en West-Brabant.

Bij de uitvoering van deze taken werken wij samen met anderen en bereiden ons voor op de toekomst.

Waterschap Brabantse Delta  
Postbus 5520, 4801 DZ Breda  
T 076 564 10 00  
[info@brabantsedelta.nl](mailto:info@brabantsedelta.nl)  
[www.brabantsedelta.nl](http://www.brabantsedelta.nl)