

Voortgangsonderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid waterschap Brabantse Delta

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting	3
2.	Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid inkoop- en aanbestedingsbeleid (2016)	4
2.1	Onderzoeksvragen en bevindingen	4
2.2	Aanbevelingen	5
2.2.1	Aanbevelingen voor het Algemeen Bestuur	5
2.2.2	Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie	5
2.3	Bestuurlijke reactie DB en besluitvorming AB	6
2.3.1	Bestuurlijke reactie van het DB	6
2.3.2	Besluitvorming AB	6
3.	Ontwikkelingen na 2016	7
3.1	Bestuurlijke aandacht	7
3.2	Ontwikkelingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid na 2016	8
3.2.1	Nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid (mei 2017)	8
3.2.2	Contractmanagementbeleid (augustus 2017)	9
3.2.3	Beleid Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap (2019)	10
3.2.4	Procedures en werkinstructies	11
3.3	Praktijk van inkoop- en contractbeheer na 2016	11
3.3.1	De rol van Inkoop	11
3.3.2	Invulling contractmanagement	12
3.3.3	Tussenconclusie	13
3.4	Dossieronderzoek	13
3.4.1	Selectie van cases	13
3.4.2	Dossier Zaaksysteem	14
3.4.3	Dossier Verbetering regionale keringen deelgebied Midden	15
3.4.4	Tussenconclusie	15
4.	Opvolging aanbevelingen uit onderzoek 2016	17
4.1	Aanbevelingen aan het AB	17
4.2	Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie	17
5.	Conclusies en aanbevelingen van het voortgangsonderzoek	19
	Bijlage 1: Vragenlijsten 2019- 2020	20
	Bijlage 2: Bestuurlijke reactie	22

1. Managementsamenvatting

In 2016 heeft de Rekenkamercommissie van Brabantse Delta onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dit voortgangsonderzoek is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van de commissie zijn uitgevoerd. Daarnaast zijn er aandachts- en verbeterpunten geformuleerd.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is inhoudelijk verder ontwikkeld en uitgewerkt sinds 2016. Die ontwikkelingen waren in 2016 al gaande, maar vielen toen buiten de onderzoeksperiode. Onmiskenbaar zijn belangrijke stappen gezet sinds 2016 (voor details zie hoofdstuk 4). Een lerende organisatie als Brabantse Delta wil en moet echter blijven verbeteren en innoveren. Daarbij is het belangrijk dit vanuit de eigen strategische doelstellingen en visie te doen. Op grond van zijn missie en visie wil Brabantse Delta als modern waterschap de waterschapstaken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten uitvoeren, samenwerken, duurzaam zijn, digitaal doen en zichzelf veerkrachtig organiseren waarbij ze zich richt op:

1. Het nog sterker integreren van de functies van inkoop en contractmanagement met als resultaat meer samenhang tussen beide functies, ongeacht hoe ze organisatorisch zijn vormgegeven. Een doorlopend werkproces met gezamenlijke betrokkenheid van contractmanagement bij inkoop en betrokkenheid van inkoop bij contractmanagement;
2. Het bevorderen van de verdere professionalisering waarbij versterkt aandacht besteed wordt aan het verder uniformeren en standaardiseren van het contractmanagement. Mogelijk kan het voorbeeld van de inkoopfunctie hierin worden gevolgd: start bij het contractmanagement met het invullen van een gestandaardiseerd formulier met de belangrijkste gegevens en prestatie-indicatoren van het dossier en standaardiseer dat er periodiek gesprekken plaatsvinden met de leverancier over het contract;
3. Het ontwikkelen van een uniforme checklist voor dossieropbouw voor een integraal inkoop- en contractdossier. Dit passend bij de punten 1 en 2;
4. Het blijven sturen op evaluaties na de contracteringsfase, tijdens en na contractmanagementfase om als lerende organisatie volop de kansen te benutten.

Integratie van inkoop en contractmanagement, verdergaande professionalisering, uniforme dossieropbouw en systematisch evalueren vergen dat niet alleen op inhoud, structuur en proces wordt ingezet maar juist ook op cultuur. Het bewust stimuleren van een organisatiecultuur bij inkoop en aanbestedingen vergt een traject waarbij alle niveaus en functies zouden moeten worden betrokken. Wellicht kan een dergelijk cultuurtraject de volgende stap zijn in het realiseren van de vier boven genoemde aandachts- en verbeterpunten.

In hoofdstuk 2 is het onderzoek uit 2016 kort samengevat: onderzoeksvragen en bevindingen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie. Hoofdstuk 3 schetst de ontwikkelingen sinds 2016 op het gebied van bestuurlijke aandacht, inkoop- en aanbestedingsbeleid, praktijk van inkoop en contractbeheer en de uitkomsten van het door de onderzoekers verrichte dossieronderzoek op twee dossiers. In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de mate waarin en de wijze waarop door het AB en de ambtelijke organisatie opvolging is gegeven aan de aanbevelingen die in 2016 zijn gedaan. In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen van het voortgangsonderzoek.

2. Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid inkoop- en aanbestedingsbeleid (2016)

In 2016 heeft de RKC een onderzoek laten uitvoeren naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het doel van het onderzoek was inzicht verkrijgen in de mate waarin het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid van het waterschap voor de uitvoering van opdrachten doelmatig en doeltreffend is.

Daarbij is destijds de volgende definitie gehanteerd: Een 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. De fasen die in het onderzoek zijn onderscheiden zijn: (bestuurlijke) afweging, voorbereidingsfase, contracteringsfase, contractmanagementfase, evaluatiefase en verantwoording.

2.1 Onderzoeksvragen en bevindingen

Door de RKC zijn voor het onderzoek in 2016 een drietal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen worden in deze paragraaf opnieuw weergegeven inclusief de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 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?

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. De huidige werkwijze is organisch gegroeid en is niet vastgelegd in procesbeschrijvingen en procedures. Dat verklaart ook het 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 Algemeen Bestuur (AB), 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.

Onderzoeksvraag 2: 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. In het inkoop-beleid is voor wat betreft het aspect 'duurzaamheid' omschreven hoe ermee moet worden omgegaan. Het is één 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 voor wat betreft deze twee onderwerpen geen kaders om mee te werken.

De organisatie werkt wel aan een praktische invulling van het begrip 'social return'. Indien het AB het van belang vindt dat 'fair trade' en 'sociaal ondernemerschap' criteria zijn bij inkoop- en aanbestedingen, dan zal het deze termen moeten operationaliseren en in het beleid verankeren.

Onderzoeksvraag 3: En in welke mate kan het Algemeen Bestuur van waterschap Brabantse Delta invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Het AB heeft kaders gesteld (vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid). In ieder geval de nieuwe leden van het AB die wij hebben gesproken, kennen deze kaders niet. Dit betekent dat (in ieder geval een deel van) het AB 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. Het AB heeft bovendien zijn informatiebehoefte over inkoop- en aanbestedingen niet scherp. Het AB heeft daar bovendien ook (nog) geen actie op ondernomen: er is niet over gesproken binnen het AB.

2.2 Aanbevelingen

De bevindingen uit het onderzoek in 2016 hebben geresulteerd in een aantal aanbevelingen voor zowel het AB als de ambtelijke organisatie van waterschap Brabantse Delta. Deze aanbevelingen worden in onderstaande paragrafen kort weergegeven.

2.2.1 Aanbevelingen voor het Algemeen Bestuur

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

2.2.2 Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie

- 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 van de verschillende rollen in het proces verwacht wordt.
- 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.
- 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 contractmanagement behoeven aandacht.
- 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.

2.3 Bestuurlijke reactie DB en besluitvorming AB

2.3.1 Bestuurlijke reactie van het DB

De bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur richtte zich op drie punten:

1. De kaders van het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid

De definitie van 'doelmatig en doeltreffend inkoopproces' is vooral gericht op de procesmatige kanten van (de uitvoering van) het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de daarbij behorende taken en bevoegdheden. Het onderzoek heeft zich niet of nauwelijks gericht op de vraag of het doel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt gerealiseerd: inkopen tegen de laagste integrale kosten (beste prijs-kwaliteitverhouding).

Het DB constateert dat de organisatie de afgelopen jaren grote vooruitgang heeft geboekt. In dat kader vindt het dagelijks bestuur het jammer dat de formele procesbeschrijving van het inkoopproces, hoewel deze geen betrekking had op de onderzoeksperiode en later is opgesteld, niet in het onderzoek is meegenomen.

2. Betrokkenheid van/ informatievoorziening aan het algemeen bestuur

In het introductieprogramma van het AB (2015) was het inkoop- en aanbestedingsbeleid één van de aangeboden verdiepingssessies waarop AB-leden konden inschrijven. Gezien het beperkte aantal reacties dat hierop is ontvangen heeft deze sessie geen prioriteit gekregen.

Het DB is bereid het AB alsnog te faciliteren en stelt voor om dat te koppelen aan de lopende herziening van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in relatie met de gewijzigde wetgeving.

3. Professionalisering van contractmanagement sluit aan bij lopende ontwikkeling

Het DB constateert dat de aanbevelingen met betrekking tot professionalisering van contractmanagement aansluiten bij de reeds lopende doorontwikkeling en continue verbetering van het inkoop- en aanbestedingstraject in de organisatie. De aanbevelingen worden onderschreven.

2.3.2 Besluitvorming AB

Het rapport is besproken in de AB-vergadering van 12 oktober 2016. Het AB heeft besloten om de aanbevelingen aan het bestuur over te nemen.

3. Ontwikkelingen na 2016

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op het gebied van inkoop –en aanbestedingen uiteengezet. In paragraaf 3.1 wordt beschreven in welke mate er bestuurlijke aandacht is geweest voor het onderwerp. In paragraaf 3.2. worden de ontwikkelingen in het inkoop –en aanbestedingsbeleid na 2016 beschreven. In paragraaf 3.3. wordt kort geschetst hoe inkoop –en contract-beheer in de praktijk plaatsvindt waarna in paragraaf 3.4. de resultaten van de dossierstudie worden weergegeven.

3.1 Bestuurlijke aandacht

Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is in mei 2017 behandeld en vastgesteld door het AB. Daarbij zijn ook de algemene inkoopvoorwaarden aangepast. Het DB is gemandateerd tot technische actualisaties van het inkoop en aanbestedingsbeleid. Technische aanpassingen hebben in 2018 plaatsgevonden met de herziening algemene inkoopvoorwaarden 2018 en de herziening van de algemene inkoopvoorwaarden AWBIT 2018.

Bij de behandeling van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft het AB aan het DB gevraagd om een nadere uitwerking van de paragrafen over duurzaam opdrachtgeverschap. Het DB geeft in dit verband aan het AB te willen informeren over lopende ontwikkelingen op dit terrein. Daarbij is ook overwogen of nader onderzoek (in de vorm van artikel 109a Waterschaps-wet¹) raadzaam is. Het duurzaam opdrachtgeverschap heeft een nadere uitwerking gekregen in het Beleid Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeverschap, dat op 10 juli 2019 door het AB is vastgesteld.

Het perspectief van het DB en AB op bestuurlijke aandacht voor inkoop- en aanbestedingsbeleid is door de onderzoekers getoetst door het uitzetten van een vragenlijst bij de portefeuillehouder in het DB en de verschillende fracties in het AB (een reactie per fractie). De vragenlijst is opgenomen in Bijlage 1: Vragenlijsten 2019- 2020.

Het DB geeft in de beantwoording van de vragen aan dat het onderwerp inkoop- en aanbesteding een terugkerend onderwerp is in diverse documenten die aan het AB jaarlijks worden aangeboden, waaronder de kadernota, begroting en jaarrekening. Op deze manier wordt het AB geïnformeerd over (de uitvoering van) het inkoop en aanbestedingsbeleid. Eén van de respondenten geeft aan dat in de coalitieonderhandelingen en de vorming van het bestuursakkoord expliciet is ingezet op social return on investment bij duurzaam inkopen. Ook voor (grote) projecten wordt er in het DB vaker expliciet naar aanbestedings-scenario's gekeken.

Leden van het AB herkennen de vaststelling van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2017. Zij geven aan dat het onderwerp inkoop en aanbesteding indirect aan de orde komt als er gerelateerde onderwerpen spelen als duurzaamheid, social return en circulaire economie. Dit zijn voor het AB prioritaire aandachtspunten die op verschillende momenten aan de orde komen, bijvoorbeeld in het kader van kredietaanvragen en evaluaties van grote projecten, de kadernota of de programma-begroting. Sommigen typeren de bestuurlijke aandacht als ad-hoc en incidenteel, op basis van het onderwerp. Het oordeel van AB leden of er voldoende aandacht is voor inkoop- en aanbesteding is wisselend. Voor sommigen is het voldoende: het is voor het AB geen hoofdonderwerp en het is gemandateerd aan het DB. Anderen vinden het (te) weinig en zijn van mening dat het AB meer invloed zou moeten kunnen uitoefenen, al wordt ook erkend dat het lastig is om die controlerende taak binnen grote projecten uit te voeren.

1 Artikel 109a Waterschapswet behelst de verplichting voor het DB om .Het dagelijks bestuur verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van gevoerde bestuur te verrichten. Het AB kan hierover bij verordening regels stellen. het door hem gevoerde bestuur. Het algemeen bestuur kan bij verordening hierover regels stellen. Het DB brengt schriftelijk verslag uit aan het AB van de resultaten van de onderzoeken.

Over het algemeen is het AB tevreden met de informatievoorziening over inkoop en aanbesteding. Er zijn tussen DB en AB geen afspraken gemaakt over een eventuele periodieke evaluatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

3.2 Ontwikkelingen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid na 2016

De onderzoekers achten de volgende beleidsontwikkelingen sinds 2016 van belang:

- Nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid (mei 2017);
- Contractmanagementbeleid (augustus 2017);
- Beleid Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap (2019);
- Procedures en werkinstructies.

Deze beleidsontwikkelingen worden in onderstaande paragrafen toegelicht.

3.2.1 Nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid (mei 2017)

Al tijdens het onderzoek in 2016 werd er in het kader van Winnend Samenwerken door drie waterschappen gewerkt aan een actualisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit beleid viel buiten de scope van het rekenkameronderzoek.

Het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid van waterschap Brabantse Delta is vastgesteld op 10 mei 2017 door het AB, en in werking getreden op 11 mei 2017. Met dit beleid wordt aangesloten bij het geharmoniseerd inkoopbeleid van de Unie van Waterschappen, dat weer aansluit bij de uniformering van aanbestedingsbeleid van overige decentrale overheden. In het beleid zijn de nieuwe Europese richtlijnen geïmplementeerd.

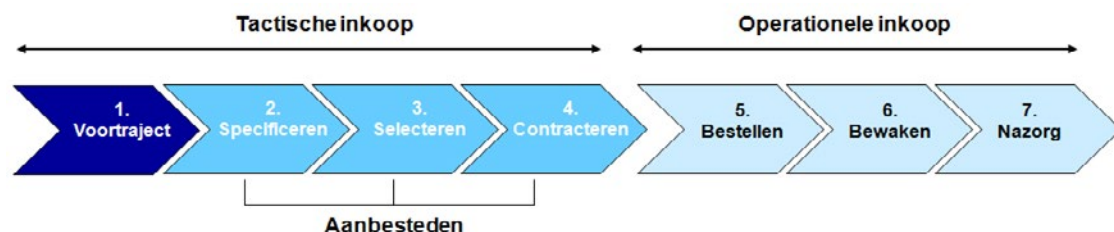
Doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn:

- Op een goede en verantwoorde wijze inkopen en aanbesteden;
- Aandacht besteden aan de (verdere) professionalisering van de inkoop- en aanbestedingspraktijk in het licht van doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit;
- Niet alleen bijdragen aan mogelijke besparingen, maar tevens zichtbare verbeteringen van de kwaliteit van opdrachten realiseren;
- Mogelijkheden creëren om bij het aanbesteden van opdrachten een rol toe te bedelen aan marktpartijen, gericht op het verkrijgen van duurzame en innovatieve oplossingen en ideeën.

Het inkoopbeleid zet uiteen hoe de geschikte procedure kan worden gekozen aan de hand van:

- Omvang van de opdracht;
- Transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- Aantal potentiële inschrijvers;
- Gewenst eindresultaat;
- Complexiteit van de opdracht;
- Type van de opdracht en het karakter van de markt.

Qua fasering worden de volgende fases onderscheiden:



Figuur 1. Bron: Inkoop en aanbestedingsbeleid 2017

Het inkoopbeleid bepaalt puntsgewijs welke activiteiten en elementen behoren tot deze fases.

Er is een werkinstructie, de Instructie 'Inkoop & contractmanagement, registreren, beheren en archiveren'. Uit het interview met vertegenwoordigers van de inkoopafdeling is gebleken dat die is opgesteld voor ICT inkoop. De instructie beschrijft op een 'recht-toe-recht-aan' manier welke handelingen per stap of fase moeten worden gezet om een juiste dossieropbouw in het zaakstelsel te garanderen. Dit voorbeeld leent zich goed voor bredere verspreiding binnen de organisatie.

3.2.2 Contractmanagementbeleid (augustus 2017)

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is aangekondigd dat het waterschap werkt aan de ontwikkeling en professionalisering van het contractmanagement. Het contractmanagementbeleid is in augustus 2017 vastgesteld door het DB en opgesteld door de afdeling inkoop.

Contractmanagement zorgt ervoor dat de prestatie wordt geleverd onder de voorwaarden die zijn afgesproken met een leverancier/opdrachtnemer. Contractmanagement is het managen van deze contractafspraken, zowel intern als extern, met als doel het optimaal realiseren van de contractdoelstellingen zodat maximale waarde voor de organisatie wordt gecreëerd. Het levert de volgende resultaten op:

- Inzichtelijkheid en beheersing risico's (contractrisico's en organisatierisico's);
- Borging rechtmatigheid en voorkoming van fraude;
- Bewaking en reductie kosten;
- Benutting van kansen (bijvoorbeeld benutting van kennis en kwaliteit van de markt);
- Kostenbesparing (o.a. efficiënter werken), verbetering compliance);
- Levert bijdrage aan de strategie voor volgende en/of herhalende aanbestedingen.

Contractmanagement is onderdeel van het proces Inkoop en Contractmanagement en wordt decentraal uitgevoerd door de Contractmanager. Het contractmanagementbeleid benoemt naast de rol Contractmanager ook andere rollen in het proces: Opdrachtgever, Contracteigenaar, Contractmanager, Contractbeheerder en Inkoop. De invulling van de bevoegdheden bij deze rollen is nader omschreven en concreet gemaakt aan de hand van de RASCI-rollen:

- R (Responsible) = verantwoordelijk voor de uitvoering = Uitvoerend.
- A (Accountable) = eindverantwoordelijk, heeft eindoordeel = Beslissend.
- S (Support) = iemand die ondersteuning verleent = Ondersteunend.
- C (Consult) = iemand die vooraf wordt geraadpleegd = Adviseur.
- I (Informed) = iemand die achteraf geïnformeerd wordt = Geïnformeerde.

Activiteiten Inkoop en Contractmanagement

Activiteiten	Opdrachtgever	Contracteigenaar	Contractmanager	Contract-beheerder	Inkoop
1. Beoordeling initiatief	A	R	C		C
2. Uitwerking en vaststellen projectstrategie	A	R	C		C
3. Vaststellen inkoopplan	A	R	S		C
4. Aanbesteding	A	R	C		S
5. Afsluiten contract	A	R	C		C
6. Registreren contract		A	R	S	C
7. Beheren contract		A	R	S	C
8. Implementeren contract		A	R	S	C
9. Vastleggen financiële verplichting(en)		A	R	S	C
10. Managen offerteproses en ordering bij een raamovereenkomst		A	R	S	C

Figuur 2: Bron: contractmanagementbeleid.

Evaluatie is onderdeel van het proces Inkoop en Aanbesteding. In het contractmanagement beleid is hierover vastgelegd dat moet worden toegezien op zowel de afspraken met een leverancier/opdrachtnemer als binnen de eigen organisatie. Onderdeel van de evaluatie is ook de samenwerking tussen de leverancier/opdrachtnemer en het waterschap, zodat getoetst kan worden of beiden voldoen aan de verwachtingen. Aan het eind van de looptijd of bij beëindiging van een contract vindt een eindevaluatie plaats, waarbij eventuele verbeterpunten en leerervaringen worden vastgelegd zodat deze gebruikt kunnen worden in een nieuw traject.

3.2.3 Beleid Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap (2019)

Het inkoop en aanbestedingsbeleid besteedt ook aandacht aan maatschappelijk verantwoord inkopen/duurzaam inkopen. Hieronder valt: duurzaamheid in ecologische zin, social return, (internationale) sociale voorwaarden, aanpak duurzaam GWW, aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen overheden.

Het beleid op het gebied van MVO is nader uitgewerkt in het Beleid Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeverschap, vastgesteld door het AB. Hierin zijn concrete ambities met mijlpalen voor de periode tot en met 2050 opgenomen en een agenda voor 2019. Hierover heeft nog geen formele (voortgangs-)rapportage aan het bestuur plaatsgevonden. Volgens de afdeling inkoop bevinden de verschillende onderdelen van de agenda zich in uiteenlopend gevorderde stadia van realisatie.

Met duurzaam inkopen wordt ook bijgedragen aan het Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010–2020. Dit betekent dat bij inkoopprocedures zo veel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van de landelijk vastgestelde criteriadocumenten voor de relevante productgroepen. Daarnaast ondertekenden de waterschappen in 2016 het manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), met daarin de gezamenlijke ambities en afspraken op het gebied van MVI.

Conform het inkoop en aanbestedingsbeleid worden de volgende stappen gezet:

- Bij de product- en marktanalyse inventariseert het waterschap welke werken, leveringen of diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden;
- In aanbestedingsstukken en overeenkomsten worden duurzaamheidscriteria opgenomen,
- Bij duurzaam inkopen dient sprake te zijn van een realistisch ambitieniveau waarbij het streven naar duurzaamheid in balans is met bedrijfseconomische doelstellingen.

Conform het inkoop en aanbestedingsbeleid dient bij inkoop en aanbesteding zo veel mogelijk en doelmatig, de participatie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces te worden gestimuleerd. In mei 2019 is door het directieteam en vervolgens het DB besloten tot een pilot SROI (social return on the issue). Deze pilot was aangekondigd in het MVO-beleid. Ook hebben de onderzoekers achtergronddocumenten bij deze pilot gezien die reeds in de Adviesnota inzake organiseren en uitvoeren pilot Social Return on the Issue was voorgesteld en uitgewerkt. De pilot zelf is nog in voorbereiding.

3.2.4 Procedures en werkinstructies

Voor het proces Inkoop en Contractmanagement is de procedure Inkoop en Contractmanagement opgesteld (17-04-2018). Dit is een geactualiseerde versie van de procedure die wij ook in 2016 hebben aangetroffen. De procedure onderscheidt verschillende stappen in het proces van inkoop en contractmanagement, van initiëren tot en met nazorg/evaluatie. Per stap is beschreven welke activiteiten plaatsvinden, door wie, op basis waarvan (input) en wat de uitkomst daarvan is (output). Dit document is geen 1-op-1 vertaling van het contractmanagementbeleid; het is wel duidelijk wie er betrokken wordt maar niet met welke verantwoordelijkheid en ook gehanteerde begrippen wijken soms af.

Daarnaast heeft de afdeling Inkoop voor de afdeling ICT een stappenplan/concrete werkinstructie opgesteld met acties voor inkoop- en contractmanagement bij ICT-projecten: Instructie Inkoop & contractmanagement, registreren, beheren en archiveren.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt een nog op te stellen handboek Inkoop en Aanbesteden aangekondigd. Hierin zouden de uitvoeringsregels ten aanzien van inkoop van werken, diensten en leveringen worden uitgewerkt, zodat een scheiding ontstaat tussen beleid (wat) en uitvoering (hoe). Dit handboek is er niet meer gekomen. Intern is besloten informatie zoveel mogelijk via Spraakwater beschikbaar te stellen.

Spraakwater bevat links naar aanbestedingswetgeving, het geldende inkoopbeleid en de inkoopvoorwaarden. Daarnaast zijn links opgenomen naar handreikingen op de website van PIANOo (het landelijke expertisecentrum aanbesteding). Dit betreft onder meer links naar documenten over het gunnen op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding, de toepasbaarheid en toepassing van levenscycluskosten, het vormgeven van marktconsultatie, etc. Spraakwater bevat niet de eigen procedures en instructies van het waterschap zoals de procedure Inkoop en Contractmanagement en de Instructie Inkoop & contractmanagement, registreren, beheren en archiveren.

3.2.5 Tussenconclusie

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is inhoudelijk verder ontwikkeld en uitgewerkt sinds 2016. Er is contractmanagementbeleid, waarin verwachtingen en verantwoordelijkheden zijn omschreven. De vertaling van beleid naar 'eigen' procedures en praktische werkinstructies en het beschikbaar stellen ervan (via Spraakwater) is beperkt. Dit zijn eenvoudig te realiseren verbetermogelijkheden.

3.3 Praktijk van inkoop- en contractbeheer na 2016

3.3.1 De rol van Inkoop

De afdeling inkoop heeft het contractmanagementbeleid opgesteld en speelt ook een rol in het faciliteren van het contractmanagement. Het faciliteren betreft:

- De inrichting van een bestelsysteem;
- Het opstellen van een rolbeschrijving voor contractmanagers;
- Het organiseren van kennisuitwisseling en verspreiding in bijeenkomsten met contractmanagers. Deze bijeenkomsten vinden 2x per jaar plaats;

- Vraagbaak/klankbordfuncties voor individuele contractmanagers;
- Het delen van kennis over wet- en regelgeving, landelijk richtlijnen en landelijke handreikingen en best-practices.

Zowel het inkoop- als het contractmanagement-dossier wordt opgenomen in Djuma. In Djuma zijn alle onderdelen van de dossiers op een centraal punt beschikbaar. De afdeling inkoop levert een belangrijke bijdrage aan de dossiervorming van het inkoop-deel, door ervoor te zorgen dat de juiste aanbestedingsstukken worden opgeslagen. De verantwoordelijkheid voor het inkooptraject en de dossiervorming ligt echter niet bij inkoop. De contactmanagers zijn verantwoordelijk voor het contractmanagement-deel van het dossier. Hier is inkoop niet of nauwelijks bij betrokken. Op Negometrix en TenderNed zijn, afhankelijk van het systeem dat gebruikt is voor de (digitale) inkoop, ook onderdelen van het inkoopdossier beschikbaar.

Daarnaast heeft de afdeling Inkoop de wens om een contractmanagementsysteem aan te schaffen, waarin ook KPI's of SLA's opgenomen worden en rapportages t.a.v. prestaties kunnen worden gegenereerd. Het besluit om zo'n systeem aan te schaffen is nog niet genomen.

De functie van Spraakwater

Vanuit Inkoop is aangegeven dat een actualisatie van de informatie op Spraakwater noodzakelijk is. Uit de vragenlijsten blijkt dat de medewerkers die betrokken zijn in een aanbestedingsproces, weten dat er op Spraakwater informatie te vinden is. Tegelijkertijd is Spraakwater voor velen niet de locatie om informatie te halen, dat is in praktijk de afdeling Inkoop, de contractmanager of de projectmanager.

3.3.2 Invulling contractmanagement

De uitvoering van contractmanagement ligt decentraal in de organisatie. De mate waarin de rol van contractmanagement is ontwikkeld en hoe de rol is vormgegeven, verschilt per organisatie-onderdeel. Dat hangt ook samen met de aard van het werk. Contractmanagement bij een technisch-ingewikkeld project is anders dan het contractmanagement bij terugkerende bestellingen van bijvoorbeeld kantoorproducten. In sommige afdelingen (Exploitatie) is er naast een contractmanager ook een rol contractbeheerder. Deze is ondersteunend aan de contractmanager en is verantwoordelijk voor het registreren en archiveren van inkoopcontracten, het bewaken en signaleren van expiratedata en het rapporteren over contracten zodat de juiste informatie op het juiste tijdstip en op de juiste plaats beschikbaar is. Vertegenwoordigers van de afdeling Inkoop geven aan dat de contractmanagement rol het meest is ontwikkeld bij Projecten en Facilitaire zaken.

Uit de vragenlijsten² blijkt dat contractmanagers niet beschikken over een beschrijving van wat er in een contractmanagement dossier zou moeten zitten. Zij zijn wel verantwoordelijk voor het op orde hebben van het dossier en handelen hierin op basis van hun kennis en ervaring. De afdeling Inkoop draagt na afloop van de contracteringsfase de beschikbaarheid van documenten over. Eén van de respondenten heeft aangegeven dat 'bewaken (wordt het contract cf. afspraken nageleefd)' en 'nazorg (evaluatie)' meer aandacht zouden moeten krijgen.

Evaluaties

Het uitvoeren van evaluaties na een gunning en na einde looptijd of beëindiging van een contract is onderdeel van het (contractmanagement)beleid. Er is geen standaard werkwijze of instructie voor de aanpak en scope van deze evaluaties.

Door respondenten is aangegeven dat het initiatief voor een evaluatie bij de contractmanager of het projectteam ligt. Er is ook aangegeven dat evalueren nog niet structureel gebeurt en dat de vastlegging van de evaluatie meer aandacht verdient. Of en hoe de evaluaties plaatsvinden verschilt daarom per project of afdeling.

² Opgenomen in Bijlage 1: Vragenlijsten 2019- 2020

Eindevaluaties van projecten vinden verplicht plaats. Deze moeten (incl. contractdossier) door de opdrachtgever worden beoordeeld en goedgekeurd. Bij projecten boven de € 500.000 is er na afronding tevens een bestuurlijke evaluatie. Voor werken, diensten, leveringen die niet als project benoemd zijn (of door Projecten worden uitgevoerd), geldt die verplichting niet. De afdeling Inkoop is niet standaard bij eindevaluaties betrokken, veelal vinden eindevaluaties binnen het projectteam plaats. De afdeling Inkoop ziet wel meer aandacht voor evaluaties dan in het verleden.

De vertegenwoordigers van de afdeling Inkoop constateren dat het goed mogelijk is om evaluaties uit te voeren op het niveau van individuele dossiers. Voor de evaluatie van de prestatie van leveranciers/opdrachtnemers kan gebruik worden gemaakt van groslijsten van het CROW en deze lijsten kunnen ook worden gebruikt voor het evalueren van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Evaluaties zijn ook bedoeld voor lessons learned, die beschikbaar/buikbaar zijn voor andere inkoop- en aanbestedingstrajecten. Het vormgeven van lessons learned is nog een worsteling: hoe kun je informatie zodanig beschikbaar stellen dat deze ook waardevol is voor andere collega's en breed gedeeld kan worden in de bijeenkomsten voor kennisuitwisseling? Dat moet niet te abstract, maar ook niet te concreet.

3.3.3 Tussenconclusie

De afdeling inkoop heeft een centrale rol zowel in het begeleiden en faciliteren van inkoopprocessen als ook in het verspreiden en bijhouden van kennis en informatie over inkoop- en aanbestedingen. Die centrale rol wordt herkend en benut. De informatie op Spraakwater is voornamelijk generiek van aard en betreft vooral landelijk geldende standaarden. Er is mogelijk ruimte voor het actiever benutten van dit interne medium voor het proactief verspreiden van concrete kennis en informatie.

Het contractmanagement wordt decentraal ingevuld en is daarmee qua invulling sterk afhankelijk van de individuele contractmanagers. Deze bepalen daarmee in grote mate zelf de uitgangspunten en invulling van contractmanagement. Hierbij zitten er verschillen in de wijze waarop dit wordt ingevuld. Zowel het inkoop- als het contactdossier worden bijgehouden in Djuma.

Alhoewel ook het contractmanagement behoorlijk is doorontwikkeld sinds 2017 blijft de conclusie overeind dat verder geïnvesteerd zou moeten worden in de professionalisering van het contractmanagement van de verschillende afdelingen. Dit is een complex vraagstuk op het gebied van organisatieontwikkeling. Het heeft tijd en aandacht nodig, nieuwe werkwijzen moeten inslijten en soms nog worden ontwikkeld. Het beschikbaar stellen van werkinstructies en beschrijvingen van wat er minimaal in het dossier moet zitten zouden het makkelijker kunnen maken ook meer uniform te handelen als contractmanagers.

3.4 Dossieronderzoek

3.4.1 Selectie van cases

In 2016 zijn 7 cases binnen verschillende categorieën³ 'at random' geselecteerd en uitgebreid bestudeerd. Ten behoeve van dit voorgangsonderzoek is door de onderzoekers aan de afdeling Inkoop gevraagd om zelf twee dossiers te selecteren, waarbij één met een uitgebreide dossieropbouw en een andere met een minder uitgebreide dossieropbouw. Deze dossiers zijn door de onderzoekers marginaal onderzocht op de aanwezigheid van documentatie betreffende de onderscheiden fasering in Afwegingsfase, Voorbereidingsfase, Contracteringsfase, Contractmanagementfase, Evaluatiefase (de bevindingen van de dossierstudie worden uiteengezet in paragraaf 3.4.2 en paragraaf 3.4.3.). Het betreft de volgende twee dossierstudies.

3 Verschil tussen diensten (inhuur), diensten (uitbesteding), leveringen werken. Verschil tussen enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands en Europees/nationaal.

Dossierstudie: Aanschaf Zaaksysteem

Dit project⁴ bevindt zich in de transitie van projectfase naar beheerfase. Het contractmanagement moet nog vorm krijgen. Er is sinds enkele maanden een contractmanager in beeld om de diverse contractuele zaken op te pakken. De SLA moet nog definitief vorm krijgen, het dossier bevat een conceptversie. Uit de vragenlijst blijkt dat er na gunning onduidelijkheden zijn (geweest) over contractuele zaken waaronder de SLA en financiële afspraken.

Dossierstudie: Verbetering regionale keringen deelgebied Midden

In dit project⁵ wordt de uitvoering wekelijks gemonitord en beoordeeld. De weekly beschrijft de ongewenste gebeurtenissen die in de afgelopen week zijn opgetreden of mogelijk optreden. Deze worden door de contractmanager beoordeeld en opgevolgd. De weekly's zijn onderdeel van het dossier in Djuma.

Als een opdrachtnemer in de uitvoering wil afwijken, dient deze een afwijking op te stellen. Zowel het register van afwijkingen als het register met verzoeken tot wijzigingen zijn onderdeel van een periodieke voortgangsrapportage (gemiddeld 1x per 4 weken) die in een voortgangsoverleg tussen de contractmanagers van opdrachtgever en opdrachtnemer wordt besproken. De voortgangsrapportage is de basis voor het afgeven van een prestatieverklaring voor de facturatie van de afgelopen termijn en op basis van de beschrijving van de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden.

3.4.2 Dossier Zaaksysteem

Afwegingsfase: Het dossier bevat geen gemotiveerde afweging in het kader van zelf doen, samenwerken of inkopen. Het dossier bevat wel een inkoopmelding waarop is vermeld dat het gaat om een aanbesteding voor drie waterschappen en in de vorm van een openbare Europese aanbesteding. Voor deze vorm is gekozen omdat de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarden ligt. Dat andere Europese procedures niet voor de hand liggen, is niet expliciet benoemd. Aangezien de openbare procedure bij Europese aanbestedingen het wettelijk uitgangspunt is, hoeft de keuze voor die procedure, in tegenstelling tot andere procedures, wettelijk gesproken niet gemotiveerd te worden.

Voorbereidingsfase: Het dossier bevat documenten die de specificaties voorwaarden, wensen en eisen bevat in de vorm van het beschrijvend document met bijlagen.

Contracteringsfase: Het dossier bevat een nota van inlichtingen, een scoreformulier, de beoordelingen van de biedingen, documenten t.b.v. de gunningsbeslissing en een aankondiging van de gunningsbeslissing op Negometrix.

Contractmanagementfase: het contract met de geselecteerde leverancier is in het dossier aangetroffen. Er is een document SLA aangetroffen dat nog geen definitieve status heeft. Het dossier bevat één memo met bespreekpunten naar aanleiding van het contract. Uit het dossier is niet op te maken hoe het overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verloopt en of de uitvoering conform afspraken verloopt.

Evaluatiefase: Er is geen evaluatiedocument dat verslag doet van het inkoop/aanbestedingstraject. In de vragenlijst is wel aangegeven dat er gedurende de implementatie van het zaaksysteem tussentijdse evaluaties hebben plaatsgevonden in de stuurgroep over hoe deze verloopt in formele en informele zin met de leverancier.

⁴ Djuma: Casenummer 66010; Aanschaf zaaksysteem.

⁵ Djuma, Casenummer 52648; Verbetering regionale keringen deelgebied Midden.

3.4.3 Dossier Verbetering regionale keringen deelgebied Midden

Afwegingsfase: Er is voor dit inkooptraject een afweging gemaakt om in te kopen volgens de Best Value aanpak. Voor deze afweging is een memo opgesteld. Uit het dossier kan niet worden herleid of de afweging ook hoger ambtelijk of zelfs bestuurlijk is geaccordeerd.

Voorbereidingsfase: Uit documenten in het dossier wordt duidelijk dat al in een vroeg stadium is gekozen voor een PDC(M) contract (plan, design, construct, maintain). In het dossier is geen document aanwezig waaruit de expliciete afweging voor deze geïntegreerde contractvorm blijkt en ook niet of de keuze voor de geïntegreerde contractvorm hoger ambtelijk of zelfs bestuurlijk is geaccordeerd. In dit dossier is uiteindelijk gekozen voor een openbare procedure met voorafgaande selectie. Er is geen document aangetroffen waaruit de gemotiveerde keuze voor deze procedure blijkt en ook niet of deze keuze hoger ambtelijk of bestuurlijk is geaccordeerd.

Contracteringsfase: Het dossier bevat verschillende documenten m.b.t. de selectiefase, waaronder formulieren, motivaties en een scoretabel met betrekking tot de beoordeling van de verschillende biedingen. In het dossier zijn documenten m.b.t. de gunning opgenomen, zoals de gunningsbeslissing en de daadwerkelijke gunning van de opdracht. Het contract met de geselecteerde aannemer is in het dossier aangetroffen.

Contractmanagementfase: deze fase betreft het uitvoeren van de opdracht eventueel met het doen van bestellingen. VRK is een lopend project. Het contractmanagement richt zich op de wekelijkse rapportage (de weekly), en een vier-wekelijkse voortgangsrapportage (1x per 4 weken). Onderdeel van de voortgangsrapportage zijn ook verzoeken tot afwijkingen en verzoeken tot wijzigingen van de uitvoering. Deze documenten zijn in het dossier aangetroffen.

Evaluatiefase: Het dossier bevat een evaluatiedocument over het aanbestedingstraject. Uit dit document is niet op te maken wie er bij de evaluatie betrokken zijn. De evaluatie behandelt de keuze voor de gekozen contractvorm, de keuze en toepassing van de Best Value aanpak en de keuze voor een openbare aanbestedingsprocedure met voorafgaande selectie. Het dossier bevat een email waaruit blijkt dat de evaluatie de volgende doelen dient:

- Het informeren van het management over de Best Value filosofie en de werkwijze aan de hand van de betreffende aanbesteding 'verbetering regionale keringen' (VRK).
- Het benoemen van leerpunten voor de projectorganisatie VRK t.b.v. marktbenadering en contractstrategie voor vervolgttrajecten.
- Het benoemen van leerpunten en het doen van aanbevelingen aan het waterschap in opdrachtgever in Best Value aanbestedingen.

3.4.4 Tussenconclusie

Er gelden in de organisatie voor inkoop en voor contractmanagement geen uniforme regels voor dossieropbouw. De geselecteerde dossiers vertonen wat dat betreft ook verschillen. Het dossier 'Zaaksysteem' is minder uitgebreid dan het dossier 'Verbetering regionale keringen'.

Het verschil in dossieropbouw was ook in 2016 zichtbaar. In dit verband dient wel erop worden gewezen dat in 2016 de selectie van cases representatiever/neutraler was en de bestudering intensiever (zie paragraaf 3.4.1). Aangezien voor het voortgangsonderzoek expliciet gekozen is voor dossiers met een verschillende intensieve opbouw, was de conclusie over dat verschil voorspelbaar.

Beide dossiers bevatten per afwegingsfase; voorbereidingsfase, contracteringsfase: en contractmanagementfase documenten. Ook lijkt de afwegingsfase voor 'Verbetering regionale keringen' intensiever te zijn doorlopen dan het geval was bij 'Zaaksysteem'. In beide dossiers zijn echter 'missing links' als het gaat om het motiveren van strategische keuzes over 'zelf doen, samenwerken, uitbesteden', de inkoopstrategie en de keuze voor de inkoopprocedure alsmede de besluitvorming die tot vaststelling van de strategische keuzes heeft geleid. De dossiers bevatten de belangrijkste documenten van voorbereidings- en contracteringsfase.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 3.3.3 wordt contractmanagement decentraal ingevuld en is daarmee qua invulling sterk afhankelijk van de individuele contractmanagers. Het verschil is zichtbaar in de vergelijking tussen de verschillende dossiers. Het dossier 'Zaaksysteem' bevat geen documenten uit de evaluatiefase, waar dit bij het dossier 'Verbetering regionale keringen' wel het geval is. Ook is zichtbaar dat de contractmanager van 'het zaaksysteem' niet of onvoldoende betrokken is geweest in het voortraject, waardoor er onduidelijkheid is ontstaan over contractuele zaken waaronder de SLA en financiële afspraken.

Uniforme regels ten aanzien van dossieropbouw, sterkere samenwerking en aansluiting tussen inkoop en contractmanagement en het opnemen van formele besluitvorming over strategie en inkoopdocumenten kunnen bijdragen aan een volgende verbetering voor de dossieropbouw.

4. Opvolging aanbevelingen uit onderzoek 2016

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de mate waarin en de wijze waarop door het AB en de ambtelijke organisatie opvolging is gegeven aan de aanbevelingen die in 2016 zijn gedaan door de RKC.

4.1 Aanbevelingen aan het AB

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

Geconcludeerd wordt dat alle aanbevelingen aan het AB zijn opgevolgd. Het AB heeft expliciet aandacht besteed aan het inkoopbeleid, namelijk met de vaststelling van het geactualiseerde inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) en met de nadere uitwerking van het duurzaam opdrachtgeverschap in het beleid maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap (2019). Hiermee zijn verdere kaders gesteld waarmee de ambtelijke organisatie kan werken. Over het algemeen kan worden gesteld dat het AB tevreden is met de informatievoorziening over inkoop en aanbesteding. Inkoop en aanbesteding komt aan de orde indien gerelateerde onderwerpen aan de orde komen. Met het verankeren van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeverschap in beleid is opvolging gegeven aan de laatste aanbeveling.

4.2 Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie

- **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 van de verschillende rollen in het proces verwacht wordt.**

Deze aanbeveling is opgevolgd.

Er is een procesbeschrijving: de procedure Inkoop en Contractmanagement. Deze onderscheidt verschillende stappen in het proces van inkoop en contractmanagement. Per stap is beschreven welke activiteiten plaatsvinden. De procesbeschrijving kan verder worden geoptimaliseerd door dezelfde begrippen te gebruiken als in het contractmanagementbeleid en op te nemen wie per stap verantwoordelijk is.

- **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).**

Deze aanbevelingen zijn grotendeels opgevolgd. Dit heeft geleid tot meer reflectie op en bewustzijn van de inhoud van de rol. Tegelijkertijd blijft structurele aandacht nodig, omdat werkwijzen moeten groeien en inslijten en omdat de professionalisering van contractmanagement nooit af is. Dit is een (complex) ontwikkelvraagstuk.

Er is een rolbeschrijving van 'contractmanagement'. De mate waarin deze rol decentraal is ontwikkeld en is vormgegeven, verschilt per organisatieonderdeel. De afdeling inkoop organiseert twee keer per jaar bijeenkomsten voor de contractmanagers. Deze richten zich op kennisuitwisseling en -verspreiding en specifiek op de 'lessons learned'. Het vormgeven van lessons learned is nog een worsteling: hoe kun je informatie zodanig beschikbaar stellen dat deze ook waardevol is voor andere collega's en breed gedeeld kan worden in de bijeenkomsten voor kennisuitwisseling.

- **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 contractmanagement behoeven aandacht.**

Deze aanbeveling is nog onvoldoende opgevolgd, met name waar het gaat om de documenten behorend bij contractmanagement. Er zijn door individuele contractmanagers verbeteringen gerealiseerd maar de opvolging van de aanbeveling is nog niet organisatie breed zichtbaar. Facilitering van contractmanagers met concrete werkinstructies (periodiek overleg met leverancier, inhoud dossier, hoe monitoren van prestaties, etc.) kan helpen dit verder te verbeteren.

- **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.**

Deze aanbeveling is onvoldoende opgevolgd. De evaluatiemomenten zijn verankerd in het contractmanagementbeleid maar krijgen in praktijk onvoldoende opvolging. Evaluaties vinden niet structureel plaats.

5. Conclusies en aanbevelingen van het voortgangsonderzoek

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is inhoudelijk verder ontwikkeld en uitgewerkt sinds 2016. Die ontwikkelingen waren in 2016 al gaande, maar vielen toen buiten de onderzoeksperiode. Onmiskenbaar zijn belangrijke stappen gezet sinds 2016. Een lerende organisatie als Brabantse Delta wil en moet echter blijven verbeteren en innoveren. Daarbij is het belangrijk dit vanuit de eigen strategische doelstellingen en visie te doen. Op grond van zijn missie en visie wil Brabantse Delta als modern waterschap de waterschapstaken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten uitvoeren, samenwerken, duurzaam zijn, digitaal doen en zichzelf veerkrachtig organiseren. Daar past bij dat Brabantse Delta zich ten doel zou stellen om:

1. De functies van inkoop en contractmanagement nog sterker te integreren. We bedoelen daarmee dat er meer samenhang zit tussen beide functies, ongeacht hoe ze organisatorisch zijn vormgegeven. Denk aan een doorlopend werkproces met gezamenlijke betrokkenheid van contractmanagement bij inkoop en betrokkenheid van inkoop bij contractmanagement;
2. Door te zetten met de professionalisering en daarbij versterkt aandacht te besteden aan het verder uniformeren en standaardiseren van het contractmanagement. Waar mogelijk kan het voorbeeld van de inkoopfunctie hierin worden gevolgd. Als voorbeeld: begin het contractmanagement met het invullen van een gestandaardiseerd formulier met de belangrijkste gegevens en prestatie-indicatoren van het dossier en standaardiseer dat er periodiek gesprekken plaatsvinden met de leverancier over het contract.
3. Passend bij punt 1 en 2. een uniforme checklist voor dossieropbouw te ontwikkelen voor een integraal inkoop- en contractdossier.
4. Te blijven sturen op evaluaties na de contracteringsfase, tijdens en na contractmanagementfase om als lerende organisatie volop de kansen te benutten.

Integratie van inkoop en contractmanagement, verdergaande professionalisering, uniforme dossieropbouw en systematisch evalueren vergen dat niet alleen op inhoud, structuur en proces wordt ingezet maar juist ook op cultuur. Cultuur raakt snel onderbelicht als het gaat om een technisch onderwerp als inkoop en aanbesteden, maar is even relevant. Cultuur gaat over de dagelijkse omgang van mensen met elkaar en hun gevoelde gedeelde ambitie om een bepaald doel te behalen. De notie van 'lerende organisaties' is sterk afhankelijk van organisatiecultuur en de veranderkracht die deze creëert.

Op cultuur kun je niet 'sturen', dat moet ontstaan. Je kunt het wel stimuleren. Daarbij is de acceptatie in de organisatie, het 'sociale contract' van alle betrokken stakeholders bepalend. Het bewust stimuleren van een organisatiecultuur bij inkoop en aanbestedingen vergt dan ook een traject waarbij alle niveaus en functies betrokken zijn. Mogelijk kan een dergelijk cultuurtraject de volgende stap zijn in het realiseren van de vier boven genoemde aanbevelingen.

Bijlage 1: Vragenlijsten 2019– 2020

Vragen voor het bestuur

1. Voor AB leden: Bent u voldoende op de hoogte van de inhoud van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (vastgesteld 11-05-2017)?
2. Voor AB leden en DB lid: Wanneer is er tussen DB en AB gesproken over het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
3. Voor AB leden en DB lid: Is naar uw mening in het AB voldoende aandacht voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
4. Voor DB lid: Is de informatiebehoefte van het algemeen bestuur duidelijk geworden? En zo ja, is deze ook vastgelegd en waar is dat gebeurd?
5. Voor AB leden: Voorziet de informatievoorziening aan het AB in de behoefte van het AB?
6. Voor AB leden en DB lid: Heeft bespreking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid geleid tot verdere operationalisering van bestuurlijke aandachtspunten? En welke bestuurlijke aandachtspunten zijn dit dan (denk aan; fair trade, sociaal ondernemerschap, duurzame inkoop, innovatie etc.)
7. Voor AB leden en DB lid: In vervolg op het antwoord van vraag 6: zijn er bestuurlijk concrete afspraken gemaakt over een termijn waarbinnen het beleid en de toepassing ervan wordt geëvalueerd teneinde de bestuurlijke aandachtspunten bij te kunnen sturen of aan te scherpen?

Zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt over het evalueren van het inkoop en aanbestedingsbeleid als het gaat om :

- a. De termijn waarop het inkoop- en aanbestedingsbeleid geëvalueerd wordt;
- b. De bestuurlijke aandachtspunten (denk aan fair trade, sociaal ondernemerschap, duurzame inkoop, innovatie etc....) die bij een dergelijke evaluatie aan de orde zouden moeten komen;
- c. De evaluatiecriteria die voor een dergelijke evaluatie zouden moeten worden toegepast (wanneer vindt men iets voldoende of juist niet)

Vragen voor de organisatie

1. Voor iedereen: Welke functie(s)/rol(len) heeft u in het inkoop- en aanbestedingsproces?
2. Voor iedereen: Als u informatie of vragen heeft over inkoop- en aanbestedingen, waar gaat u met uw informatiebehoefte of vragen heen?
3. Voor iedereen: Praktische informatie over de uitvoering van inkoop en aanbesteding opgenomen in Spraakwater. Bent u ermee bekend dat in Spraakwater deze praktische informatie te vinden is?
4. Voor iedereen: Geniet de informatie over aanbesteding en inkoop in Spraakwater volgens u voldoende bekendheid binnen de organisatie? Zo niet, op welke manier is dat merkbaar?

5. Voor iedereen: Het inkoopproces bestaat uit de volgende fasen (inkoop- en aanbestedingsbeleid BD): 1) Voortraject, 2) Specificeren, 3) Selecteren, 4) Contracteren, 5) Bestellen, 6) Bewaken, 7) Nazorg.
Bij welke fasen van het inkoopproces bent u betrokken? Indien u meerdere rollen heeft: graag een beantwoording per rol.
6. Voor iedereen: Wordt naar uw mening elke bij vraag 4 genoemde fase voldoende ingevuld binnen de organisatie? Zo niet, welke fase blijft volgens u onderbelicht of zou meer aandacht mogen krijgen? Waarom?
7. Voor iedereen: Indien u betrokken bent bij het voortraject:
 - a. Is de gemotiveerde afweging om tot inkoop en aanbesteding over te gaan een standaard onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsdossier?
 - b. Op welke wijze wordt deze afweging vastgelegd in het dossier?
8. Voor opdrachtgevers, contractmanagers en inkopers: Is er een afspraak gemaakt over wie er bij evaluaties betrokken zijn?
9. Voor iedereen: evaluaties
 - a. Bent u betrokken bij de evaluatie van de contracteringsfase?
 - b. Wordt van deze evaluatie schriftelijk verslag gedaan?
 - c. Bent u betrokken bij een tussentijdse evaluatie in de contracteringsfase?
 - d. Wordt van deze evaluatie schriftelijk verslag gedaan?
 - e. Bent u betrokken bij de evaluatie na afloop van de contractperiode?
 - f. Wordt van deze evaluatie schriftelijk verslag gedaan?
10. Voor de contractmanagers en inkopers:
 - a. Beschikt u over een beschrijving van wat er minimaal in het dossier van een contractmanager hoort te zitten?
 - b. Wordt de inhoud van aanbestedingsdossiers structureel gecontroleerd en door wie?
 - c. Neemt u deel aan overleg tussen contractmanagers resp. inkopers? Waar gaat dit overleg over?
 - d. Wat gebeurt er met de bevindingen van dat overleg?

Bijlage 2: Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse
Delta
Postbus 5520
4801 DZ BREDA

Uw schrijven van : 8 september 2020
Zaaknummer : 336285
Ons kenmerk : 346946
Behandeld door : mevrouw L. Leemans
Doorkiesnummer : 076 564 11 62
Datum : 13 oktober 2020
Verzenddatum : 20 oktober 2020

Onderwerp: Technische en bestuurlijke reactie voortgangsonderzoek 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid'

Geachte Rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het 'Voortgangsonderzoek rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid''. Met deze brief gaan wij graag in op de door u geboden mogelijkheid tot een technische en bestuurlijke reactie. Als eerste wordt in deze brief een technische reactie gegeven en vervolgens wordt per aanbeveling een reactie gegeven.

Technische reactie:

In uw voortgangsonderzoek paragraaf "3.4.3 dossier Verbetering regionale keringen deelgebied Midden" benoemd de rekenkamercommissie fases. In de "Afwegingsfase" en "Vorbereidingsfase" wordt gesteld "Uit het dossier kan niet worden herleid of de afweging ook hoger ambtelijk of zelfs bestuurlijk is geaccordeerd."

"Afwegingsfase: Er is voor dit inkooptraject een afweging gemaakt om in te kopen volgens de Best Value aanpak. Voor deze afweging is een memo opgesteld. Uit het dossier kan niet worden herleid of de afweging ook hoger ambtelijk of zelfs bestuurlijk is geaccordeerd."

"Vorbereidingsfase: Uit documenten in het dossier wordt duidelijk dat al in een vroeg stadium is gekozen voor een PDC(M) contract (plan, design, construct, maintain). In het dossier is geen document aanwezig waaruit de expliciete afweging voor deze geïntegreerde contractvorm blijkt en ook niet of de keuze voor de geïntegreerde contractvorm hoger ambtelijk of zelfs bestuurlijk is geaccordeerd. In dit dossier is uiteindelijk gekozen voor een openbare procedure met voorafgaande selectie. Er is geen document aangetroffen waaruit de gemotiveerde keuze voor deze procedure blijkt en ook niet of deze keuze hoger ambtelijk of bestuurlijk is geaccordeerd."

In uw voortgangsonderzoek geeft u aan dat er geen document is aangetroffen waaruit de gemotiveerde keuze voor de Best Value aanpak blijkt en of deze keuze hoger ambtelijk of bestuurlijk is geaccordeerd. Bij dit project is binnen de ambtelijke organisatie en de betreffende portefeuillehouder de keuze volledig onder de aandacht geweest omdat de ambtelijk opdrachtgever en portefeuillehouder dit als een project met een hoog risicoprofiel hebben beschouwd (hoge waarde, veel maatschappelijke partners, grondbezitters en diverse belanghebbenden). De keuze voor Best Value aanpak is uitgebreid door de projectmanagers met de opdrachtgever besproken. Tevens hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen de opdrachtgever en toenmalige secretaris-directeur over de keuze en ook is de portefeuillehouder regelmatig op de hoogte gesteld.

U geeft aan onder paragraaf "3.4.3 dossier Verbetering regionale keringen deelgebied Midden", "Vorbereidingsfase": "Er is geen document aangetroffen waaruit de gemotiveerde keuze voor deze procedure blijkt".

Wij merken hierbij op dat het document 'Plan van aanpak deelgebied Midden fase 2b' wel beschikbaar is in het dossier en indien gewenst kan dit alsnog aangeleverd worden.

Hieronder volgt per aanbeveling een reactie.

Aanbeveling 1:

De functies van inkoop en contractmanagement nog sterker te integreren. We bedoelen daarmee dat er meer samenhang zit tussen beide functies, ongeacht hoe ze organisatorisch zijn vormgegeven. Denk aan een doorlopend werkproces met gezamenlijke betrokkenheid van contractmanagement bij inkoop en betrokkenheid van inkoop bij contractmanagement.

In uw voortgangsonderzoek beveelt u ons aan om de functies van inkoop en contractmanagement nog sterker te integreren. Inkoop en contractmanagement vormen samen één proces binnen het waterschap, waarbij verschillende actoren taken verrichten en verantwoordelijkheden hebben. Inkoopadviseurs zijn betrokken bij met name de eerste fasen van het 'Inkoop en contractmanagement proces' (initieën, specificeren en contracteren) en de mate van betrokkenheid hangt tevens af van de complexiteit van een opdracht, behoefte van een interne klant en type aanbestedingsprocedure. Een contractmanager is betrokken en (deels) verantwoordelijk voor bepaalde toebedeelde taken gedurende het totale 'Inkoop en contractmanagement proces'. Wij zullen blijven sturen en waar nodig versterken op integratie van beide functies binnen de fasen van het 'Inkoop en contractmanagement proces'.

Aanbeveling 2:

Door te zetten met de professionalisering en daarbij versterkt aandacht te besteden aan het verder uniformeren en standaardiseren van het contractmanagement. Waar mogelijk kan het voorbeeld van de inkoopfunctie hierin worden gevolgd. Als voorbeeld: begin het contractmanagement met het invullen van een gestandaardiseerd formulier met de belangrijkste gegevens en prestatie-indicatoren van het dossier en standaardiseer dat er periodiek gesprekken plaatsvinden met de leverancier over het contract.

In uw voortgangsonderzoek raadt u aan om door te zetten met verdere professionalisering en versterkt aandacht te geven aan uniformeren en standaardiseren van contractmanagement. Zoals u terecht concludeert in uw voortgangsonderzoek heeft het waterschap al het één en ander gerealiseerd. Wij nemen uw aanbeveling over en op initiatief van team Inkoop wordt standaardisatie en uniformering de komende periode verder ontwikkeld. Hierbij worden in ieder geval de volgende speerpunten gevolgd:

- Maken en beschikbaar stellen van een sjabloon inkoopplan (inclusief inkoopstrategie(ën)) waarin de mate van complexiteit van een project de vorm bepaalt (beknopt/uitgebreid);
- Optimaliseren van de procesbeschrijving Inkoop en Contractmanagement en eventuele andere beschrijvingen door dezelfde begrippen te gebruiken en;
- onderzoeken en realiseren hoe kennis en informatie continue proactief wordt gedeeld met de organisatie.

Aanbeveling 3:

Passend bij punt 1 en 2. een uniforme checklist voor dossieropbouw te ontwikkelen voor een integraal inkoop- en contractdossier.

In uw voortgangsonderzoek geeft u ons de aanbeveling om een uniforme checklist te ontwikkelen voor het integraal inkoop- en contractdossier. Ook deze aanbeveling nemen wij over. Wij zullen een uniforme checklist ontwikkelen waarin wordt aangegeven welke documenten en stukken minimaal dienen te worden opgeslagen en (herhalen) wie verantwoordelijk is voor het inkoop- en contractdossier.

Aanbeveling 4:

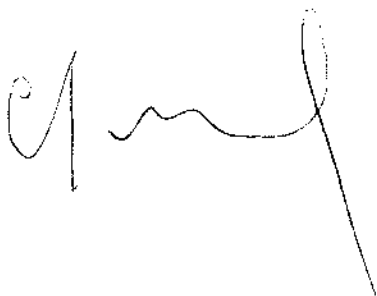
Te blijven sturen op evaluaties na de contracteringsfase, tijdens en na contractmanagementfase om als lerende organisatie volop de kansen te benutten.

In uw voortgangsonderzoek raadt u aan om te sturen op evaluaties tijdens en na de contractmanagementfase. In relatie tot de verdere professionalisering blijft het waterschap sturen op afspraken die gemaakt zijn in het contract door middel van tussentijdse evaluaties en een eindevaluatie na

afloop van een contract. Hierbij bepaalt het type contract de mate van intensiteit. Een contract voor bijvoorbeeld kantoorartikelen heeft een andere sturing nodig dan een contract voor de renovatie van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Ook zal, zoals onder aanbeveling 2 is aangegeven bij het speerpunt inzake kennis en informatie delen, worden onderzocht hoe 'lessons learned' nog beter gedeeld kunnen worden.

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf

De secretaris-directeur

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a series of loops and a long vertical stroke.

drs. C.J.G.M. de Vet

A handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping loop that extends upwards and to the right, with a smaller loop below it.

dr. A.F.M. Meuleman

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 inwoners, agrariërs, bedrijven en anderen. Hierbij houden we rekening met de belangen van de samenleving en bereiden ons voor op toekomstige ontwikkelingen.

Waterschap Brabantse Delta
Postbus 5520, 4801 DZ Breda
T 076 564 10 00
info@brabantsedelta.nl
www.brabantsedelta.nl

www.facebook.com/brabantsedelta
www.twitter.com/brabantsedelta
www.linkedin.com/company/waterschap-brabantse-delta