

Doorwerkingsonderzoek Inkoop, inhuur en aanbesteding

Rekenkamercommissie Amstel, Gooi en Vecht
31 oktober 2018

Eindrapport

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Introductie.....	3
1.2	Schets bestuurlijke organisatie	3
1.3	Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader.....	4
1.4	Afbakening	6
1.5	Leeswijzer.....	6
2.	Bevindingen	7
2.1	Procedurale opvolging aanbevelingen	7
2.2	Rol van het Algemeen Bestuur	9
2.3	Ontwikkeling van inkoop en aanbesteding.....	12
3.	Conclusies en aanbevelingen	16
4.	Bestuurlijke reactie Dagelijks bestuur	18
5.	Nawoord rekenkamercommissie	20

1. Inleiding

1.1 Introductie

In 2014 heeft de rekenkamercommissie Amstel, Gooi en Vecht (hierna: de rekenkamercommissie) onderzoek gedaan naar inkoop, inhuur en aanbesteding voor het waterschap. Het rekenkameronderzoek richtte zich op de centrale vragen:

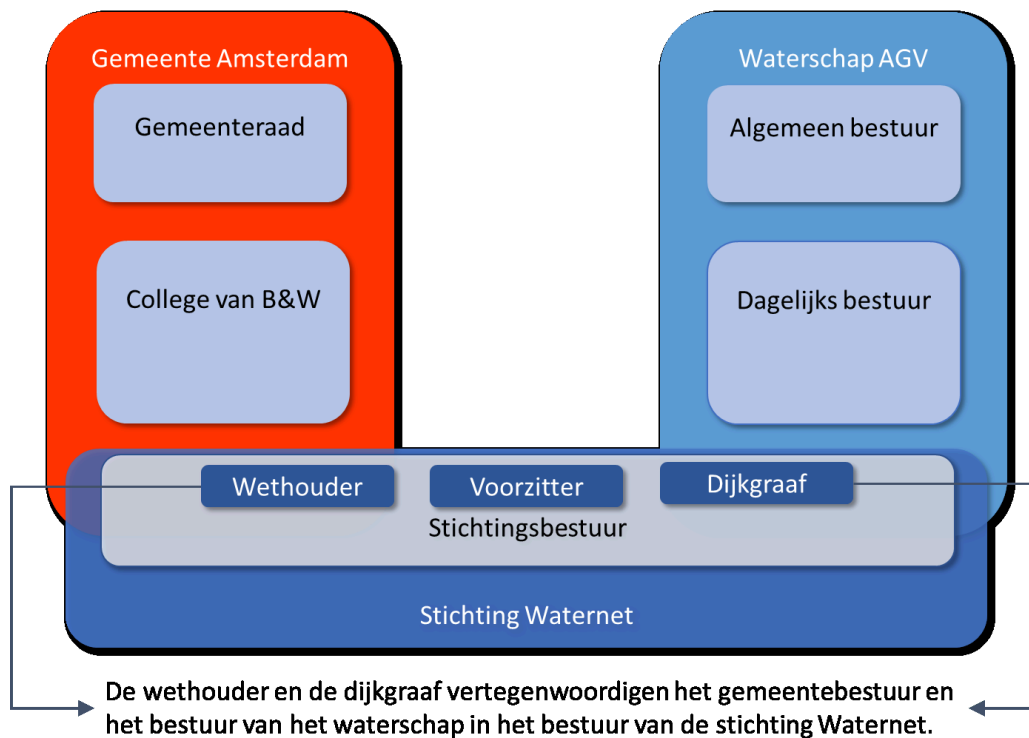
- In welke mate is het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid van Stichting Waternet voor de uitvoering van opdrachten voor het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) doelmatig en doeltreffend?
- In hoeverre wordt daarbij invulling gegeven aan duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap?
- En in welke mate kan het Algemeen Bestuur van AGV invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

De rekenkamercommissie stelt zich nu - vier jaar later - de vraag wat er met de aanbevelingen is gedaan en in hoeverre deze zijn opgevolgd. Daarom is een doorwerkingsonderzoek gedaan naar het beleid voor inkoop, inhuur en aanbesteding van het waterschap Amstel Gooi en Vecht.

1.2 Schets bestuurlijke organisatie

AGV heeft geen eigen ambtelijke organisatie, maar maakt samen met de gemeente Amsterdam voor alle watertaken gebruik van de uitvoeringsorganisatie stichting Waternet. Waar in dit rapport gesproken wordt over 'de organisatie' wordt de stichting Waternet bedoeld (hierna: Waternet).

Waternet is een stichting, bestuurd door een stichtingsbestuur. Onverminderd de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid en bevoegheid van waterschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente Amsterdam bestuurt het stichtingsbestuur de stichting Waternet. De stichting Waternet draagt de voorbereiding en uitvoering van zijn taken op aan de directie. Beide opdrachtgevers van Waternet, de gemeente Amsterdam en het Waterschap Amstel Gooi en Vecht, zijn vertegenwoordigd in het stichtingsbestuur in de personen van de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Amsterdam en de dijkgraaf van het waterschap (zie figuur 1). De voorzitter is onafhankelijk, hetgeen inhoudt dat hij geen dienstbetrekking bij de gemeente Amsterdam of AGV heeft.



Figuur 1 Bestuurlijke organisatie van Waternet.

Het onderscheid tussen de gemeente Amsterdam, het waterschap AGV en de stichting Waternet is van belang omdat het drie afzonderlijke rechtspersonen betreft, elk met een eigen beleidsverantwoordelijkheid. Dat geldt in beginsel ook voor wat betreft het aspect inkoop en aanbesteding. De rekenkamercommissie van AGV richt zich uitsluitend op het inkoopbeleid van AGV en de uitvoering daarvan. Aangezien de stichting Waternet een belangrijke rol heeft bij het inkoopbeleid van AGV en de uitvoering volledig bij Waternet ligt, gaat dit rapport ook in op Waternet.

1.3 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

Hoofdvraag:

In hoeverre heeft het waterschap invulling gegeven aan de aanbevelingen in het in 2014 door de rekenkamercommissie AGV uitgebrachte onderzoeksrapport naar inkoop, inhuur en aanbesteding?

De hoofdvraag is uitgesplitst in een aantal deelvragen met bijbehorende normen. De eerste deelvraag heeft betrekking op hoe het Dagelijks bestuur (DB) en het Algemeen bestuur (AB) in procedurele zin omgaan met aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De deelvragen 2 tot en met 7 zijn direct gerelateerd aan de aanbevelingen in het eerdere rekenkamerrapport.

Deelvraag		Norm
<i>Procedurale opvolging (par. 2.1)</i>		
1	In welke mate heeft het DB de aanbevelingen procedureel opgevolgd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het AB heeft het DB verzocht uitvoering te geven aan een of meerdere aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. ▪ Het DB en de stichting Waternet hebben uitvoering gegeven aan de opdracht van het AB. ▪ Indien een aanbeveling niet is opgevolgd heeft het gremium waar de aanbeveling is gestrand hier een expliciete afweging in gemaakt.
<i>Rol van het AB (par. 2.2)</i>		
2	In hoeverre stelt het AB het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid vast?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het AB stelt een kader voor inkoop, inhuur en aanbesteding vast. ▪ Het inkoopbeleid wordt geagendeerd in het vooroverleg van het stichtingsbestuur.
3	In hoeverre ziet het AB toe op de toepassing van de vastgestelde beleidskaders op zowel de specifieke projecten als op de uitvoering van de reguliere grond-, wegen en waterbouwkundige werkzaamheden?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het AB geeft invulling aan controle op toepassing van de beleidsthema's bij projecten en werkzaamheden.
4	In hoeverre bevordert het AB zelf de verantwoording over de uitvoering van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het AB vraagt om terugkoppeling en verantwoording over het inkoopbeleid. ▪ Het DB legt minimaal eenmaal per jaar verantwoording af aan het AB over het inkoopbeleid ▪ Er is waar nodig sprake van bijstelling van beleid door het AB.
<i>Ontwikkeling van inkoop en aanbesteding (par 2.3)</i>		
5	In hoeverre geeft AGV op basis van de vastgestelde beleidsuitgangspunten invulling aan concrete opdrachtverlening naar de stichting Waternet?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is sprake van concrete opdrachtverlening aan de stichting Waternet. ▪ De stichting Waternet rapporteert over beleidsthema's zoals innovatie, social return en duurzaamheid, bijvoorbeeld aan de hand van periodieke factsheets over de uitvoering van beleid.
6	In hoeverre is sinds 2014 binnen AGV een ontwikkeling zichtbaar in: a. het vastleggen en delen binnen de eigen organisatie van ingehuurde externe kennis; b. de uitvoering van de inhuur van externen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het DB zorgt ervoor dat ingehuurde externe kennis wordt gedeeld en vastgelegd in de eigen organisatie.
7	In hoeverre is sinds 2014 binnen AGV een ontwikkeling zichtbaar in de wijze waarop de inbreng van inhoudelijke en procesexpertise bij alle inkoop-, inhuur- en aanbestedingstrajecten plaatsvindt?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn concrete afspraken over ieders rol en toegevoegde waarde.

1.4 Afbakening

Het in 2014 uitgevoerde rekenkameronderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het vertrekpunt voor dit doorwerkingsonderzoek. De rekenkamercommissie heeft in de aanloopfase voor dit onderzoek overwogen om een aantal specifieke cases met meer diepgang te onderzoeken, maar heeft uiteindelijk gekozen om de algemene uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid te belichten. Het gaat immers niet zozeer om bepaalde cases (die zeer specifiek kunnen zijn), maar om de algemene opvolging van de eerdere aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Het onderzoek richt zich op inkoop, inhuur en aanbesteding. Het aspect inhuur wordt echter – in lijn met aanbestedingswet- en regelgeving – gezien als de inkoop van een dienst. Inhuur komt expliciet terug bij inhuur van externen (paragraaf 2.3).

1.5 Leeswijzer

De zeven onderzoeksvragen komen geclusterd per thema aan bod in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 van dit rapport. Elke paragraaf begint met een constatering over de mate waarin het waterschap voldoet aan de gestelde normen. Vervolgens wordt ingegaan op de beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen. Elke paragraaf sluit af met de onderbouwing van de score op de gestelde normen. Hoofdstuk 3 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

De rapportage wordt afgesloten met een bestuurlijke reactie van het Dagelijks bestuur en een nawoord van de rekenkamercommissie.

2. Bevindingen

2.1 Procedurele opvolging aanbevelingen

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Deelvraag 1. In welke mate heeft het DB de aanbevelingen procedureel opgevolgd?

Onder procedurele opvolging wordt in dit verband verstaan de mate waarin het bestuur van het waterschap besluiten heeft genomen, toezeggingen heeft gedaan en acties in gang heeft gezet om invulling te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Deze paragraaf gaat uitsluitend in op de procedurele opvolging, de inhoudelijke opvolging komt aan bod in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4.

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende scores op de normen.

Normen	Score
Het AB heeft het DB verzocht uitvoering te geven aan een of meerdere aanbevelingen van het rekenkameronderzoek.	Voldoet niet
Het DB en de stichting Waternet hebben uitvoering gegeven aan de opdracht van het AB.	Niet van toepassing
Indien een aanbeveling niet is opgevolgd heeft het gremium waar de aanbeveling is gestrand hier een expliciete afweging in gemaakt.	Niet van toepassing

Het rekenkameronderzoek naar inkoop leidde in 2014 tot de volgende aanbevelingen:

De kaders van wet- en regelgeving:

1. Draag als Algemeen Bestuur van AGV zorg voor een eigenstandige vaststelling van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid, met daarin afspraken over de verantwoording van minimaal eens per jaar. Aan de hand van concrete rechtmatigheids-, doelmatigheids- en doeltreffendheidsinformatie vindt expliciete bestuurlijke discussie plaats over eventuele bijstelling van de beleidskaders.

De werking van beleid:

2. Bevorder op basis van de vastgestelde beleidsuitgangspunten in het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid een concrete opdrachtverlening vanuit AGV naar Waternet met periodieke factsheets over de uitvoering van beleid.
3. Zie als AGV toe op de toepassing van de vastgestelde beleidskaders op zowel de specifieke projecten als op de uitvoering van de reguliere grond-, weg- en waterbouwkundige werkzaamheden. Vul daarvoor de standaard bestekbepalingen zoveel als mogelijk aan.
4. Draag zorg dat ingehuurde externe kennis nog meer wordt gedeeld en vastgelegd in de eigen organisatie. Zie toe op een volledige uitvoering van de inhuur van externen conform de afspraken in raamcontracten.
5. Bevorder de inbreng van inhoudelijke en procesexpertise bij alle inkoop-, inhuur- en aanbestedingstrajecten met concrete afspraken over ieders rol en toegevoegde waarde.

Verantwoording:

6. Bevorder als Algemeen bestuur van AGV zelf de verantwoording over de uitvoering van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid en koppel daar actief eventuele bijstelling aan.

Het DB gaf een bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamercommissie.¹ De nota van bevindingen gaf volgens het DB een feitelijk juist en evenwichtig beeld van de wijze waarop Waternet de inkoopfunctie heeft ingericht en de wijze waarop Waternet invulling geeft aan het beleid. Uit de reactie van het DB bleek echter ook dat het DB kritisch was over de aanbevelingen. Kernelement in het commentaar vormde het uitgangspunt dat inkoop een bedrijfsvoeringskwestie is en dat het daarmee aan het stichtingsbestuur van Waternet is om het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen.² De huidige wijze van rapportage zou volgens het DB volstaan. Opgemerkt werd dat de controle op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid met name plaatsvindt door de accountant, op basis van het door het AB vastgestelde controleprotocol.³ Uit de reactie van het DB bleek dat zij in het rekenkameronderzoek weinig aanknopingspunten zagen om de huidige kaderstelling en controle te veranderen. Het DB deed dan ook geen uitspraak over het opvolgen van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie onderstreepte in haar nawoord nogmaals het belang van een expliciete kaderstelling en controle op de uitvoering op basis van de door het AB zelfstandig vast te stellen beleidsuitgangspunten.

Het rekenkamerrapport is op 29 oktober 2014 besproken in de Commissie voor advies en bijstand. De rekenkamercommissie werd daarbij in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven op het rapport. Zoals aangegeven had het DB niet de intentie om de aanbevelingen over te nemen. In de behandeling van het rekenkamerrapport herhaalde het DB de eerdergenoemde reactie. Bij deze commissievergadering trad de voorzitter van deze commissie niet alleen op als technisch voorzitter van de vergadering, maar had ook de rol als portefeuillehouder die namens het DB het woord voerde en inhoudelijk inging op het rapport. De strekking van het betoog van de voorzitter/portefeuillehouder was dat door het vaststellen van de begroting van Waternet en het Waterbeheerplan het DB de mogelijkheid had om kaders te formuleren voor Stichting Waternet. Het zou 'buitengewoon ineffectief zijn' als het AB een eigen inkoopkader voor het waterschap zou vaststellen. Uit de behandeling bleek dat een meerderheid van de AB-leden de visie van het DB onderschreven en dat enkelen de aanbevelingen van de rekenkamercommissie wilden volgen. De commissiebehandeling is afgesloten met de constatering "de commissie heeft het onderwerp voldoende besproken". Met andere woorden: er kwam geen verzoek van het AB aan het DB om de aanbevelingen op te volgen. De rapportage is na de commissiebehandeling niet besproken in een AB-vergadering. Er was om die reden ook geen sprake van besluitvorming.

¹ Deze bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in het rapport van de rekenkamercommissie.

² Bron: Reactie Dagelijks Bestuur in *Rapport rekenkamercommissie AGV, Inkoop Inhuur en Aanbesteding* (2014) p. 10-11.

³ Zie bijvoorbeeld het Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2018 van het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, vastgesteld door het AB op 25 januari 2018 en .

Bevinding over de procedurele opvolging

Het DB heeft geen uitspraak gedaan over het al dan niet opvolgen van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Het AB heeft het DB niet verzocht om de aanbevelingen op te volgen.

2.2 Rol van het Algemeen Bestuur

Deze paragraaf gaat in op een aantal onderzoeksvragen rond de rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het Algemeen Bestuur.

Deelvraag 2:

In hoeverre stelt het AB het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid vast?

Deelvraag 3:

In hoeverre ziet het AB toe op de toepassing van de vastgestelde beleidskaders op zowel de specifieke projecten, als op de uitvoering van de reguliere grond-, wegen en waterbouwkundige werkzaamheden?

Deelvraag 4:

In hoeverre bevordert het AB zelf de verantwoording over de uitvoering van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid?

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende scores op de normen.

Normen	Score
Het AB stelt een kader voor inkoop, inhuur en aanbesteding vast.	Voldoet niet
Het inkoopbeleid wordt geagendeerd in het vooroverleg van het stichtingsbestuur.	Voldoet
Het AB geeft invulling aan controle op toepassing van de beleidsthema's bij projecten en werkzaamheden.	Voldoet
Het DB legt minimaal eenmaal per jaar verantwoording af aan het AB over het inkoopbeleid.	Voldoet deels
Het AB vraagt om terugkoppeling en verantwoording over het inkoopbeleid.	Voldoet niet
Er is waar nodig sprake van bijstelling van beleid door het AB	Voldoet niet

Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid (deelvraag 2)

Het waterschap AGV maakt gebruik van het inkoopbeleid van Waternet. Opgemerkt dient te worden dat het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van Waternet geldt voor de inkopen door Waternet voor de gemeente Amsterdam voor het waterschap Amstel, Gooi en Vecht en voor Waternet. Het geldt voor drie bestuurlijk-juridische entiteiten, elk met eigen beleidsuitgangspunten. Voor het inkoopbeleid is onder meer gebruik gemaakt van het model van de Unie van Waterschappen en van beleidsspecifieke uitgangspunten van de gemeente Amsterdam. Het bevorderen van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (social return on investment) is bijvoorbeeld een expliciet beleidsdoel van de gemeente Amsterdam.

Zowel het AB en het DB van het waterschap als ook Waternet zien inkoop en aanbesteding als onderdeel van de bedrijfsvoering van Waternet en daarmee als verantwoordelijkheid van Waternet. Het AB is niet betrokken bij de beleidsvoorbereiding voor het inkoopbeleid; er heeft geen debat plaatsgevonden over de doorvertaling van duurzaamheids-, ethische, ideële of economische doelen in het inkoopbeleid. Het huidige beleidsplan voor inkoop en aanbesteden is op 9 april 2014 door het stichtingsbestuur van Waternet vastgesteld. Ten tijde van dit onderzoek

loopt het ontwikkelingstraject voor het nieuwe inkoopbeleid van Waternet en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (zie hieronder).

Sinds 2013 worden de vergaderstukken van het stichtingsbestuur voor de vergadering ter kennisname naar het DB gestuurd. Dit biedt de AB-leden de gelegenheid om specifieke stukken op te vragen of specifieke wensen of bedenkingen aan de dijkgraaf mee te geven. Vervolgens is er – voorafgaand aan de vergadering van het stichtingsbestuur - een vooroverleg van de dijkgraaf met een aantal AB-leden. Uit de agenda van een vooroverleg in 2017 blijkt dat de nog vast te stellen nieuwe Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid AGV en Waternet was geagendeerd. Aan dit vooroverleg namen naast de dijkgraaf en een ambtelijke vertegenwoordiging vier AB-leden deel. Omdat er geen notulen of besluitenlijsten van vooroverleggen zijn, is niet gedocumenteerd wat er in dit vooroverleg besproken is ten aanzien van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In de onderzoeksfase van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het Algemeen bestuur van AGV geen beleid vaststelt of gaat vaststellen voor inkoop, inhuur en aanbesteding.

Echter, in het ambtelijke wederhoor op de voorliggende rapportage heeft de rekenkamercommissie onderstaande actualiteit ontvangen die op verzoek is toegevoegd aan de rapportage. Het ambtelijke wederhoor heeft een evidente bijdrage geleverd aan dit onderzoek, waarvoor dank.

‘Waternet – als samenwerkingsverband tussen waterschap en gemeente – maakt gebruik van de vrijstelling van btw voor de diensten die binnen deze samenwerking vallen. Dit betreft de zogenaamde koepelvrijstelling. Op dat vlak hebben zich recente en zeer relevante ontwikkelingen voorgedaan. De Belastingdienst heeft onderzoek gedaan naar de naleving van de aan de vrijstelling verbonden voorwaarden en de staatssecretaris van Financiën heeft de verruimde toepassing daarvan beëindigd. Een belangrijke voorwaarde, om in aanmerking te blijven komen van de koepelvrijstelling, is dat opdrachten uit naam van de betreffende opdrachtgever dienen te worden uitgevoerd.

Uit juridisch advies, naar aanleiding van het onderzoek naar de koepelvrijstelling, is tevens naar voren gekomen dat het vaststellen van nieuw en gewijzigd beleid niet is gemandateerd aan de directie van Waternet en dat het vaststellen van beleid, dat samenhangt met de primaire taken van de opdrachtgevers van Waternet, voorbehouden is aan de besturen van deze opdrachtgevers (4:81 Awb). In lijn met deze vaststelling moet er dus een eigen inkoopbeleid voor AGV geformuleerd worden.

Dit beleid moet worden vastgesteld door het Algemeen Bestuur van AGV.

Het is de bedoeling dat een voorstel wordt gemaakt tot vaststelling van het Inkoopbeleid van AGV eind 2018 aan het Algemeen Bestuur van AGV voor te leggen.’⁴

Nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid (deelvraag 2)

In 2016 is de Aanbestedingswet 2012 gewijzigd, waarna de Unie van Waterschappen in samenwerking met de VNG een nieuw model heeft ontwikkeld. Uit de bestuursrapportages van Waternet is af te leiden dat de vernieuwing van het inkoopbeleid sinds 2016 op de agenda staat.⁵ Oorspronkelijk was besluitvorming over het nieuwe inkoopbeleid voorzien in het najaar van 2016. Inmiddels is duidelijk dat dit traject enige vertraging heeft opgelopen. Zoals hierboven beschreven

⁴ Uit het ambtelijk wederhoor, ontvangen op 29 juni 2018.

⁵ Waternet, Bestuursrapportage Waternet januari t/m april 2016, 18 mei 2016.

is ten tijde van dit onderzoek (voorjaar 2018) het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid in ontwikkeling.

Kaderstelling (deelvraag 2)

Het Bestuursakkoord waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2015 – 2019 is een van de kaderstellende beleidsdocumenten. Het bevat algemene kaders die ook relevant zijn voor inkoop en aanbesteding, zoals:

- energieneutraal in 2020;
- water als motor voor circulaire economie;
- doelgericht investeren in innovatie;
- streven naar een besparing op de taakkosten van Waternet van jaarlijks 2% voor de periode 2016 – 2020.

Duurzaamheid is bijvoorbeeld een thema dat in de vergaderingen van het AB bij diverse agendapunten aan de orde komt. Ook innovatie komt aan bod.⁶ Uit deze vergaderingen zijn de ethische en ideële doelstellingen van het AB voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid te reconstrueren. De contouren van de inkoopdoelen zijn te schetsen, maar ze zijn niet expliciet gemaakt.

Toelichting 100% duurzaam inkopen⁷

In de terminologie van de diverse overheden houdt duurzaam inkopen in dat bij een inkooptraject voldaan is aan de minimumeisen uit het betreffende milieucriteriadocument. Voor een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) gaat het bijvoorbeeld om twee minimumeisen:

- Ecotoxiciteit chemicaliën: de gebruikte chemicaliën moeten voldoen aan bepaalde eisen;
- Verwerken/afvoeren van steenachtige stoffen: indien steenachtige stoffen worden gebroken dan moet het breken conform een bepaalde richtlijn plaatsvinden.

Indien voldaan is aan deze minimumcriteria, dan telt deze aanbesteding mee als 100% duurzame inkoop. De kwalificatie 100% duurzaam ingekocht wil dus niet zeggen dat voldaan is aan *alle* denkbare minimumeisen en selectiecriteria.

De kaderstelling voor inkoop, inhuur en aanbesteding door het AB vindt plaats op casusniveau. Dit verloopt via de reguliere besluitvorming in AB-vergaderingen. Het is aan het AB om goedkeuring te verlenen aan individuele kredietvoorstellen, bijvoorbeeld voor de aanleg van een RWZI. In commissie- en AB-vergaderingen komen op deze wijze inkoop- en aanbestedingstrajecten vanaf €250.000 aan bod.⁸ In deze vergaderingen worden de opties verkend en toegelicht en worden de te maken keuzes intensief bediscussieerd. In de AB-vergaderingen kan het AB het DB kaders meegeven, bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheidsdoelstellingen. Waternet neemt deze vervolgens op in de selectie- of gunningscriteria.⁹

⁶ Zie bijvoorbeeld het bestuursvoorstel Voorbereidingskrediet slibdrooginstallatie d.d. 7 maart 2018.

⁷ In het AB is aan de orde geweest wat 100% duurzaam inkopen inhoudt. Zie (in de vergadering van de Commissie voor advies en bijstand d.d. 8 juni 2017,) de vraag vanuit het AB over hoe het kan dat er een groene score is op duurzaam inkopen, terwijl er bij de RWZI Weesp niet in alle opzichten is gekozen voor duurzaam inkopen. Vervolgens heeft DB toegezegd na te gaan wat er (in de bestuursrapportage) wordt bedoeld met 100% duurzame inkoop (toezegging AB-120).

⁸ Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden wat de precieze grondslag is van het genoemde bedrag; de Mandaatregeling geeft hierover geen uitsluit. Het sluit echter wel aan bij het grensbedrag van €250.000 voor activering op de balans. De Nota Financieel Beleid vermeldt dat investeringen kleiner dan €250.000 niet worden geactiveerd, maar rechtstreeks ten laste van de exploitatieve worden gebracht.

⁹ Voor de aan te leggen RWZI Weesp zijn deze bijvoorbeeld vastgelegd in het document Bijlage 2 Uitgangspunten en eisen in het contract, 3 november 2017.

Controle en verantwoording (deelvragen 3 en 4)

In de commissie- en AB-vergaderingen stelt het AB diverse vragen over aanbestedingen, bijvoorbeeld over het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. Het AB vraagt ook om terugkoppeling en reflectie over inkoop en aanbesteding, zoals in december 2017, toen het AB verzocht is om een evaluatie van het aanbestedingstraject van de rioolwaterzuivering (RWZI) Weesp.¹⁰ Deze evaluatie wordt in het derde kwartaal van 2018 verwacht.

De bestuursrapportages en jaarstukken van AGV en van Waternet geven per inkoop- en aanbestedingstraject op hoofdlijnen inzicht in de stand van zaken. Er is geen jaarlijkse verantwoording specifiek over het totaal aan inkoop- en aanbestedingstrajecten, maar de bestuursrapportages geven inzicht in enkele indicatoren (zie verder paragraaf 2.3). Het AB vraagt het DB ook niet om een totaaloverzicht van inkoop- en aanbestedingstrajecten.

Bevinding over de rol van het Algemeen Bestuur

- Het bestuur van de stichting Waternet heeft het huidige inkoop en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Het AB van AGV is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid en is beperkt betrokken bij de ontwikkeling van het komende beleid. Daarmee voldoet het waterschap niet aan de gestelde norm.
- In tegenstelling tot het huidige Inkoopbeleid dat vastgesteld is in het Stichtingsbestuur zal het toekomstige Inkoopbeleid voor vaststelling worden voorgelegd aan het Algemeen bestuur.
- Het AB vraagt – in aansluiting op de kaderstelling per casus – om verantwoording en evaluatie per casus. Daarom voldoet het waterschap aan de gestelde norm.
- Er is geen jaarlijkse verantwoording van het DB over het totaal aan inkooptrajecten, maar de bestuursrapportages bieden inzicht op enkele aspecten. Daarom voldoet het waterschap gedeeltelijk aan de gestelde norm.
- Het AB vraagt niet om verantwoording over het inkoop en aanbestedingsbeleid. Het waterschap voldoet daarmee niet aan de gestelde norm.
- In lijn met de beperkte betrokkenheid van het AB bij de totstandkoming van het inkoopbeleid zijn er ook geen voorbeelden bekend van bijstelling van het beleid op aangeven van het AB. Er is geen doorvertaling van kaderstelling op casusniveau naar kaderstelling op generiek niveau.

2.3 Ontwikkeling van inkoop en aanbesteding

Deze paragraaf gaat in op de onderzoeksvragen over de ontwikkeling van inkoop en aanbesteding in de periode na het vorige rekenkameronderzoek naar inkoop en aanbesteding.

Deelvraag 5:

In hoeverre geeft het bestuur van AGV op basis van de vastgestelde beleidsuitgangspunten invulling aan concrete opdrachtverlening naar de stichting Waternet?

Deelvraag 6:

In hoeverre is sinds 2014 binnen AGV een ontwikkeling zichtbaar in:

- a. het vastleggen en delen binnen de eigen organisatie van ingehuurd externe kennis;*
- b. de uitvoering van de inhuur van externen?*

¹⁰ Zie de commissievergadering van 14 december 2017, het bestuursvoorstel van 17 januari 2018 en de vergadering van 25 januari 2018.

Deelvraag 7:

In hoeverre is sinds 2014 binnen AGV een ontwikkeling zichtbaar in de wijze waarop de inbreng van inhoudelijke en procesexpertise bij alle inkoop-, inhuur- en aanbestedingstrajecten plaatsvindt?

Het onderzoek leidt tot de volgende scores op de normen.

Normen	Score
Er is sprake van concrete opdrachtverlening aan de stichting Waternet.	Voldoet niet
De stichting Waternet rapporteert over beleidsthema's zoals innovatie, social return en duurzaamheid, bijvoorbeeld aan de hand van periodieke factsheets over de uitvoering van beleid.	Voldoet deels
Het DB zorgt ervoor dat ingehuurde externe kennis wordt gedeeld en vastgelegd in de eigen organisatie.	Voldoet
Er zijn concrete afspraken over ieders rol en toegevoegde waarde.	Voldoet

Opdrachtverlening (deelvraag 5)

Een van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek (2014) luidde: *“Bevorder op basis van de vastgestelde beleidsuitgangspunten in het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid een concrete opdrachtverlening vanuit AGV naar Waternet met periodieke factsheets over de uitvoering van beleid.”* Met het ontbreken van een door het AB vastgestelde beleidslijn ten aanzien van inkoop en inhuur en aanbesteding ontbreekt ook een concrete opdrachtverlening aan Waternet. Dit is in lijn met de uitgangspunten van het bestuur van AGV zoals beschreven in paragraaf 2.2 waarbij inkoop (vooral) wordt gezien als uitvoeringskwestie en waarbij Waternet als uitvoeringsorganisatie voor het waterschap eigenstandig het inkoop- en aanbestedingsbeleid vaststelt. Kaderstelling en opdrachtverlening vinden op casusniveau plaats, wanneer het AB een krediet verleent voor inkoop en aanbesteding.

Rapportages (deelvraag 5)

Het waterschap stelt bestuursrapportages op voor de perioden januari-april en januari-september en sluit het jaar af met een jaarverslag. Het DB agendeert de rapportages in de commissievergaderingen, waarna het AB deze vaststelt.¹¹ Deze rapportages geven inzicht in enkele (gunstige) aanbestedingsresultaten en bevatten een dashboard met daarin ook twee aan inkoop gerelateerde indicatoren:

- duurzaam inkopen inclusief Green Deal (norm: 100%, score 100%);
- uitvoering van acties vanuit Green Deal Circulair inkopen (norm: 2, score: 2).

De rapportages geven beperkt inzicht in de lopende of afgeronde inkoop- en aanbestedingstrajecten of de bedragen die met inkoop en aanbesteding voor AGV zijn gemoeid.

Inhuur van externen (deelvragen 6 en 7)

De rekenkamercommissie heeft onderzocht op welke wijze de aanbesteding van extern ingehuurde medewerkers plaatsvindt. Voor de inhuur van externen is een aantal raamcontracten opgesteld. Na een Europese aanbesteding is voor payroll één bedrijf gecontracteerd. Voor ingenieursdiensten en uitzendbureaus zijn elk drie partijen gecontracteerd, die na minicompetities

¹¹ Zie bijvoorbeeld de Besluitenlijst van de AB-vergadering van 30 november 2017 waarin het AB besloot de bestuursrapportage AGV januari t/m september 2017 vast te stellen.

personeel kunnen leveren. Een minicompetitie houdt in dat voor elke deelopdracht bij de drie partijen offertes worden aangevraagd. Deze werkwijze met een minicompetitie per aanvraag draagt bij een doelmatige inzet van middelen.¹²

Waternet werkte ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek al met raamovereenkomsten voor externe inhuur. Na het vorige rekenkamerrapport over inkoop en aanbesteden is de registratie van externe inhuur op orde gebracht met een centrale registratie van functies waarop externen zijn ingezet en hun specifieke kennis. Daarnaast is op afdelingsniveau afgesproken dat de kennis die externen meenemen in de organisatie moet achterblijven. Er zijn diverse mechanismen die daarop toezien, zoals het werken in koppels van externe en interne medewerkers. Digitalisering is een thema dat van steeds groter belang is en waarvoor ook nadrukkelijk het beleid voor inhuur, aanbesteding en inkoop zichtbaar wordt. Waternet besteedt de digitaliseringslag niet volledig uit, maar doet dit in eigen huis met inbreng van externe medewerkers. Deze samenwerking tussen eigen personeel en externe inhuur is gericht op kennisoverdracht.

Het proces van inkoop- en aanbesteding (deelvraag 7)

Waternet heeft het inkoopproces centraal geregeld. Dit houdt in dat alle inkooptrajecten via de afdeling inkoop lopen. De vakafdelingen moeten dan ook hun inkoopwensen aan de afdeling inkoop kenbaar maken, waarna de vakafdeling en de afdeling Inkoop met elkaar kijken naar de wensen en mogelijkheden.

Bij innovatieve inkooptrajecten, zoals Design, Build & Maintain, is dit goed zichtbaar. Waternet formuleert daarbij de doelstellingen, maar wil de wijze waarop die doelstellingen behaald dienen te worden zoveel mogelijk overlaten aan de inschrijver. Waternet ervaart dat dit zowel de kwaliteit als de prijs ten goede komt. Waternet kan op die manier gebruik maken van de specifieke competenties van de aannemer. Zo mogelijk wordt ook onderhoud meegenomen in het selectieproces, zoals bij de RWZI in Weesp. De selectie vindt uiteindelijk plaats op de prijs-kwaliteitverhouding. Ook het contractbeheer valt onder de afdeling Inkoop. Zo heeft de afdeling Inkoop het totaaloverzicht over alle inkoop- en aanbestedingstrajecten binnen Waternet die lopen en afgerond zijn. Deze werkwijze wijkt niet af van de werkwijze zoals geconstateerd in het vorige rekenkameronderzoek.

¹² Voor zowel ingenieursdiensten als voor uitzendbureaus heeft Waternet drie partijen gecontracteerd die op basis van een minicompetitie personeel kunnen leveren. Daarbij werkt Waternet op dezelfde wijze als ze met autoleasepartijen werkt: de opdracht wordt tegelijkertijd uitgezet bij alle drie de bedrijven. Het bedrijf dat voor de opdracht meest gunstige offerte biedt, krijgt de opdracht.

Bevinding over de ontwikkeling van inkoop, inhuur en aanbesteding

- Er is, mede door het ontbreken van een door AGV vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid, geen structurele concrete opdrachtverlening van het waterschapsbestuur aan de uitvoerende organisatie Waternet omtrent inkoop en aanbesteding. Daarmee voldoet het waterschap niet aan de gestelde norm.
- De AGV-bestuursrapportages bevatten enkele inkoopgerelateerde indicatoren. Daarom voldoet het waterschap deels aan de gestelde norm.
- Voor het incorporeren van externe kennis is in de organisatie een functionerend systeem ingericht. Daarom voldoet het waterschap aan de gestelde norm. Voor de inhuur van externe medewerkers worden raamcontracten afgesloten. Beleid en organisatie rond externe inhuur is een uitvoeringskwestie: het waterschapsbestuur heeft daar tot op heden geen rol in.
- De afdeling Inkoop is betrokken bij alle inkooptrajecten binnen Waternet, van de wens om in te kopen tot en met het contractbeheer. Daarmee voldoet het waterschap aan de gestelde norm.

3. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag voor dit opvolgingsonderzoek luidt:

In hoeverre heeft het waterschap invulling gegeven aan de aanbevelingen in het in 2014 door de rekenkamercommissie AGV uitgebrachte onderzoeksrapport naar inkoop, inhuur en aanbesteding?

De rekenkamercommissie komt op basis van de hiervoor beschreven bevindingen tot de volgende conclusies:

Geen procedurele opvolging van aanbevelingen

Allereerst kan geconstateerd worden dat het DB in de bestuurlijke reactie uit 2014 niet positief reageerde op de aanbeveling aan het Algemeen bestuur om als AGV-bestuur zelfstandig inkoop, inhuur en aanbestedingsbeleid vast te stellen. Wel onderschreef het DB het belang om externe (ingehuurde) kennis voor de organisatie te behouden en te waarborgen dat deze kennis niet wegstroomt. Na de behandeling van het rekenkamerrapport in de commissie voor advies en bijstand heeft geen besluitvorming plaatsgevonden over de voorliggende aanbevelingen. De behandeling is afgesloten met de constatering “de commissie heeft het onderwerp voldoende besproken”. Aangezien de rapportage niet behandeld is in een vergadering van het AB heeft het AB ook niet de mogelijkheid gehad om te besluiten over de aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Geef als AB door middel van besluitvorming aan of en hoe opvolging gegeven moet worden aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Kennisborging externe inhuur

Het onderwerp Inkoop, inhuur en aanbesteding is blijvend in ontwikkeling. De omgang met externe inhuur en voornamelijk de borging van die kennis binnen de organisatie is sinds 2014 veranderd. Zo is de registratie van externe inhuur op orde gebracht met een centrale registratie van functies waarop externen zijn ingezet en hun specifieke kennis. Daarnaast is op afdelingsniveau afgesproken dat de kennis die externen meenemen in de organisatie moet achterblijven. Methoden daartoe zijn bijvoorbeeld het werken in koppels van interne en externe medewerkers en het niet volledig uitbesteden van interne processen zoals de digitaliseringsslag.

Aanbeveling 2:

Continueer de wijze van kennisborging.

Kaderstellende rol van het AB

Een van de aanbevelingen uit de rapportage uit 2014 was gericht op de vaststelling van het beleid door het bestuur van AGV. Deze aanbeveling is niet opgevolgd en kent ook geen doorwerking in de werkwijze van AGV. Uit de informatie die de rekenkamercommissie in het ambtelijk wederhoor heeft ontvangen zal het nieuwe inkoopbeleid ter vaststelling aan het AGV-bestuur worden voorgelegd. Tot op heden is de betrokkenheid van het AB bij vaststelling het inkoop en aanbestedingsbeleid beperkt geweest. Concept-stukken van het stichtingsbestuur worden met een aantal AB-leden in het vooroverleg Stichtingsbestuur besproken.

Het is de rekenkamercommissie niet bekend of het AB meer betrokkenheid wenst bij de ontwikkeling, vaststelling en verantwoording van het (nieuwe) inkoopbeleid en aanbestedingsbeleid. De kaderstelling voor inkoop en aanbesteding beperkt zich tot op heden tot casusniveau. Daarbij gaat het veelal om grote projecten, zoals de aanbesteding voor een rioolwaterzuivering.

Aanbeveling 3:

Stel als AB inkoop en aanbestedingsbeleid voor het waterschap AGV vast.

Het AB dient conform de kaderstellende rol de kaders aan te geven waarbinnen beleid ten aanzien van inkoop, inhuur en aanbesteding wordt geformuleerd. Vertaal hierbij algemene beleidsdoelen in specifieke doelstellingen voor het inkoop en aanbestedingsbeleid.

Controlerende rol van het AB

De controle door het AB op de uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid is beperkt. In aansluiting op de kaderstelling op casusniveau vindt ook de evaluatie op casusniveau plaats. Het AB vraagt niet om een jaarlijkse verantwoording op de totale uitvoering van het inkoop en aanbestedingsbeleid. Daardoor heeft het AB niet het volledige zicht op in hoeverre de uitvoeringsorganisatie werkt volgens het inkoop en aanbestedingsbeleid.

Zodra het AB de kaderstellende rol na vaststelling van het Inkoopbeleid verder richting kan geven, kan het vervolgens ook de controlerende rol van opdrachtgever verder invulling geven.

Aanbeveling 4:

Zie als AB na vaststelling van het Inkoopbeleid en aanbestedingsbeleid toe op de gewenste verantwoordingsinformatie ten aanzien van de uitvoering hiervan.

4. Bestuurlijke reactie Dagelijks bestuur

Geachte heer Boom,

Algemeen

Dank voor de toezending van het rapport van Rekenkamercommissie(RKC) over het doorwerkingsonderzoek Inkoop, inhuur en aanbesteding voor het Waterschap AGV.

Het opvolgingsonderzoek heeft plaats gevonden, naar aanleiding van een onderzoek uit 2014 naar inkoop, inhuur en aanbesteding voor het waterschap. Het opvolgingsonderzoek richt zich op de mate van opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Inkoop, inhuur en aanbesteding uit 2014. Het Dagelijks bestuur (DB) heeft de rapportage van uw commissie in goede orde ontvangen en met belangstelling gelezen.

De RKC heeft zich in dit opvolgingsonderzoek beperkt tot de algemene uitvoering van het toegezegde inkoop- en aanbestedingsbeleid en niet gekozen voor diepgaand onderzoek naar specifieke keuzes.

Het DB kan zich vinden in deze benadering.

Ontwikkelingen

De Belastingdienst heeft na onderzoek bepaald dat het samenwerkingsverband waterschap AGV-stichting Waternet alleen gebruik kan maken van de fiscale voordelen die een dergelijk samenwerkingsverband met zich meebrengt, als ook het beleid dat samenhangt met de primaire taken van het Waterschap, in dit geval het inkoopbeleid, wordt vastgesteld door het AB van het Waterschap.

Het is, om die reden, de bedoeling om eind 2018, het inkoopbeleid van AGV te laten vaststellen door het AB van AGV. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een belangrijke aanbeveling uit dit rapport.

Bevindingen en aanbevelingen

Bevindingen

Het DB is verheugd dat de RKC in haar rapport laat zien, dat een belangrijk deel van de aanbevelingen van de RKC uit het onderzoek Inkoop, inhuur en aanbesteding van 2014, zijn opgevolgd.

De RKC stelt vast, dat met de verantwoording en evaluatie per casus en met de bestuur rapportages het AB voldoende in staat wordt gesteld om haar controlerende rol te vervullen.

Ook de centrale positie die de afdeling Inkoop in alle inkooptrajecten binnen Waternet inneemt, wordt als positief beoordeeld.

Waternet heeft haar inkoop- en aanbestedingsvoorwaarden uitgebreid met de bijzondere uitvoeringsvoorwaarde, social return. Social return betekent dat een opdrachtnemer minimaal 2% van de waarde van de opdracht moet besteden aan de doelgroep social return. Tot de doelgroep behoren werklozen, Wajong, WIA en WSW kandidaten en studenten MBO. Het bureau Social Return van Gemeente Amsterdam ondersteunt Waternet bij de invulling en bewaking van de social returnverplichting(tijdpad, kosten en doelgroep).

De (deels) niet 'opgevolgde' aanbevelingen zijn terug te voeren op het eerder door het DB gehanteerde standpunt, dat inkoopbeleid een bedrijfsvoering aangelegenheid is. Vaststelling van dit beleid diende daarom, zo vond het DB, te geschieden door het Stichtingsbestuur van Waternet en niet door het AB(Algemeen Bestuur).

Ook is er, na behandeling van het RKC-rapport in de vergadering van de commissie voor advies en bijstand d.d. 29 oktober 2014, door deze commissie de conclusie getrokken, dat het **rapport voldoende besproken** is. Er is, als gevolg hiervan, geen verzoek door het AB gedaan aan het DB, om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de RKC.

Aanbevelingen

Inkoopbeleid

Het DB zal eind 2018, als gevolg van recente ontwikkelingen, een eigen inkoopbeleid voor AGV presenteren aan het AB, voor vaststelling.

Dit beleid zal worden gebaseerd op de modellen van de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse gemeenten, waarin o.a. de laatste inzichten m.b.t. maatschappelijk verantwoord inkopen zijn meegenomen. Tot deze laatste inzichten behoren ook de doelstellingen m.b.t. duurzaamheid, mensenrechten en social return, uit het manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen(MVI). Het AB van AGV heeft dit manifest, naast veel gemeenten en andere waterschappen, ook ondertekend.

Met de vaststelling van dit Inkoopbeleid van AGV door het AB, geeft het DB gehoor aan de aanbeveling uit dit rapport m.b.t. de opdrachtverlening(aanbeveling 1 en3).

Controlerende rol AB

De RKC stelt vast, dat met de verantwoording en evaluatie per casus en met de bestuur rapportages het AB voldoende in staat wordt gesteld om haar controlerende rol te vervullen. Het DB is het volledig eens met deze constatering en ziet dan ook geen redenen om de bestuurlijke informatievoorziening, rond inkoop en aanbestedingen, verder uit te breiden.

Kennisborging externe inhuur

Het DB is verheugd met de vaststelling door de RKC dat de sinds 2014 ingevoerde maatregelen en werkmethoden binnen Waternet, voldoende waarborgen bieden voor kennisborging binnen de organisatie (aanbeveling 2). Het DB blijft erop toezien dat deze lijn zal worden gehandhaafd.

Het DB bedankt de rekenkamercommissie voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en voor de duidelijke rapportage.

Hoogachtend,
Het Dagelijks bestuur

drs. H.J. Kelderman
secretaris-directeur

dr.ir. G.M. van den Top
dijkgraaf

5. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het Dagelijks bestuur en de organisatie voor de samenwerking tijdens dit onderzoek.

Naar aanleiding van de vetgedrukte tekst op pagina 2 van de bestuurlijke reactie van het Dagelijks bestuur merkt de rekenkamercommissie op dat indertijd kennis is genomen van de reactie van de leden in de commissie voor advies en bijstand. Echter het is aan het Algemeen bestuur om de aanbevelingen over te nemen, toen en nu.

De rekenkamercommissie is verheugd over het voornemen voor vaststelling van het Inkoopbeleid door het Algemeen bestuur.