

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht

Inkoop, inhuur en aanbesteding

rapport rekenkamercommissie AGV

Korte Ouderkerkerdijk 7
Amsterdam
Postbus 94370
1090 GJ Amsterdam
T 0900 93 94 (lokaal tarief)
F 020 608 39 00
KvK 41216593

www.agv.nl

*Alle uitvoerende werkzaamheden van Hoogheemraadschap Amstel, Gooi
en Vecht worden verricht door Waternet*

INHOUDSOPGAVE

pag.

DEEL I BESTUURLIJKE NOTA

1. Inleiding	5
1.1 Vraagstelling en achtergronden	
1.2 Onderzoeksverantwoording	
1.3 Leeswijzer	
2. Conclusies en aanbevelingen	8
2.1 Conclusies	
2.2 Aanbevelingen	
3. Reactie Dagelijks bestuur	10
4. Nawoord Rekenkamercommissie	12

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1. Beantwoording deelvragen vanuit documenten en gesprekken	14
1.1 Deelvragen kaders wet- en regelgeving	
1.2 Deelvragen werking van beleid	
1.3 Deelvragen verantwoording van beleid	
2. Resultaten case-studies	34

Bijlagen

A. Normenkader	39
B. Overzicht interviews	42
C. Overzicht bestudeerde documentatie	43
D. Tabel case study inkoopdossiers	44

DEEL I

BESTUURLIJKE NOTA

1. Inleiding

1.1. Vraagstelling en achtergronden

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek van de Rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (verder AGV) inzake inkoop, inhuur en aanbesteding. AGV is verantwoordelijk voor de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en waterveiligheid in het beheersgebied van het waterschap. Veel taken worden door uitgevoerd door middel van inkoop, aanbesteding en inhuur van externen.

Voor de uitvoering van haar taken en verantwoordelijkheden maakt AGV – samen met de gemeente Amsterdam - gebruik van de Stichting Waternet. Waternet verzorgt in de praktijk de inkoop, aanbesteding en inhuur ten behoeve van de werkzaamheden van het waterschap.

De bestuurlijke verhouding tussen het AGV en Waternet laat zich vergelijken met de verhouding gemeenten en zogenaamde verbonden partijen. Taken worden op basis van een publiek-rechterlijke of privaatrechterlijke overeenkomst in opdracht, maar ook in een zekere mate van zelfstandigheid, door de verbonden partij voor de opdrachtgever uitgevoerd. Essentieel in een dergelijke overeenkomst zijn de kaders rondom de uitbestede werkzaamheden en de wijze waarop door de uitvoerende partij verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering. Het beoogde onderzoek vraagt dan ook inzicht in de bestuurlijke en inhoudelijke afspraken tussen AGV en Waternet en in de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd door Waternet. Op basis van voorgaande luidt de centrale onderzoeksvraag:

In welke mate is het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid van Waternet voor de uitvoering van opdrachten voor 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 centrale onderzoeksvraag is gespecificeerd in de vorm van een aantal deelvragen die betrekking hebben op:

- A. De kaders van wet- en regelgeving
- B. De werking van het beleid
- C. De verantwoording

In feite volgen de deelvragen het verloop van de beleidscyclus zoals die vanuit diverse beleidstheorieën en onder diverse namen bekend staat (onder meer Plan, Do, Check, Act). Of een gewenste (maatschappelijk en/of financieel belang) interventie van de overheid (= beleid) nu zelf wordt uitgevoerd dan wel opgedragen aan een derde, altijd is er sprake van het aantoonbaar volgen van de beleidsuitvoering. Vervolgens vindt een evaluatie plaats en een eventuele bijstelling van het beleid gericht op de gewenste effecten.

Inkoop en aanbesteding, al dan niet in combinatie met de inhuur van externe ondersteuners, staan al enige tijd in de maatschappelijke belangstelling. Met alle drie de thema's zijn binnen het waterschap grote geldstromen gemoeid. Daarmee is het politiek-bestuurlijk en maatschappelijk belang groot. Naast het kwantitatieve aspect van het onderwerp spelen ook uitgangspunten als duurzaamheid en integriteit mee in de benadering van inkoop, inhuur en aanbesteding. Ook kunnen de – juridische – risico's bij een verkeerde of onzorgvuldige vorm van aanbesteding groot zijn. Hiermee wordt in feite als norm aangegeven dat kaderstelling c.q. beleidsvaststelling, monitoren van de uitvoering en de controlerende rol (gewenste versus gerealiseerde resultaten en effecten van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid) aantoonbaar ingevuld dienen te zijn binnen het Algemeen Bestuur van AGV.

De begrippen inkopen en aanbesteden worden niet zelden door elkaar gebruikt. Ze zijn wel met elkaar verweven maar er is een duidelijk onderscheid te maken.

In het kader van dit onderzoek wordt onder inkopen verstaan:

- "Het van externe bronnen betrekken van goederen, diensten en werken waar een factuur tegenover staat."

Onder inhuur wordt verstaan:

- "Het inhuren van tijdelijk personeel op basis van een inspanningsverplichting (dus geen resultaatverplichting)."¹

Onder aanbesteden wordt verstaan:

- "Het proces dat voorafgaat aan het verstrekken van een opdracht aan een derde voor de uitvoering van diensten, leveringen en werken."

Aanbesteden betreft dus slechts een deel van het inkoopproces, volgens een vooraf vastgestelde procedure van bekendmaking, selectie, gunning en afhandeling.

1.2. Onderzoeksverantwoording

Na vaststelling van de onderzoeksvraag en deelvragen is het normenkader vormgegeven. Vervolgens is de beschikbare schriftelijke informatie bestudeerd, wat heeft geleid tot een eerste memorandum met bevindingen.

Op basis van dat memorandum zijn interviews gehouden. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage II. De informatie uit de interviews heeft in combinatie met bestudering van aanvullende documenten geleid tot een tweede memorandum. Aan de hand daarvan is gesproken over de selectie van cases (zie bijlage IV) voor de uit te voeren 'praktijktoets'. De cases zijn besproken met de betrokken medewerkers van Team Inkoop en hierbij is per casus aanvullende informatie bestudeerd. Daarbij lag het accent op de wijze waarop het beleid is vertaald in aandachtspunten in het bestek, respectievelijk bij de opdrachtverlening.

De verzamelde informatie is gebundeld en daarop is de rapportage afgerond en aangeboden voor ambtelijk wederhoor, respectievelijk een bestuurlijke reactie van het Dagelijks Bestuur van het Waterschap.

Het Dagelijks bestuur is niet ingegaan op het verzoek om een interview inzake inkoop, aanbesteding en inhuur omdat deze aspecten niet eenduidig zijn belegd bij één van de leden van het Dagelijkse bestuur.

De rekenkamercommissie heeft zich bij het onderzoek laten ondersteunen door Peter Houtsma Adviesbureau.

1.3. Leeswijzer

De onderzoeksrapportage kent een bestuurlijke samenvatting, met daarin de vraagstelling en achtergronden van het onderzoek, de verantwoording van de wijze waarop het onderzoeksproces is ingevuld, de conclusies en aanbevelingen, de reactie van het Dagelijks bestuur van AGV en het nawoord van de Rekenkamercommissie. Vervolgens wordt in de Nota van bevindingen gedetailleerd antwoord gegeven op de deelvragen in het onderzoek. Hierbij wordt naast documenten en gesprekken ook gebruik gemaakt van de inhoud van een aantal specifieke

¹ Bij het inhuren van tijdelijk personeel wordt in principe gebruik gemaakt van raamcontracten met uitzendbureaus die via aanbestedingsprocedures worden afgesloten

inkoopdossiers. De Nota van bevindingen kent als achtergrondinformatie een aantal kwantitatieve bijlagen met overzichten van aard en omvang van inkoop- inhuur en aanbestedingstrajecten in de periode 2009-2012.

Waar relevant is een doorkijkje gegeven naar de actuele ontwikkelingen in 2013 en 2014 (bijvoorbeeld inzake automatisering en innovatiebeleid).

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1. Conclusies

De centrale, te beantwoorden onderzoeksvraag zoals opgenomen in paragraaf 2 is onderverdeeld in deelvragen rondom drie thema's te weten:

- A. De kaders van wet- en regelgeving
- B. De werking van het beleid
- C. De verantwoording

De hoofdconclusies uit de beantwoording van de deelvragen afgezet tegen het normenkader in het onderzoek zijn de navolgende:

A. KADERS VAN WET- EN REGELGEVING

Waternet, in combinatie met de gemeente Amsterdam, beschikt over een actueel inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid. De daarin opgenomen uitgangspunten en doelstellingen zijn, samen met de beschikbare handreikingen, in beginsel geschikt voor een adequate evaluatie van de uitvoering van beleid. Het Algemeen bestuur van AGV heeft het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid niet zelfstandig vastgesteld. Het mandaat van AGV naar Waternet is gebaseerd op de vastgestelde begroting met daarin alleen op hoofdlijnen de doelstelling van het duurzaam inkopen.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Waternet op het inkoop-, inhuur en aanbestedingsbeleid zijn in de beleidsnota Zuiver Water beschreven en in toenemende mate in procesbeschrijvingen vastgelegd.

B. DE WERKING VAN BELEID

De aard en omvang van de inkoop-, inhuur- en aanbestedingsactiviteiten zijn door het team Inkoop uit het financiële systeem te halen. Inmiddels kunnen met behulp van een nieuw financieel systeem verantwoordingsrapportages bijdragen aan een beter inzicht in bestaande en toekomstige activiteiten op deze gebieden. De toegevoegde waarde van de adviesfunctie van het team Inkoop komt mede daardoor beter tot zijn recht.

Bij de uitvoering van het beleid komen naast het aspect rechtmatigheid de beleids-thema's duurzaamheid en innovatie in toenemende mate tot uiting. De uitgangspunten social return en fair trade komen bij het merendeel van de inkoop- en aanbestedings-trajecten beperkt aan de orde. Er vindt over het algemeen een bewuste keuze plaats van de benodigde aanbestedingsprocedure met een lijn naar de Inkoopraad² voor eventuele afwijkingen. De rol van de Inkoopraad is de laatste jaren overigens wel minder geworden. In algemene zin kan worden gesteld dat de uitvoering van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid in toenemende mate doelmatig wordt. Door het ontbreken van een adequate en consequente verantwoording op de diverse inhoudelijke beleidsaspecten, is het in beperkte mate vast te stellen in hoeverre de uitvoering van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid bijdraagt aan de bedrijfsdoelstellingen.

² Overkoepelend onafhankelijk orgaan binnen Waternet, waar functionarissen zitting hebben als vertegenwoordiger van de desbetreffende sector (zie ook Werking van beleid, vraag 2).

C. DE VERANTWOORDING

De resultaten van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid worden niet consequent geëvalueerd. Het Algemeen bestuur van AGV is niet aantoonbaar betrokken in kaderstellende en controlerende zin bij de beleidsuitgangspunten en de controle van het inkoop-, inhuur en aanbestedingsbeleid.

Op grond van de bovengenoemde drie deelconclusies kan worden vastgesteld dat het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid, zoals dat door AGV via het integrale mandaat impliciet aan Waternet is opgedragen, niet de vereiste stappen (concrete kaderstelling, aantoonbare monitoring door/namens AGV en adequate verantwoording aan AGV) doorloopt en daarmee in beperkte mate kan worden vastgesteld in hoeverre het beleid doelmatig en doeltreffend is.

2.2. Aanbevelingen

A. DE KADERS VAN WET EN REGELGEVING

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.

B. DE WERKING VAN BELEID

Bevorder op basis van de vastgestelde beleidsuitgangspunten in het inkoop-, inhuur-, en aanbestedingsbeleid een concrete opdrachtverlening vanuit AGV naar Waternet met periodieke fact-sheets over de uitvoering van beleid.

Zie als AGV 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. Vul daarvoor de standaard bestekbepalingen zoveel als mogelijk aan. Draag zorg dat ingehuurd 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.

Bevorder de inbreng van inhoudelijke en procesexpertise bij alle inkoop-, inhuur- en aanbestedingstrajecten met concrete afspraken over ieders rol en toegevoegde waarde.

C. DE VERANTWOORDING

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.

3. Reactie Dagelijks bestuur

Geachte heer Boom,

Het Dagelijks bestuur heeft het onderzoeksrapport "Inkoop, inhuur en aanbesteding" van uw commissie met belangstelling gelezen en komt graag tegemoet aan uw verzoek om een reactie.

De nota van bevindingen (deel II van het rapport) geeft 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. Het DB is niettemin kritisch waar het gaat om deel I van het rapport: de bestuurlijke samenvatting met conclusies en aanbevelingen.

Bovenaan op pagina 6 van het rapport geeft u aan dat vanwege het grote politiek-bestuurlijke en maatschappelijke belang kaderstelling, monitoring en controle met betrekking tot het inkoop-, inhuur en aanbestedingsbeleid aantoonbaar ingevuld dienen te zijn binnen het Algemeen bestuur van AGV.

U constateert dat Waternet beschikt over een actueel inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid. U stelt tevens dat het Algemeen bestuur van AGV niet aantoonbaar betrokken is in kaderstellende en controlerende zin bij de beleidsuitgangspunten en de controle van het inkoop-, inhuur en aanbestedingsbeleid.

Op basis daarvan komt u met de aanbeveling dat het Algemeen bestuur van AGV een eigenstandig inkoop-, inhuur en aanbestedingsbeleid voor AGV vaststelt en dit controleert. Daarmee gaat u echter voorbij aan het feit dat AGV en Amsterdam een gemeenschappelijke beleidsvoorbereidende en uitvoerende organisatie hebben, namelijk Waternet. AGV en Amsterdam sturen Waternet direct aan waar het gaat om de primaire taken. De aansturing van de bedrijfsvoering – waartoe inkoop, inhuur en aanbesteding behoren – berust echter bij het stichtingsbestuur van Waternet. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van Waternet, zoals vastgelegd in de nota *Zuiver Water*, is vastgesteld door het stichtingsbestuur.

Een eigen beleid voor AGV is niet praktisch, omdat dezelfde inhuur en inkoop door Waternet zowel wordt ingezet ten behoeve van taken die worden uitgevoerd voor AGV als voor Amsterdam. Via de dijkgraaf, de vertegenwoordiger van AGV in het stichtingsbestuur, kunnen beleidswensen vanuit het AB van AGV vanzelfsprekend worden meegenomen.

De bestuursrapportages en jaarrekeningen van Waternet bevatten de verantwoording over het gevoerde inhuur-, inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het Algemeen bestuur van AGV krijgt deze rapportages en jaarrekening ter informatie toegezonden en kan op basis daarvan de dijkgraaf zaken meegeven om in het stichtingsbestuur te bespreken.

Inkoop, inhuur en aanbesteding zijn bij uitstek zaken die vrijwel altijd te maken hebben met de dagelijkse bedrijfsvoering. Uitzondering daarop vormen de grote investeringsprojecten die Waternet exclusief voor één van beide opdrachtgevers (AGV of Amsterdam) uitvoert. Bij alle grote projecten voor AGV (dat wil zeggen projecten waarvan de kosten meer bedragen dan € 250.000) is het Algemeen bestuur nauw betrokken. Het AB geeft bij deze projecten invulling aan zijn kaderstellende rol, onder andere door vaststelling van het (meerjaren)investeringsplan en door het vaststellen van kredietbesluiten. Het AB wordt middels bestuursrapportages periodiek geïnformeerd over de voortgang van dit soort projecten en kan op die manier ook zijn controlerende rol waarmaken.

Het mandaat aan Waternet is gebaseerd op de vastgestelde begroting met daarin onder andere op hoofdlijnen de doelstellingen met betrekking tot inkoop. De doelstellingen hebben overigens niet alleen betrekking op duurzaamheid (zoals in het rapport wordt gesuggereerd), maar ook op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Controle op die laatste drie aspecten maakt deel uit van de jaarlijkse accountantscontrole. Die controle wordt uitgevoerd op

basis van het door het Algemeen bestuur vastgestelde controleprotocol en daarbij behorende normen- en toetsingskader. Het AB kan dus ook op deze aspecten voldoende inhoud geven aan zijn controlerende rol.

Momenteel wordt binnen Waternet de laatste hand gelegd aan een nieuw inkoopbeleid, dat is gebaseerd op het modelbeleid van de Unie van Waterschappen. Op pagina 26 van uw rapport verwijst u daar ook naar. Het modelbeleid van de Unie van Waterschappen is (behoudens enkele aanvullingen die specifiek voor de waterschappen gelden) gelijk aan het modelbeleid dat door de VNG is vastgesteld voor de gemeenten. Het beleid is tot stand gekomen in samenwerking met en na consultatie van het bedrijfsleven.

De bedoeling is om het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid van Waternet op korte termijn formeel te laten vaststellen door het Stichtingsbestuur. Het AB kan daarbij eventuele opmerkingen meegeven aan de dijkgraaf.

Doel van het voor de gemeenten en waterschappen ontwikkelde beleid is om richting te geven aan de inkoop- en aanbestedingspraktijk, verdere professionalisering te ondersteunen en meer uniformiteit tussen waterschappen en andere overheidsinstellingen te bevorderen. Dat laatste draagt uitdrukkelijk bij aan de algemene wens om zoveel mogelijk tezamen met andere partijen samen te werken waar het gaat om inkoop en aanbesteding. Het ontwikkelen van een eigenstandig inkoop- en aanbestedingsbeleid voor AGV – zoals uw commissie bepleit – lijkt die beoogde samenwerking eerder in de weg te staan dan te bevorderen.

Het DB is van mening dat er binnen het modelbeleid van de Unie voldoende aandacht is voor de beleidsaspecten als duurzaamheid, innovatie, integriteit, sociaal ondernemerschap en rechtmatigheid. Het DB ziet daarom geen aanleiding om voor AGV nader (aanvullend of afwijkend) beleid vast te stellen en stelt voor om de behandeling van het voorstel van Waternet in het Stichtingsbestuur af te wachten.

Behalve de aanbeveling om voor AGV eigenstandig inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen, doet uw commissie de aanbeveling voor concrete opdrachtverlening vanuit AGV naar Waternet met periodieke fact-sheets over de uitvoering van beleid. Het ontgaat het DB wat uw commissie daar precies mee bedoelt en wat de wat het beoogde doel daarvan zou zijn. Het DB is van mening dat het Algemeen bestuur – gelet op de bestuurlijke verhouding tussen AGV en Waternet – op dit moment op adequate wijze invulling kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol en ziet geen noodzaak om de huidige praktijk aan te passen.

Het DB onderschrijft evenals uw commissie het belang om externe (ingehuurde) kennis voor de organisatie te behouden en te waarborgen dat die kennis niet wegstroomt.

Hoogachtend,
het Dagelijks bestuur,

drs. H.J. Kelderman
secretaris-directeur

J. de Bondt
dijkgraaf

4. Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het Dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie.

De rekenkamercommissie gaat uit van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Algemeen bestuur van AGV.

De constructie waarbij de gemeente Amsterdam en het waterschap AGV hun taken hebben ondergebracht in de uitvoeringsorganisatie is uniek. Inkoop, inhuur en aanbesteding vormen, mede gezien de uitgaven, een belangrijk onderdeel van de uitvoering van deze taken. Dit laat echter onverlet dat het bestuur van AGV en de gemeente Amsterdam eindverantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van hun taken. Belangrijke elementen daarbij zijn het vaststellen van beleid en de controle daarop.

De rekenkamercommissie constateert dat de vaststelling van het betreffende beleid niet expliciet door het enige bevoegde orgaan (het Algemeen bestuur) plaatsvindt.

De rekenkamercommissie is van mening dat een zorgvuldige verantwoording over de wijze van het doen van inkoop, inhuur en aanbesteding niet plaatsvindt en op dit moment ook niet plaats kan vinden in de vergadering van het Algemeen bestuur van AGV. Het beleid voor inkoop, inhuur en aanbesteding is met de huidige afspraken vastgesteld in het stichtingsbestuur. Het zou daarmee geënt zijn op een mandaat ten behoeve van uitvoering van werkzaamheden. Daarmee veranderen de opmerkingen uit het onderzoeksrapport als zodanig niet

De rekenkamercommissie onderstreept nogmaals het belang van een expliciete kaderstelling en controle op de uitvoering op basis van de door het Algemeen bestuur zelfstandig vast te stellen beleidsuitgangspunten.

DEEL II

NOTA VAN BEVINDINGEN

1. BEANTWOORDING DEELVRAGEN

- Basis: - Deelonderzoeksvragen vanuit onderzoeksopzet Rkc HH AGV d.d. 15/07/2013
- Documenten en gesprekken

1.1 Deelvragen kaders van wet- en regelgeving

Vraag (kaders)

1. Wat is de Europese en landelijke regelgeving omtrent inkoop-, inhuur en aanbesteding?

Norm

Binnen de organisaties van AGV en Waternet maken Europese en landelijke regelgeving aantoonbaar deel uit van het beleid op het gebied van inkoop, inhuur en aanbesteding.

Bevinding:

Als overheidsorganisatie binnen de Europese Unie heeft de Stichting Waternet (verder Waternet) als uitvoerder van de taken van AGV de verplichting om inkoop boven de Europese drempelwaarden aan te besteden volgens de EU-richtlijn 2004/18/EG. De Nederlandse Overheid heeft deze richtlijn opgenomen in de nationale wetgeving via het Besluit Aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO).

De algemene beginselen zijn:

- Niet discriminerend;
- Transparant;
- Objectiviteit;
- Proportionaliteit (n.b. de vraag moet in verhouding staan tot de gevraagde dienst/levering/werk).

De wet- en regelgeving op het gebied van inkoop en aanbesteden betreft:

Europees:

- o De Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG over de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze richtlijn geldt voor opdrachten die een bepaalde drempelwaarde te boven gaan. Iedere 2 jaar worden deze drempelbedragen door de Europese Commissie aangepast. De drempel-bedragen voor 2014 en 2015 zijn conform Richtlijn 2004/18/EG:

Werken:	€ 5.186.000
Leveringen	€ 207.000
Diensten	€ 207.000
Concessies voor openbare werken	€ 5.186.000

De drempelbedragen neergelegd in Richtlijn 2004/17/EG (speciale sectoren waaronder de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten) zijn:

Leveringen en diensten	€ 414.000
Werken	€ 5.186.000

- o De Europese Richtlijn Rechtsbescherming (66/207/EG)

Nationaal

- Het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO), dat de omzetting van Europese regelgeving voor Nederlandse overheden regelt;
- De Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarin de algemene regels van het bestuursrecht zijn opgenomen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur (o.m. zorgvuldigheid, motivering, gelijkheid, vertrouwen- en redelijkheid);
- De Waterschapswet, als wettelijk kader voor het handelen van waterschappen;
- Het Burgerlijk Wetboek voor het contractenrecht;
- De Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden (WIRA) van 16 februari 2010. Dit is een omzetting van de Europese Richtlijn Rechtsbescherming (66/2007//EG) in de Nederlandse wetgeving;
- Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB); deze wet stelt de overheid in staat om advies te vragen over de aanwezigheid van feiten en omstandigheden waardoor uitsluiting van een inschrijver mogelijk is;
- Het aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005);
- De (nieuwe) Aanbestedingswet 2012. Per 1 april 2013 is de nieuwe Aanbestedingswet in werking getreden. *Per die datum zijn het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (Bao), het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) en de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira) ingetrokken.*
Speerpunten in de nieuwe Aanbestedingswet 2012 zijn:
 - Aanbestedende diensten zijn verplicht – op verzoek van een ondernemer – te motiveren waarom zij voor een bepaald type procedure kiezen en welke ondernemers zij toelaten tot de procedure;
 - Opdrachten mogen niet zonder goede reden worden samengevoegd. Opknippen van opdrachten is verplicht, tenzij gemotiveerd kan worden dat dit niet passend is;
 - Eisen, voorwaarden en criteria moeten in redelijke verhouding staan tot de opdracht. Omzeteisen zijn bij aanbestedingen boven de Europese drempels niet meer toegestaan;
 - Specifieke regels voor aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsdrempels;
 - Het gebruik van Economisch Meest Voordelige Aanbieding (EMVI) als gunningscriterium is in beginsel verplicht bij aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsdrempels en bij Werken onder de drempel;
 - (Voor)aankondigingen van (gegunde) opdrachten moeten plaatsvinden via Tendernet, het elektronisch systeem voor aanbestedingen.

- Het Aanbestedingsbesluit: een aantal bepalingen uit de aanbestedingswet 2012 is nader uitgewerkt in een Algemene maatregel van bestuur. Het gaat hier dus om een uitvoeringsbesluit van de Aanbestedingswet 2012 dat ook per 1 april 2013 in werking is getreden. Onderdeel van dit besluit zijn het aanbestedingsreglement Werken 2012 bij opdrachten onder de Europese drempels, de modellen Eigen Verklaring en de Gids Proportionaliteit.
- Rechtmatigheid: vanaf 1 januari 2009 worden waterschappen door de gecontroleerd accountant op het rechtmatig inkopen en aanbesteden betreffende de EU wet- en regelgeving en de naleving van AB en DB besluiten. Dit is een maatregel vanuit de Waterschapswet. Belastinggelden dienen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig te worden besteed.

De Europese en landelijke regelgeving zijn terug te vinden in de beleidsnota's zoals deze door Waternet in combinatie met de gemeente Amsterdam worden toegepast.

Vraag (kaders)

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

Norm

AGV beschikt over een actueel inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid dat door het AB is vastgesteld. De daarin opgenomen uitgangspunten en doelstellingen zijn geschikt voor een adequate evaluatie van de uitvoering van het beleid.

Bevinding:

In de onderzoeksperiode waren de beleidsdoelstellingen op het gebied van inkoop en aanbestedingen van de gemeente Amsterdam, zoals vastgelegd in de Nota Inkopen en Aanbesteden (d.d. 21/02/2013) en de afwijkingen en aanvullingen daarop in de Nota Zuiver Water van Waternet (d.d. 01/01/2012), leidend voor het te voeren beleid door AGV op dit gebied. De Nota Zuiver Water is goedgekeurd door de Directievergadering van Waternet alsmede het Bestuur van de Stichting. Er is geen formele vaststelling van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid door het DB en/of AB van AGV aangetroffen. De beleids-doelstellingen bij het inkoopproces zoals opgenomen in de Nota van de gemeente Amsterdam zijn:

- Duurzaam Inkopen: onder duurzaam inkopen wordt in dit kader verstaan dat indien Agentschap NL duurzaamheidscriteria beschikbaar heeft voor de desbetreffende inkoopcategorie, deze criteria daadwerkelijk worden toegepast. Als hulpmiddel en nadere invulling van duurzaam inkopen is de Leidraad Duurzaam Inkopen (d.d. mei 2010) beschikbaar. Hierin worden aan de hand van de 7 stappen van het inkoopproces suggesties en praktijkvoorbeelden voor het opnemen van duurzaamheid in het inkoopproces beschreven. Het aspect fair trade is hierin bijvoorbeeld ook bij koffieautomaten opgenomen;
- Social Return: social return wordt gezien als een logische aanvulling op het beleidsuitgangspunt van duurzaam inkopen, waarbij de balans tussen people, planet en profit centraal staat. In dit kader wordt onder social return verstaan dat de aanbestedende dienst/opdrachtgever contractueel vastgelegde sociale voorwaarden stelt aan de opdrachtnemer. Concreet komt dit meestal neer op inzet door de opdrachtnemers die ten goede komt aan de arbeidsmarkt: bijvoorbeeld door het leveren van werk(ervarings)-plekken, trainingen of medewerking aan trajecten, die de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden wegnemen of verminderen. Als hulpmiddel en nadere concretisering van social return is er de Leidraad Social Return (d.d. november 2011). Ook hier zijn aan de hand van de 7 stappen van het inkoopproces tips en

praktijkvoorbeelden te vinden voor het opnemen van social return als inkoopcriterium;

- MKB-gericht inkopen: met de invoering van de Aanbestedingswet 2012 en bijbehorende Gids Proportionaliteit ontstaat veel aandacht voor het MKB-gericht aanbesteden. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat het Europees aanbestedingsrecht weinig ruimte laat om een voorkeursbeleid te voeren ten gunst van het MKB. Omgekeerd is het ook niet mogelijk om grote bedrijven te verbieden in te schrijven op kleine opdrachten;
- Integriteit: dit ziet toe op het eigen integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam, de integriteit van de inkoopfunctie, en de integriteit van de marktpartij (denk o.m. aan Wet BIBOB)
- Innovatie: Het Algemeen bestuur van AGV heeft 15 februari 2014 de beleidsnotitie Samen innoveren vastgesteld. De beleidsnotitie geeft invulling aan het AGV-beleid dat is gericht op het inzetten van innovatieve technieken, het stimuleren van kennisontwikkeling en het met innovaties vorm geven aan duurzaamheid. Innovatie is voor het duurzaamheidsbeleid van AGV complementair aan adaptatie (aanpassen aan een veranderend klimaat) en mitigatie (reductie uitstoot broeikasgassen). Binnen het innovatiebeleid wordt betrokkenheid van het MKB nagestreefd.

De vastgestelde beginselen bij het inkoopproces zijn conform de Nota Inkoop en Aanbestedingen van de gemeente Amsterdam:

- Optimale prijs/kwaliteitverhouding (betrekken interne en externe kosten in de afweging en de kwaliteit van het in te kopen product);
- Doelmatigheid en effectiviteit: (controle op de beschikbaarheid en de juiste besteding van middelen);
- Efficiëntie: efficiënte inrichting van de inkoopfunctie, beperking administratieve lasten opdrachtgever en opdrachtnemer;
- Optimalisatie van ketenkosten en total cost of ownership: ook langere termijn kosten van gebruik product in de afwegingen meenemen;
- Inkoopsamenwerking.

Het doel van het eigen inkoopbeleid van Waternet, naast het vastleggen van aanvullingen, afwijkingen en uitbreidingen op de nota van de gemeente Amsterdam is te borgen dat:

- o Waternet aantoonbaar rechtmatig, doelmatig en maatschappelijk verantwoord inkoop;
- o Inkoop bijdraagt aan de ondernemingsdoelstellingen van Waternet;
- o De kwaliteit van de in te kopen goederen en diensten wordt geborgd.

Evenals de gemeente Amsterdam en AGV zelf streeft Waternet naar 100% duurzaamheid in 2010. Dit betekent dat vanaf 2010 van alle aanbestedingen die Waternet publiceert, duurzaamheid wordt meegewogen. In de diverse categorieplannen wordt bepaald op welke wijze duurzaamheid een plaats krijgt in de aanbesteding.

De Nota Zuiver Water werkt de organisatie van de inkoopfunctie binnen Waternet en meer specifiek de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het Team Inkoop verder uit. De organisatie van de inkoop binnen Waternet gaat uit van het gecoördineerde inkoopmodel. Dit model gaat uit van centrale kaderstelling, advisering, coördinatie, samenwerking en informatievoorziening, waarbij de feitelijke inkoop decentraal plaatsvindt (zie verder onder B 2). Voor wat betreft de keuze voor de aanbestedingsprocedure gaat Waternet uit van de onderstaande richtlijnen.

Aanbestedingsvorm	Diensten/leveringen	Werken
Europees in samenwerking met team Inkoop	>€ 200.000 (drempelwaarde Bao) >€400.000 (drempelwaarde Bass) ³	> €5.000.000 ⁴
Nationaal aanbesteden of aanbesteding met/zonder voorafgaande selectie i.s.m. Team Inkoop	€ 100.000 tot € 200.000 (Bao) of tot €400.000 (Bass)	€ 250.000 tot € 5.000.000
(Meervoudig) onderhands op basis van bestek i.s.m. Team Inkoop	N.v.t.	€ 100.000 tot € 250.000
(Meervoudig) onderhands, eventueel na voorafgaande selectie (tenminste 3 offertes) i.s.m. Team Inkoop	€ 50.000 tot € 100.000	€ 50.000 tot €100.000
(Meervoudig) onderhands, eventueel na voorafgaande selectie	0 - € 50.000	€0 - € 50.000

Uit periodieke rechtmatigheidsonderzoeken blijkt dat het team Inkoop bij nagenoeg alle aanbestedingen > €50.000 is betrokken.

Vraag (kaders)

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

Norm

De bestuurlijke verantwoordelijkheden (m.n. kaderstelling en controlerende rol), bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop-, aanbesteding en inhuur zijn zowel bij AGV (onderscheidend Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur) als bij Waternet benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.

³ Drempelbedragen tot en met 31/12/2013

⁴ Drempelbedrag tot en met 31/12/2013

Bevinding:

3.a. De kaderstellende (sturende) en controlerende rollen van het Algemeen bestuur over de uitvoering van taken door Waternet kennen hun invulling in:

- Meerjarenbegroting en het Programmaplan;
- Jaarbegroting en jaarmandaat;
- Bestuursrapportages, jaarverslag/jaarrekening.

De genoemde documenten komen ter vaststelling in het Algemeen bestuur. In de documenten wordt sinds 2010 expliciet aandacht besteed aan duurzaamheid. Er is sinds dat jaar een apart programma Duurzaamheid in de planning- en control-documenten.

In onderstaande tabel wordt kort weergegeven wat de doelen zijn op dat gebied en hoe de realisatie is verlopen voor het thema duurzaam inkopen.

	Begroting	Verantwoording
2010	Duurzame inkoop: AGV streeft naar 100% duurzame inkoop conform Agentschap.nl criteria	In 2010 is door VROM hard gewerkt aan het opzetten van een monitoring programma. Waternet is daarbij actief betrokken. De feitelijke monitoring over 2010 zal in februari 2011 starten. Het is dus nog niet bekend of de doelstelling inderdaad is behaald. Daarnaast is in 2010 bijzondere aandacht uitgegaan naar de duurzaamheidseisen in Grond-, Weg- en Waterbouw. Deze eisen zijn eind van dit jaar door het CROW vertaald in standaardbestekteksten.
2011	Duurzame inkoop: AGV streeft naar 100% duurzame inkoop: indicator-norm: 100% van de inkopen zijn duurzaam per eind 2010 volgens richtlijnen Agentschap NL	Waternet streeft vanaf 2010 naar 100% duurzame inkoop. Dit betekent dat vanaf 2010 in 100% van alle aanbestedingen die Waternet publiceert, duurzaamheid dient te worden meegenomen. Het Ministerie van Milieu en Infrastructuur heeft in 2011 een monitor-onderzoek laten uitvoeren hoe ver organisaties zijn op het gebied van duurzaam inkopen. Uitkomst van dit onderzoek was dat Waternet in 2010 voor 75% duurzaam had ingekocht. De uitkomst is exclusief de aanbestedingen die in samenwerking met de gemeente Amsterdam of de gezamenlijke drinkwaterbedrijven zijn gedaan, de aanbestedingen in productgroepen waarvoor geen landelijke criteria zijn opgesteld en alle meervoudige of enkelvoudige offerte-aanvragen beneden de €50.000. Als deze inkooptrajecten wel waren meegenomen in de monitor was het percentage ongeveer 5% hoger uitgevallen. In 2011 zijn een aantal acties in gang gezet waarvan de verwachting is dat deze zullen leiden tot een hogere score in de komende jaren: <ul style="list-style-type: none">- Versneld doorvoeren van de nieuwe RAW-systematiek;- Het betere (centraal) vastleggen welke duurzaamheidscriteria zijn meegenomen per inkooptraject boven de €50.000- Het meer of nog beter betrekken van de budgethouder bij de besluitvorming over duurzaamheidseisen in offerteaanvragen;- Het verduidelijken van de beleidsambitie.

	Begroting	Verantwoording
2012	AGV koopt duurzaam in en helpt criteria hiervoor te ontwikkelen; voor alle producten waarvoor geaccepteerde richtlijnen zijn (Agentschap NL) wordt duurzaam ingekocht.	De monitor van het Ministerie van Milieu en Infrastructuur over 2010 is in 2012 niet gehouden. In 2012 zijn een aantal acties in gang gezet: <ul style="list-style-type: none"> - Duurzaamheidscriteria zijn meegenomen in alle aanbestedingstrajecten. In de bestekken is een standaardparagraaf over duurzaamheid opgenomen; - Met de invoering van een nieuw financieel-administratief systeem krijgen de inkopers in de loop van 2013 steeds meer inzicht in de duurzaamheid over de inkoopbedragen onder de €50.000, via de nieuw ingerichte functie van BestelServices. - Bij de grotere werken is standaard een levenscyclus analyse gemaakt; - Vanaf 2011 zijn administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van bouwcontracten in de GWW gesteld. Deze actie liep in het jaar 2012 door.

3.b. Mandaat: De bevoegdhedenrelatie tussen AGV en Waternet vindt zijn basis in de samenwerkingsovereenkomst tussen AGV en de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR later Waternet) uit 1997. DWR is in 1997 opgericht als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van AGV en de gemeente Amsterdam. In 2006 zijn DWR en Waterleidingbedrijf Amsterdam samengevoegd tot Waternet.

Doel van Waternet (voor zover het AGV betreft) is de beleidsvoorbereiding en uitvoering ten aanzien van:

- Het waterbeheer (kwalitatief en kwantitatief);
- De zorg voor de waterkeringen;
- Overige taken die AGV door de betrokken provincies wordt opgedragen;
- Overige taken die in het verlengde liggen van bovengenoemde taken met de uitvoering waarvan Waternet belast is door derden.

Als rechtsvorm voor Waternet is gekozen voor een stichting met als bestuurs-leden een wethouder van de gemeente Amsterdam, de dijkgraaf van AGV en een onafhankelijk voorzitter.

Belangrijk uitgangspunt bij de samenwerking is dat AGV onverminderd de eindverantwoordelijkheid houdt voor de uitvoering van de werkzaamheden die ze heeft opgedragen aan Waternet en voor het toezicht daarop. In het verlengde hiervan zijn bevoegdheden van het Algemeen bestuur van AGV gemandateerd aan Waternet. Vaststelling en wijziging van beleid is voorbehouden aan het Algemeen bestuur van AGV en dus niet gemandateerd.

Op basis van de vastgestelde (meerjaren)begroting wordt door het Dagelijks bestuur aan de directie van Waternet ieder jaar mandaat verleend om de begroting uit te voeren, met de bevoegdheid om ondermandaat te verlenen aan medewerkers van Waternet. Dit bestuurs-rechterlijke besluit voorkomt dat de taken die AGV aan Waternet opdraagt openbaar aanbesteed moeten worden conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Vraag (kaders)

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

Norm

Waternet heeft de beleidsdoelen van AGV op het gebied van inkoop en aanbesteding zoals duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap opgenomen in het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Bevinding:

In de Nota Zuiver Water zijn de beleidsuitgangspunten rondom het inkoopproces van Waternet vertaald naar de specifieke inkoopfunctie van het Team Inkoop. Dat betekent dat duurzaam inkopen, social return, MKB-gericht beleid en innovatie een plaats hebben in het toetsingskader op organisatieniveau.

Vraag (kaders)

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

Norm

De bevoegdheden over inkoop, inhuur en aanbesteding zijn vastgelegd, bekend in de organisatie en periodiek onderwerp van interne controles.

Bevinding:

Waternet heeft haar inkoopfunctie ingericht volgens het gecoördineerde inkoopmodel. In dit model wordt het strategisch inkoopbeleid voorbereid door de teamleider Inkoop, in samenwerking met de segmentinkopers en de inkoopadviseurs. Op het gebied van de tactische inkoop werken de segment inkopers samen met de organisatie in multidisciplinaire teams. De operationele inkoop wordt uitgevoerd door het organisatieonderdeel zelf. Het model gaat dus uit van centrale kaderstelling, advisering, coördinatie, samenwerking en informatievoorziening waarbij de feitelijke inkoop (bestellen c.q. afroepen) decentraal plaatsvindt. Binnen dit model is er een uitdrukkelijk streven naar aantoonbaar rechtmatig afgesloten mantel- en/of raamcontracten. Waternet heeft eigen algemene inkoopvoorwaarden op het gebied van de inkoop van roerende goederen, diensten, ICT en inhuur en werving personeel.

1.2 Deelvragen werking van beleid

Inkoop en aanbestedingen

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

1. Wat zijn de aard en omvang van de inkoop- en aanbestedingstrajecten in de huidige bestuursperiode (2009-heden)?

Norm

De omvang en de aard van de inkoop- en aanbestedingstrajecten zijn op efficiënte en effectieve wijze uit het financiële systeem van Waternet te halen.

Bevinding:

In bijlage E is een overzicht opgenomen van de aard en de omvang inkopen diensten en leveringen in de periode 2009-2012.

In onderstaande tabel worden de totalen voor de inkoop in deze periode voor Waternet en voor AGV weergegeven. (in €)

Jaar	Totaal Waternet	Totaal AGV	% AGV
2009	140.512.615	62.618.204	45
2010	132.328.312	69.560.747	53
2011	157.550.662	103.192.208	65
2012	165.461.897	105.575.500	64

In bijlage F zijn de aanbestedingen door Waternet over de periode 2009-2012 opgenomen verdeeld over de sectoren Afvalwater, Watersystemen, Onderzoek, Advies en Projecten, Drinkwater, Middelen en ten behoeve van de erkennings-regeling. Daarin is tevens het onderscheid tussen openbare en niet openbare aanbestedingen opgenomen.

In onderstaande tabel worden de aanbestedingen werken van Waternet over die periode samengevat (in € en gerealiseerde aanneemsommen > € 50.000).

Jaar	2009	2010	2011	2012
Afvalwater	9.177.538	995.000	4.116.434	1.746.500
Watersysteem	395.720	1.700.000	12.716.780	3.804.587
O&P	17.095.819	21.684.540	25.894.551	46.236.650
Drinkwater	2.952.000	3.151.830	2.897.272	65.330
Middelen	-	-	2.459.631	-
Erkenning	5.395.038	4.629.534	7.716.344	4.752.111
Waternet Totaal	35.016.115	32.160.904	55.801.013	56.605.178

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

2. Hoe is de organisatie in de uitvoering van inkoop en aanbesteding georganiseerd?

Norm

De inkoopfunctie is met het oog op een doeltreffende en doelmatige uitvoering adequaat georganiseerd, d.w.z. heeft centraal dan wel decentraal een vastgelegde en aantoonbare plek in de organisatie en bij de voorbereiding van de besluitvorming (bevoegdheden).

Bevinding:

Waternet heeft haar inkoopfunctie ingericht volgens het gecoördineerde inkoopmodel. In dit model wordt het strategisch inkoopbeleid voorbereid door de teamleider Inkoop, in samenwerking met de segmentinkopers en de inkoopadviseurs. Op het gebied van de tactische inkoop werken de segment inkopers samen met de organisatie in multidisciplinaire teams. De operationele inkoop wordt uitgevoerd door het organisatieonderdeel zelf. Het model gaat dus uit van centrale kaderstelling, advisering, coördinatie, samenwerking en informatievoorziening waarbij de feitelijke inkoop (bestellen c.q. afroepen) decentraal plaatsvindt. Binnen dit model is er een uitdrukkelijk streven naar aantoonbaar rechtmatig afgesloten mantel- en/of raamcontracten. Waternet heeft eigen algemene inkoopvoorwaarden op het gebied van de inkoop van roerende goederen, diensten, ICT en inhuur en werving personeel.

In de nota Zuiver Water is een belangrijke rol weggelegd voor de Inkoopraad. De Inkoopraad is een overkoepelend onafhankelijk orgaan binnen Waternet waar functionarissen zitting hebben als vertegenwoordiger van de desbetreffende sector die het inkoopproces en afgeleide procedures bewaken en behartigen. Onderstaand zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Inkoopraad kort beschreven:

De inkoopraad

- Toetst de categorieplannen;
- Toetst de uitkomst van de aanbestedingen in de vorm van gunningvoorstellen;
- Signaleert afwijkingen op het inkoopproces en meldt deze aan de directievergadering.

In de Nota Zuiver Water was voorzien dat de Inkoopraad vierwekelijks bijeen komt en om bureaucratiesering en planningsproblemen te vermijden, is de Teamleider Inkoop namens de Inkoopraad gemandateerd om in haar afwezigheid tijdkritische categorieplannen en gunningvoorstellen te toetsen.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

3. Vindt de uitvoering van het beleid plaats overeenkomstig de beleidsformulering?

Norm

In het inkoop-, aanbestedings-, inhuurproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie en de nazorgfase de beleidskaders meegenomen. De uitvoering van het beleid volgt aantoonbaar de afgesproken beleidskaders.

Bevinding:

Bij de uitvoering van het inkoopbeleid worden bij concrete inkooptrajecten die via het Team Inkoop lopen, de duurzaamheidscriteria in de voorwaarden meegenomen. Instrumenten als de Leidraad Duurzaam Inkopen, de Leidraad Social Return, Pianoo-kennisbank en (sinds 2013) het systeem All Solutions helpen bij het invullen van de beleidsuitgangspunten in de inkooptrajecten.

De Inkoopraad vervult in dit kader een coördinerende en toetsende rol. Als sturingsinstrumenten voor de komende inkooptrajecten worden de Categorieoverzichten, de categorieplannen, de Waternet Inkoopkalender en de inkoop(meer)jarenplannen gebruikt. Uit de gesprekken is gebleken dat de frequentie van de vergaderingen van de Inkoopraad afneemt en daarmee ook de betekenis ervan.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

4. Hoe en in welke mate worden de doelstellingen gerealiseerd? Is hier voldoende inzicht in?

Norm

Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door AGV op de hiervoor genoemde beleidsdoelen.

Bevinding:

De aantoonbare realisatie van de beleidsdoelstellingen op het gebied van inkoop en aanbestedingen richt zich, gelet op de interne rapportages van het Team Inkoop, met name op het gebied van rechtmatigheid. Tot en met 2012 was de verantwoording van de inkoopdoelstellingen met name gericht op het feit of opdrachten boven de €50.000 voor advisering langs Team Inkoop zijn gegaan en in concurrentie werden aanbesteed. Getoetst werd of de inkooporders gelieerd konden worden aan het contractenregister, het aanbestedingenregister of anderszins bekend waren binnen het team Inkoop. De doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, social return, fair trade en innovatie worden aan de voorkant van het inkooptraject meegenomen. Het is niet duidelijk in hoeverre de uitkomsten ervan bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen op deze terreinen. In de beschikbare rapportages worden deze aspecten op realisatiebasis niet aangetroffen.

In jaarbegrotingen en jaarverslagen van AGV worden de ambities en de beleidsrealisatie op het terrein van duurzaamheid afgemeten aan het opnemen van de duurzaamheidscriteria aan de voorkant van het inkoopproces.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

5. Waaruit blijkt dat er inspanningen zijn gedaan om conform vastgelegde doelstellingen in te kopen? Hoe wordt bij de inkoop afgewogen of deze ook echt nodig is?

Norm

In de inkoop-, inhuur en aanbestedings-dossiers zijn aantoonbaar de stappen voorbereiding, specificatie, selectie en nazorg vastgelegd en daarmee te volgen

Bevinding:

Bij het opstellen van categorieplannen wordt door budgethouder, contract-eigenaar en Inkoopraad afgewogen of en in welke mate beleidsdoelen op het gebied van duurzaam inkopen en social return bij de inkooptrajecten worden meegewogen. Ook de behoefte/noodzaak van inkoop wordt in het categorieplan onderbouwd.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

6. Vindt bij de uitvoering afweging plaats tussen de verschillende inkoop- en aanbestedingsmethodieken en door wie? Wat is de ervaring bij de uitvoering van de Europese regelgeving?

Norm

Leveranciers worden, op basis van een marktverkenning en volgens een vast protocol waarin de beleidskaders zijn opgenomen, uitgenodigd een offerte uit te brengen;

In inkoop-, inhuur en aanbestedingsdossiers zijn aantoonbaar de stappen voorbereiding, specificatie, selectie en nazorg vastgelegd en daarmee te volgen;

Kennis van Europese en landelijke regelgeving is aantoonbaar beschikbaar in de organisaties.

Bevinding:

Bij de uitvoering van inkooptrajecten gelden afspraken over het in concurrentie aanbieden van opdrachten (alle opdrachten boven de €50.000) en de geldende regels over Europese openbare, nationaal openbare, en niet openbare aanbestedingen. Bij elk inkoop- en aanbestedingstraject geeft de inkoper vanuit zijn eigen expertise en in samenhang met de door de projectleider verstrekte aanbestedingsraming een afgewogen advies voor wat betreft de te hanteren inkoop- en aanbestedingsmethodiek.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

7. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het Algemeen bestuur van AGV en doelstellingen op andere beleidsterreinen, o.a. op het terrein van duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap. Is inzichtelijk welke definities daarbij in de praktijk worden gehanteerd?

Norm

De beleidsdoelen worden door Waternet aantoonbaar toegepast (meegenomen) als kaders voor de inkoop-, aanbestedings- en inhuurtrajecten.

Bevinding:

De doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid conform de beleidsnota van de gemeente Amsterdam en de Nota Zuiver Water van Waternet, geven richting aan de voorwaarden die worden gesteld hierover in de uitvoering van het inkoopbeleid. Definities worden gehanteerd conform de leidraden van de gemeente Amsterdam en

de normen van het Agentschap NL. Inmiddels wordt nieuw inkoopbeleid voorbereid voor Waternet, waarbij het modelbeleid van de Unie van Waterschappen leidend is. Niet duidelijk is of, en zo ja in welke mate, het AGV-beleid daarin is afgedekt.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

8. Wordt bij de uitvoering van het beleid samenwerking gezocht met andere uitvoeringsorganisaties (bijv. Amsterdam, waterschappen of regio gemeenten)?

Norm

Er is een uitgesproken ambitie m.b.t. gezamenlijke inkoop;

Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten;

Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkopen;

De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.

Bevinding:

Waternet werkt bij de voorbereiding en uitvoering van inkooptrajecten met name samen met de gemeente Amsterdam. Mocht de gelegenheid zich voordoen dan wordt ook samenwerking gezocht met omliggende waterschappen als Rijnland en HHNK en met andere drinkwaterbedrijven. Met omliggende gemeenten wordt niet of nauwelijks samengewerkt, al is er sinds kort nadrukkelijke afstemming met de gemeente Rotterdam over bepaalde vormen van innovatief aanbesteden.

Vraag (werking inkoop en aanbesteding)

9. In welke mate kan de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid doelmatig en/of doeltreffend worden genoemd? Welke waarborgen en sturingsmogelijkheden zijn gecreëerd om dat te bevorderen?

Norm

In het inkoop-, aanbestedings- en inhuurproces zijn procedures (regels op organisatie-niveau) opgenomen waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle (aard en omvang 2009 - heden (budgetbeheersing)) in het algemeen en interne controle op het toepassen van de bovengenoemde beleidskaders in het bijzonder.

Bevinding:

Tot en met 2012 was de aandacht voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met name gericht op het rechtmatigheidsaspect. Dit was en is uiteraard ook één van de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In 2013 is er extra aandacht voor de doelmatigheid bijvoorbeeld door het contract- en leveranciersmanagement te versterken. De inkoopprocessen en –procedures zijn beschreven en worden op Waternet Intranet gecommuniceerd. Inmiddels is via het geïntegreerde systeem All Solutions geborgd dat inkoopactiviteiten expliciet langs het Team Inkoop komen en daarmee een toetsing op doelmatigheid (raamcontract en juiste inkoop- en aanbestedings-procedure) mogelijk is. Dat geldt ook voor de doeltreffendheid van beleid voor zover er sprake is van opname van beleidsdoelen in de inkoopvoorwaarden. Een specifieke verantwoording van de doeltreffendheid van het inkoopbeleid in relatie tot de doelen duurzaamheid en social return is niet aangetroffen.

Inhuur:

Vraag (werking inhuur)

1. Wat zijn de aard, reden en omvang van de inhuur van externen in de huidige bestuursperiode (2009-heden). Welke budgetten worden gebruikt?

Norm

De omvang en de aard van de inhuur van externen zijn op efficiënte en effectieve wijze uit het financiële systeem van Waternet te halen.

Bevinding:

In bijlage G is een overzicht opgenomen van de aard en omvang van inhuur externen in de periode 2009 – 2012.

In onderstaande tabel wordt daarvan een samenvatting gegeven (in €)

Jaar		Uitzendkrachten	Advies	Totaal
2009	WN Totaal	20.440.238	15.871.232	36.311.470
	AGV	1.247.688	11.616.956	12.864.644
2010	WN Totaal	13.304.306	15.593.557	28.897.863
	AGV	1.978.802	11.477.345	13.465.147

201	WN Totaal	10.289.836	12.668.284	22.958.120
1	AGV	1.142.532	9.023.302	10.165.834
201	WN Totaal	9.890.390	13.488.852	23.379.242
2	AGV	786.184	9.505.483	10.291.667

Voor de inhuur van externen, waarbij de afdeling M&O betrokken is, gelden de budgetten uit het personeelsbudget. Voor tijdelijke inhuur is de grens bepaald op maximaal 5% van het personeelsbudget en een duur van maximaal 2 jaar (conform directiebesluit). Ter verantwoording wordt ieder kwartaal een businessreview gemaakt dat ingaat op thema's als inhuur en ziekteverzuim. Er wordt niet apart gerapporteerd over de werkzaamheden voor AGV. Voor de inhuur van specialistische expertise ten behoeve van projecten zijn de beschikbare projectbudgetten leidend.

Vraag (werking inhuur)

2. Hoe is in het beleid en in de praktijk de uitvoering van inhuur externen georganiseerd?

Norm

De uitvoering van het beleid m.b.t. de inhuur van externen is doelmatig en doeltreffend georganiseerd op basis van vastgelegde afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Bevinding:

Het beleid en de uitvoering van inhuur externen kent twee aanvliegroutes. Betreft het de inhuur van externen voor projecten, dan loopt het inhuurproces via het Team Inkoop. Werkwijze is dan gelijk aan de regels zoals die gelden voor het inkoopbeleid in zijn algemeenheid. Gaat het om de inhuur voor bestaande functies dan is de afdeling M&O c.q. zijn de recruiters van die afdeling daarbij betrokken. Inmiddels is het hele wervingstraject beschreven en gedigitaliseerd. Op Intranet is een meldingsformulier opgenomen met alle richtlijnen en uitgangspunten die van toepassing zijn op externe inhuur.

De standaardprocedure bestaat uit:

- Recruiter controleert of betreffende functie daadwerkelijk is vrijgegeven;
- Recruiter benadert boven-formatieven die in aanmerking komen;
- (Tijdelijke) vacature wordt twee weken intern opengesteld;
- Daarna externe openstelling op basis van Plan van Aanpak, dat voorziet in maatwerk per vacature. De procedure is o.a. afhankelijk van ontwikkelingen in de markt en de gevraagde expertise. Meestal wordt gebruik gemaakt van bureaus uit het raamcontract dat via het Team Inkoop is afgesloten;
- Vóór definitieve inhuur checken de betreffende HR-adviseur van de sector en de recruiter onafhankelijk van elkaar de benodigde formulieren.

Vraag (werking inhuur)

3. Vindt de uitvoering van het beleid plaats overeenkomstig de beleidsformulering?

Norm

Bij de uitvoering van het beleid m.b.t. inhuur externen zijn de beleidsdoelen aantoonbaar richtinggevend

Bevinding:

Uit de bestudering van de cases blijkt dat het beleid inzake duurzaamheid, social return en fair trade aandacht krijgt bij in het offerteverzoek c.q. het bestek. De mate van aandacht is per procedure en onderwerp verschillend. Bij de opdrachtverlening en de realisatie van de opdrachten wordt niet systematisch aandacht besteed aan de genoemde aspecten (zie ook deel C. verantwoording).

Vraag (werking inhuur)

4. Kwaliteitsborging: op welke wijze wordt de kwaliteit van de inhuur gewaarborgd?. Op welke wijze vindt kennisborging plaats binnen de organisatie van de werkzaamheden die door een externe zijn verricht?

Norm

Bij de uitvoering van het beleid m.b.t. inhuur externe zijn de beleidsdoelen aantoonbaar richtinggevend.

Bevinding:

Er zijn inmiddels voorbeelden van het borgen van specialistische externe kennis in de organisatie. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de projectleider en de betreffende sector. Een voorbeeld is de inhuur van expertise voor de implementatie van de nieuwe werkkostenregeling. Daarvoor is in overleg met de directeur van de sector externe expertise ingehuurd, die werkende weg ook is overgedragen op directeur en senior medewerkers, waarmee deze geborgd is voor de organisatie.

Vraag (werking inhuur)

5. Kostenbeheersing: vindt er een afweging plaats van nut en noodzaak van de externe inhuur en door wie? Op welke wijze wordt omgegaan met planbare en niet planbare externe inhuur?

Norm

Bij inzet van noodzakelijke expertise vindt vooraf afweging plaats of de gevraagde expertise intern dan wel extern wordt ingevuld. Inhuur van planbare externe capaciteit vindt plaats met behulp van raamovereenkomsten met externe bureaus.

Bevinding:

Zie toelichting/bevinding bij vraag 2. Standaard is in de procedure de afweging opgenomen of benodigde kennis ook intern (bovenformatieven) aanwezig is. Er zijn door Waternet raamcontracten afgesloten met uitzendbureaus voor de inhuur van planbare externe capaciteit.

Vraag (werking inhuur)

6. Op welke wijze wordt in de praktijk aandacht geschonken aan doelstellingen op andere beleidsvelden o.a. op het terrein van strategisch personeelsbeleid?

Norm

In de voorbereidingsfase van mogelijke externe inhuur wordt expliciet aandacht besteed aan uitgangspunten op andere beleidsterreinen (onder meer afweging inzet interne dan wel externe expertise).

Bevinding:

In 2013 is een start gemaakt met strategische personeelsplanning. Er is een overzicht gemaakt van gevraagde en aanwezige kennis. Dat levert een beeld op van de opleidingsbehoefte, waarin Waternet voor een belangrijk deel kan voorzien via de Waternet Academie. Voor wat betreft het beleidsdoel social return wordt hieraan al aandacht besteed bij de werving van vaste medewerkers. Medewerkers van de sociale werkvoorziening Pantar zijn in vaste dienst genomen (o.a. DIV). Ook bij de inspanningen van het interne loopbaancentrum is aandacht voor medewerkers met een arbeidsbeperking.

Vraag (werking inhuur)

7. In welke mate kan de inhuur van externen doelmatig en/of doeltreffend worden genoemd? Welke waarborgen en sturingsmogelijkheden zijn gecreëerd om dat te bevorderen? Zijn er mechanismen ingebouwd waardoor je flexibel kunt inhuren?

Norm

Normstelling in de vraag besloten.

Bevinding:

De inhuur van uitzendkrachten vindt sinds 2009 overwegend plaats via raamcontracten met een viertal uitzendbureaus. Circa 80% van de inhuur van uitzendkrachten verloopt via deze raamcontracten. Om tot verdere verbetering van dit resultaat te komen worden meer dwingende afspraken met de deelnemende partijen gemaakt en wordt de organisatie rondom de inhuur van uitzendkrachten verder geprofessionaliseerd. De afdeling M&O binnen Waternet bewaakt de afspraken met de uitzendbureaus. In hoeverre er sprake is van doeltreffendheid van de inhuur van uitzendkrachten is in zeer beperkte mate vast te stellen. Hiervoor zullen op dat gebied meer concrete doelstellingen aan de voorkant van het inhuurproces dienen te worden vastgesteld.

De inhuur van ingenieursdiensten verloopt doelmatiger en doeltreffender door het opstellen van een categorieplan en de daarop gebaseerde openbare aanbesteding. Hierin is op hoofdlijn het principe van duurzaam inkopen opgenomen. Verdere eisen en

wensen op dat gebied zijn in het aanbestedingsbestek opgenomen. Innovatieve en duurzame oplossingen voor vraagstukken waar externe inhuur van ingenieursdiensten voor worden aangesproken en ingezet zitten in de verschillende afgesloten raamovereenkomsten. Over de resultaten op dit gebied is echter geen consistente verantwoording aangetroffen.

Vraag (werking inhuur)

8. Worden de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de praktijk gerealiseerd?

Norm

Normstelling in de vraag besloten.

Bevinding:

Het is aan de hand van verantwoordingsdocumenten in heel beperkte mate aantoonbaar of, en zo ja in welke mate, de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de praktijk zijn gerealiseerd.

1.3

Deelvragen verantwoording van beleid

Vraag (verantwoording)

1. Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de inkoop, inhuur en aanbestedingen en aan wie?

Norm

De resultaten met betrekking tot de bovengenoemde beleidskaders worden aantoonbaar door Waternet verantwoord en geëvalueerd om tot verbeteringen te komen.

Bevinding:

Verantwoording over de uitvoering van het inkoop-, inhuur en aanbestedings-beleid vindt intern plaats binnen de Inkoopraad en binnen de directie van Waternet.

Vraag (verantwoording)

2. Hoe worden het Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur van AGV geïnformeerd over de uitvoering van het inkoop, inhuur en aanbestedingsbeleid en is deze informatie adequaat voor de kaderstellende en controlerende taak van het Algemeen Bestuur?

Norm

Het Dagelijks Bestuur en het Algemeen bestuur worden minimaal bij elke periode van de planning en control-cyclus respectievelijk minimaal eens per jaar geïnformeerd over de uitvoering van het beleid voor inkoop, aanbesteding en inhuur met daaraan vast een mogelijke bijstelling van de beleidskaders.

Bevinding:

Het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur stellen de begroting en de jaarstukken van AGV vast met daarin de verantwoording over het thema duurzaamheid. Daarin zijn de acties rondom duurzaam inkopen opgenomen met name in de richting van het opnemen van duurzaamheidscriteria van het Agentschap.nl. In de verantwoording wordt aangegeven dat AGV vanaf 2011 nagenoeg voor 100% duurzaam inkoop. Zoals aangegeven betreft dit het opnemen van duurzaamheidscriteria in de inkoopvoorwaarden vooraf bij een inkooptraject, maar is er geen concreet inzicht in de resultaten van het duurzaam inkopen en social return.

2. BEVINDINGEN UIT DE CASE-STUDY

Naast documentenstudie en gesprekken zijn in het onderzoek negen inkoopdossiers nader geanalyseerd. De cases vormen een dwarsdoorsnede van de activiteiten van Waternet en hebben dus niet in alle gevallen 100% betrekking op de activiteiten van AGV. Verder is relevant dat voor de uitvoering van werken de betreffende aannemer het materiaal afneemt van Waternet. De duurzaamheidsaspecten inzake materiaal krijgen hun aandacht via de inkoop van dat materiaal.

Accent bij deze case-study ligt op het opnemen van de beleidscriteria duurzaamheid, social return, innovatie en fair trade in de concrete bestekken bij deze inkooptrajecten en de verantwoording daarover in de resultaten van de inkoop. Bij de selectie van de inkoopdossiers is uitgegaan van een verdeling over respectievelijk de onderzoeksperiode 2009-2012 en de wijze van aanbesteding (Europees openbaar, nationaal openbaar/na selectie en ondershands. Onderstaand wordt per inkoopdossier kort ingegaan op de bevindingen:

1. 133-2008: Verbouwing Rioolgemaal Flierbosdreef

Dit betreft de aanbesteding van werkzaamheden ten behoeve van de verbouwing van het rioolgemaal Flierbosdreef. De aanbesteding heeft plaatsgevonden volgens de enkelvoudige onderhandelingsprocedure. Eén ondernemer wordt uitgenodigd om in te schrijven en door onderhandelingen tussen aanbesteder en ondernemer worden de voorwaarden van de opdracht vastgesteld. Het bestek is ingericht volgens de Standaard RAW⁵ Bepalingen. De door de ondernemer te verstrekken eigen gegevens worden getoetst aan de economische en financiële draagkracht van de ondernemer en aan zijn technische bekwaamheden. In een staat wordt een nadere beschrijving van het uit te voeren werk opgenomen met daarbij behorende resultaatverplichtingen en al dan niet verrekenbare hoeveelheden.

In dit standaard-bestek zijn geen expliciete bepalingen opgenomen met betrekking tot de duurzaamheid (bijvoorbeeld van in te zetten materialen), social return, innovatie en fair trade. Opdrachtgever van deze aanbesteding was het dagelijks bestuur van de gemeente Amsterdam.

⁵ RAW (Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw) is een stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van bouwcontracten in de grond-, weg- en waterbouwsector.

2. 154-2008: Architectenkeuze nieuwbouw steunpunt Papaverweg

Dit betreft de uitnodiging aan een vijftal architectenbureaus die aan de hand van een marktverkenning (bedrijfsgebouw moet drijvend worden uitgevoerd) zijn geselecteerd. De werkzaamheden van de architect betreffen het opstellen van een voorlopig ontwerp, een definitief ontwerp, de bouwvoorbereiding, controle op de bouwkundige productietekeningen, de directievoering, oplevering en nazorg. In de ontwerpfilosofie wordt de nadruk gelegd op de duurzaamheid, milieubewustheid en het onderhoudsarm zijn van de te gebruiken materialen. Meer concreet wordt speciale aandacht gevraagd aan het benutten van regenwater, zonnecollectoren, vegetatie daken, voorkomen van uitlogende materialen, duurzaam bouwen, warmtepomp en windenergie. De beoordeling van de binnengekomen voorstellen kende een sterk accent op de inzet van innovatieve en duurzame oplossingen zowel voor het gebouw als voor de ruimtelijke inrichting. Tevens wordt verder gekeken dan de beoogde investeringskosten. Ook de onderhoud- en beheerkosten worden bij de beoordeling betrokken. Resultaat van deze werkwijze is realisatie van een maximaal duurzame investering. Aspecten als social return en fair trade hebben geen expliciete aandacht gekregen bij deze aanbesteding.

3. 1365-2009: Bestek aanbesteding inhuur Uitzendkrachten

Dit betreft de Europese openbare aanbesteding namens een 40-tal deelnemers voor de inhuur van uitzendkrachten voor algemene, reguliere functies gewaardeerd t/m schaal 9 van de rechtspositieregeling gemeente Amsterdam. Het gaat daarbij om algemeen administratief en algemeen industrieel/technisch personeel. De intentie van de aanbesteding was om met uitzendbureaus raamcontracten af te sluiten. Uiteindelijk zijn de binnengekomen (7) offertes beoordeeld op de gunningscriteria kwaliteit (50%), prijs (30%), social return (15%) en duurzaamheid/milieu (5%). Het beleid ten aanzien van social return is opgenomen in het bestek. Aan inschrijvers is gevraagd met een onderbouwd voorstel te komen hoe voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt deze afstand kan worden verkleind. Er zijn raamcontracten afgesloten met vier uitzendbureaus inclusief ambities op het gebied van social return.. Momenteel is Waternet gezamenlijk met ServiceHuisPersoneel gemeente Amsterdam bezig met de beoordeling van een nieuwe Europese aanbesteding uitzendkrachten. Overigens blijkt dat ongeveer 80% van de bedoelde uitzendkrachten daadwerkelijk bij de gecontracteerde partijen wordt ondergebracht. Dit leidt tot ongewenste situaties en de behoefte aan een meer prominente positie voor SHP.

4. Bestek INK10.00098 Inhuur Ingenieursdiensten

Dit betreft de Europese openbare aanbesteding aangaande ingenieursdiensten voor Waternet. Het doel was te komen tot raamovereenkomsten met meerdere opdrachtnemers. De aanbesteding is ingedeeld in twee percelen te weten de inhuur van ingenieursdiensten voor specifieke kennisgebieden en de inhuur van ingenieursdiensten voor multidisciplinaire projecten. In het bestek wordt kennis en kennisontwikkeling expliciet genoemd. In de gunningscriteria wordt onder het beoordelingscriterium kwaliteit nadrukkelijk ontwikkelingen en innovaties (20%) en duurzame oplossingen (10%) genoemd. In de eisen ten aanzien van milieuzorg wordt verwezen naar de criteria voor duurzaam inkopen van externe adviesdiensten en maatschappelijk verantwoord ondernemen van het Agentschap NL (voorheen SenterNovem). Ten tijde van de aanbesteding (2010) waren deze criteria nog in een concept- en consultatiestadium, maar in de offertes dienden concrete voorstellen opgenomen te worden over duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Voorafgaande aan de aanbesteding is een Categorieplan Ingenieursdiensten door het Team Inkoop opgesteld, op basis waarvan een gerichte inkoopstrategie kan worden ingezet. Aspecten als rechtmatigheid en doelmatigheid van de inhuur speelden hierbij ook een belangrijke rol. Er zijn met 17 partijen voor de verschillende percelen raamcontracten afgesloten.

5. Bestek 1000047 inkoop multifunctioneel kraanschip en sleepboot

Dit betreft een Europese openbare aanbesteding voor de aanschaf van een hybride (elektrisch/diesel) multifunctioneel vaartuig voor bagger- en hijswerkzaamheden in de Amsterdamse grachten en havens. In afwijking van de gangbare werkwijze is ervoor gekozen om het werfbestek (bouw) en elektrisch bestek (installatie), separaat in de markt te plaatsen. Voornaamste reden hiervoor was dat de eisen welke gesteld werden aan het installatiedeel zo complex waren, dat bij een regulier aanbestedingstraject ofwel bouw en installatie door één partij, de verwachting was dat het installatiedeel kwalitatief niet tot het gewenste resultaat zou leiden. Na een eerste inschrijving met een overschrijding van de oorspronkelijke financiële raming is verder onderhandeld over besparingsmogelijkheden. Agentschap NL heeft uitgebreide (duurzaamheids)normen voor vaartuigen gedefinieerd die als eis zijn meegenomen in beide bestekken. Daarnaast werd verwezen naar het "schoner varen" beleid van de gemeente Amsterdam en is rekening gehouden met de Uitvoeringsregeling Verbetering Luchtkwaliteit Noord Holland. In het bestek is het begrip duurzaamheid nog verder ingevuld met de beginselen van total cost of ownership (niet alleen "hier en nu", maar ook "daar en later"). In het kader van bestaande subsidieregelingen duurzaamheid provincie Noord Holland zijn voor de diesel/elektrische voortstuwingsinstallaties en voor nabehandeling van de uitlaatgassen subsidies toegekend. Duurzaamheid en innovatie zijn aspecten die nadrukkelijk bij de aanbesteding in beeld zijn. Social return en fair trade zijn niet herkenbaar terug te vinden.

In de doorlooptijd naar de oplevering van het kraanschip zijn wel problemen opgetreden met, blijkens een evaluatie, hoofdoorzaken als gebrek aan project- en processturing, te weinig budget bij de start van de uitvoering en een conflict tussen de werf en de installateur.

6. Bestek 346-2010 Dijkverbetering en recreatieve route Osdorper Bovenpolder

Dit betreft een openbare aanbesteding voor dijkverbetering (opdrachtgever Waternet) en aanleggen recreatieve route (opdrachtgever Dienst Landelijke Gebied Regio West) op basis van een bestek conform de standaard RAW-bepalingen. Voor wat betreft het inbrengen van duurzaamheidsaspecten in dit specifieke werk is het gebruik van duurzaam hout (FSC) voorgeschreven en bevordert het aanbrengen van een kleilaag (benutting van de uitkomende kleigrond) de duurzaamheid van de uitvoering van de dijkverbetering. De aanleg van de plas/dras oever over een lengte van 900 m. door het omlaag drukken van de bestaande beschoeiing en de sanering van verontreiniging ter plaatse van het oude gemaal zijn uiteraard ook uit milieuoogpunt verantwoorde maatregelen. De criteria van social return, fair trade en innovatie zijn niet expliciet meegenomen in het bestek.

7. Bestek 405-2010 beschoeiing Weespertrekvaart Gaasp fase 3

Dit betreft het vervangen van de beschoeiing langs de Gaasp (zuidelijke oever). De wijze van aanbesteding is een onderhandse procedure met een standaard bestek conform de RAW-bepalingen. In dit bestek zijn behoudens het voorgeschreven FSC-keurmerk voor te gebruiken hout geen verdere duurzaamheidscriteria opgenomen.

8. Bestek 11-00204 saneren waterbodembodem Vecht fase 2

Deze aanbesteding kende een niet openbare Europese aanbesteding met een pre-selectie van mogelijke opdrachtnemers. Het werk betreft een saneringsbaggerwerk met grotendeels niet-verspreidbare specie, die afgevoerd en verwerkt mag worden in een rijksdepot. Daarnaast diende bij het werk op enkele locaties rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van explosieven. De beoordeling van de inschrijvers was gebaseerd op het omgaan met de zorgplicht voor flora en fauna, het omgaan met voorzieningen van derden en het beperken van de overlast voor de omgeving. Het baggeren heeft al een duurzaamheidsaspect in zichzelf. Bij dit project werd op zeer specifieke wijze 'de onderkant van de vervuiling' bepaald.
Voor deze methode heeft Waternet nog een innovatieprijs ontvangen. Met deze methode wordt voorkomen dat teveel bagger wordt weggenomen. Verder is in dit project niet met specifieke duurzaamheidscriteria rekening gehouden evenals met beleidsthema's als social return en fair trade.

9. Bestek Struvietinstallatie

Na de introductie van biologische fosfaatverwijdering bij afvalwater-zuiveringen in Nederland worden deze installaties geconfronteerd met struvietafzettingen in de sliblijn en een verslechterde slibontwatering. Ook in de sliblijn van rwzi Amsterdam West zijn de afgelopen jaren afzettingen geconstateerd in onder andere de centrifuges, slibleidingen en slibpompen. Deze afzettingen zijn geanalyseerd en bestaan voor het grootste deel uit struviet. Ook de ontwatering van het uitgegist slib gaat slechter, wat leidt tot een verhoging van de kosten van de eindverwerking van het slib.
De combinatie van biologische fosfaatverwijdering en het vergisten van dit slib leidt tot hoge fosfaatgehalten in de gisting. In combinatie met het aanwezige magnesium en ammonium, is struvietvorming onvermijdelijk. In het geval van rwzi Amsterdam West betreft het struviet in de vorm van Magnesium

Ammonium Fosfaat (MAP). Op de rwzi Amsterdam is daarom een struvietinstallatie tussen de bestaande slibgistingstanks (SGT) en de uitgeste slibbuffer (USB) gebouwd.

Op deze aanbesteding is het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005) van toepassing. AGV heeft als opdrachtgever gekozen voor een aanbesteding overeenkomstig de nationale procedure "onderhandse procedure". Door AGV zijn kandidaten geselecteerd en uitgenodigd die in een eerder stadium bij Waternet/AGV een pilot hebben uitgevoerd.

Met deze aanbesteding wordt beoogd te komen tot een overeenkomst met één marktpartij die integraal verantwoordelijk is voor het ontwerpen en uitvoeren van de Struvietinstallatie, één en ander zoals omschreven in de Vraagspecificatie. De Struvietinstallatie is aanbesteed en uitgevoerd als een opdracht waarin ontwerp en uitvoering zijn geïntegreerd, een zgn. Design & Construct contract.

Geconstateerd kan worden dat bij deze aanbesteding gebruik is gemaakt van innovatieve methodes en dat duurzaamheid zowel in de techniek maar ook in het kijken naar de kosten gedurende de totale levensduur van de installatie een belangrijk beoordelingscriterium is geweest.

Bijlage A: Normenkader

NORMENKADER ONDERZOEK INKOOP-, INHUUR EN AANBESTEDINGSBELEID AGV

DEELVRAGEN ONDERZOEK	NORMENKADER
A. Kaders van wet en regelgeving	
1. Wat is de Europese en landelijke regelgeving omtrent inkoop, inhuur en aanbesteding?	Binnen de organisaties van AGV en Waternet maken Europese en landelijke regelgeving aantoonbaar deel uit van het beleid op het gebied van inkoop, inhuur en aanbesteding.
2. Wat is het beleid en regelgeving omtrent inkoop, inhuur en aanbestedingen en door wie is het vastgesteld?. Welke doelstellingen en uitgangspunten zijn daarbij vastgelegd? Zijn deze expliciet gemaakt?	AGV beschikt over een actueel inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid dat door het AB is vastgesteld. De daarin opgenomen uitgangspunten en doelstellingen zijn geschikt voor een adequate evaluatie van de uitvoering van het beleid.
3. Welke kaderstellende en controlerende rol heeft het Algemeen bestuur van het waterschap m.b.t. de inkoop, inhuur en aanbestedingen in de constructie met Waternet? Is er sprake van mandaat? Zo ja, hoe is het mandaat geregeld?	De bestuurlijke verantwoordelijkheden (m.n. kaderstelling en controlerende rol), bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop-, aanbesteding en inhuur zijn zowel bij AGV (onderscheidend AB en DB) als bij Waternet benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.
4. Hoe zijn de bestuurlijke aandachtspunten van AGV vertaald in beleid en regelgeving op organisatieniveau?. In hoeverre maken duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap onderdeel uit van het beleid?	Waternet heeft de beleidsdoelen van AGV op het gebied van inkoop en aanbesteding zoals duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap opgenomen in het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.
5. Hoe zijn de bevoegdheden binnen de organisatie over inkoop, inhuur en aanbesteding geregeld?	De bevoegdheden over inkoop, inhuur en aanbesteding zijn vastgelegd, bekend in de organisatie en zijn periodiek onderwerp van interne controles.
B. Werking van beleid	
<i>Inkoop en aanbestedingen</i>	
1. Wat zijn de omvang en de aard van de inkoop- en aanbestedingstrajecten in de huidige bestuursperiode (2009-heden)?	De omvang en de aard van de inkoop- en aanbestedingstrajecten zijn op efficiënte en effectieve wijze uit het financiële systeem van Waternet te halen.
2. Hoe is de organisatie in de uitvoering van inkoop en aanbesteding georganiseerd?	De inkoopfunctie is met het oog op een doeltreffende en doelmatige uitvoering adequaat georganiseerd, d.w.z. heeft centraal dan wel decentraal een vastgelegde en aantoonbare plek in de organisatie en bij de voorbereiding van de besluitvorming (bevoegdheden).
3. Vindt de uitvoering van het beleid plaats overeenkomstig de beleidsformulering?	In het inkoop-, aanbestedings-, inhuurproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de nazorgfase de boven-genoemde beleidskaders meegenomen. De uitvoering van

	het beleid volgt aantoonbaar de afgesproken beleidskaders.
4. Hoe en in welke mate worden de doelstellingen gerealiseerd? Is hier voldoende inzicht in? Met in het bijzonder:	Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door AGV op de hiervoor genoemde beleidsdoelen.
5. Waaruit blijkt dat er inspanningen zijn gedaan om conform vastgelegde doelstellingen in te kopen?. Hoe wordt bij de inkoop afgewogen of deze ook echt nodig is?	In de inkoop-, inhuur en aanbestedings-dossiers zijn aantoonbaar de stappen voorbereiding, specificatie, selectie en nazorg vastgelegd en daarmee te volgen.
6. Vindt bij de uitvoering afweging plaats tussen de verschillende aanbestedingsmethodieken, en door wie? Wat is de ervaring bij de uitvoering van de Europese regelgeving?	Leveranciers worden op basis van een marktverkenning en volgens een vast protocol waarin de bovengenoemde beleids-kaders zijn opgenomen, uitgenodigd een offerte uit te brengen; Inkoop-, inhuur en aanbestedingsdossiers zijn aantoonbaar de stappen voorbereiding, specificatie, selectie en nazorg vastgelegd en daarmee te volgen; Kennis van Europese en landelijke regelgeving is aantoonbaar beschikbaar in de organisaties.
7. Op welke wijze wordt in de praktijk van de uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het Algemeen bestuur van AGV en doelstellingen op andere beleidsterreinen, o.a. op het terrein van duurzame inkoop, fair trade, innovatie en sociaal ondernemerschap. Is inzichtelijk welke definities daarbij in de praktijk worden gehanteerd?	De beleidsdoelen worden door Waternet aantoonbaar toegepast (meegenomen) als kaders voor de inkoop-, aanbestedings- en inhuurtrajecten.
8. Wordt bij de uitvoering van het beleid samenwerking gezocht met andere overheidsorganisaties (bijv. Amsterdam, waterschappen of regiogemeenten)?	Er is een uitgesproken ambitie m.b.t. gezamenlijke inkoop; Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten; Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkopen; De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.
9. In welke mate kan de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid doelmatig en/of doeltreffend worden genoemd? Welke waarborgen en sturingsmogelijkheden zijn gecreëerd om dat te bevorderen?	In het inkoop-, aanbestedings- en inhuurproces zijn procedures (regels op organisatie-niveau) opgenomen waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle (aard en omvang 2009 - heden (budgetbeheersing), in het algemeen en interne controle op het toepassen van de bovengenoemde beleidskaders in het bijzonder.
<i>Inhuur</i>	
1. Wat zijn de aard, reden en omvang van de inhuur van externen in de huidige bestuursperiode (2209-heden). Welke budgetten worden gebruikt?	De omvang en de aard van de inhuur van externen zijn op efficiënte en effectieve wijze uit het financiële systeem van Waternet te halen.
2. Hoe is in het beleid en in de praktijk de uitvoering van inhuur externen georganiseerd?	De uitvoering van het beleid m.b.t. de inhuur van externen is doelmatig en doeltreffend georganiseerd op basis van vastgelegde afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
3. Vindt de uitvoering van het beleid plaats overeenkomstig de beleidsformulering?	Bij de uitvoering van het beleid m.b.t. inhuur externen zijn de beleidsdoelen aantoonbaar

	richtinggevend
4. Kwaliteitsborging: op welke wijze wordt de kwaliteit van de inhuur gewaarborgd? Op welke wijze vindt kennisborging plaats binnen de organisatie van werkzaamheden die door de externen zijn verricht?	Bij de uitvoering van het beleid m.b.t. inhuur externen zijn de beleidsdoelen aantoonbaar richtinggevend
5. Kostenbeheersing: vindt er een afweging plaats van nut en noodzaak van de externe inhuur, en door wie? Op welke wijze wordt omgegaan met planbare en niet planbare inhuur externen?	Bij inzet van noodzakelijke expertise vindt vooraf afweging plaats of de gevraagde expertise intern dan wel extern wordt ingevuld. Inhuur van planbare externe capaciteit vindt plaats met behulp van raamovereenkomsten met externe bureaus
6. Op welke wijze wordt in de praktijk aandacht geschonken aan doelstellingen op andere beleidsvelden, o.a. op het terrein van strategisch personeelsbeleid?	In de voorbereidingsfase van mogelijke externe inhuur wordt expliciet aandacht besteed aan uitgangspunten op andere beleidsterreinen (onder meer afweging inzet interne dan wel externe expertise)
7. In welke mate kan de inhuur van externen doelmatig en/of doeltreffend worden genoemd? Welke waarborgen en sturingsmogelijkheden zijn gecreëerd om dat te beoordelen? Zijn er mechanismen ingebouwd waardoor je flexibel kunt inhuren?	
8. Worden de geformuleerde beleidsdoelstellingen in de praktijk gerealiseerd?	
C. Verantwoording	
1. Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de inkoop, inhuur en aanbestedingen en aan wie?	De resultaten met betrekking tot de bovengenoemde beleidskaders worden aantoonbaar door Waternet verantwoord en geëvalueerd om tot verbeteringen te komen.
2. Hoe worden het Dagelijks bestuur en het Algemeen bestuur van AGV geïnformeerd over de uitvoering van het inkoop-, inhuur- en aanbestedingsbeleid en is deze informatie adequaat voor de kaderstellende en controlerende taak van het Algemeen bestuur?	Het DB en het AB worden minimaal bij elke periode van de planning en control-cyclus respectievelijk minimaal eens per jaar geïnformeerd over de uitvoering van het beleid voor inkoop, aanbesteding en inhuur met daaraan vast een mogelijke bijstelling van de beleidskaders.

Bijlage B: Overzicht interviews

Naam	Organisatie
Mw. J. Brauer (adviseur) en mw. W. Schaap (hoofd M&O)	Waternet Mens & Organisatie
Dhr. C. Oldenburg (teamleider a.i. inmiddels vast aangesteld)	Waternet Inkoop en Aanbesteding
Dhr. S. Buchener (inkoopanalist) Dhr. R. Helseth ((ICT, marketing, communicatie) Dhr. J. Kloosterman (grond, weg- en waterbouw / juridisch) Dhr. K. Ozdemir (technisch producten (ondergronds), drink / afvalwater) Mw. M. Schmidt (externe inhuur, facilitair, ingenieursdiensten) Dhr. J. Uijtdehage (chemicaliën, reststromen, mobiliteit)	Waternet Inkoop en Aanbesteding

NB In aanvulling op de verslagen van de interviews zijn de gestelde vragen deels schriftelijk beantwoord.

Bijlage C: Bestudeerde documentatie

Beleid

- Coalitieakkoord AGV 2009 – 2013, 14 mei 2009 + verlenging per 4 december 2012,
- Inkoopbeleid Waternet 2012, Zuiver water, zuiver inkopen, Waternet 11 september 2009
- Nota Inkopen en aanbesteden gemeente Amsterdam, 24 november 2009, technisch gewijzigd 25 februari 2013
- Meerjarenplan Waternet 2012-2016, 19 september 2011
- Waterschapspeil 2012, trends en ontwikkelingen in het regionaal waterbeheer, Unie van Waterschappen, november 2012
- Analyse Waterschapsspiegel 2012 AGV, 11 februari 2013

Financiële informatie

- Begrotingen AGV 2009 – 2013
- Begrotingen Waternet 2009 - 2013
- Meerjarenbegroting AGV 2014-2018
- Bestuursrapportages AGV jan-april en jan-sept 2009- 2013 (jan-april)
- Jaarrekeningen en accountantsverslagen AGV 2009 -2012
- Jaarrekeningen stichting Waternet 2009- 2012
- Excel-overzichten voor inkoop, aanbesteding en inhuur, Team Inkoop
- Inkoopkalenders 2012-2014 (excel)

Organisatie:

- Organisatieschema AGV – Waternet - Amsterdam (geen datum),
- Oprichtingsacte stichting Dienst Waterbeheer en Riolering (voorloper Waternet), 2 december 1996
- Samenwerkingsovereenkomst AGV – Amsterdam – DWR, 18 februari 1997
- Statuten Waternet, 29 november 2005
- Organisatie-analyse Waternet rapport Auditcommissie, april 2010
- Leidraad duurzaam inkopen gemeente Amsterdam, mei 2010
- Leidraad sociale return gemeente Amsterdam, november 2011
- Procesbeschrijving (totaal) inkoop in Visio, 2 maart 2012
- Organisatieschema Waternet, 1 juni 2013
- Mandaten AGV- Waternet voor de opeenvolgende jaren 2009 -2013
- Procedurebeschrijvingen inkoop en aanbesteding voor:
 - Niet logistieke inkoop (28 november 2013)
 - Contracten inhuur (geen datum)
 - Inhuur personeel (geen datum)
 - Werven kandidaten (geen datum)
 - Selecteren kandidaten (geen datum)
 - Nieuwe instromer (geen datum)

Bijlage D: Overzicht case study

Overzicht casestudy inkoop-, inhuur en aanbestedingen

	2009	2010	2011	2012
<i>Europees</i>		Nr. 1000047 Multifunctioneel kraanschip en sleepboot:	Nr. 11-00179 Raamcontract Ingenieursdiensten:	Nr. 11-00204 sanering Vecht fase 2; (n.b. niet openbaar)
<i>Nationaal</i>	1365-2009 Raamcontract Inhuur Uitzendkrachten	Nr. 346-2010 Dijkverbetering Osdorper Bovenpolder perceel 1:	Nr. 405-2010 Weespertrekvaart Gaasp beschoeiing fase 3;	Struvietinstallatie
<i>Ondershands</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nr. 133-2008: Verbouwing Rioolgemaal Flierbosdreef: • Nr. 154-2008 PvA/ontwerp/ nieuwbouw Papaverweg: 			