



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Inkoop- en aanbestedingsbeleid bij HHNK

Auteur
Rekenkamercommissie HHNK

Registratienummer
10.31496

Datum
3 november 2010

Status
definitief



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Beleidskader Aanbestedingsbeleid HHNK	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Aanbesteden in het kort	7
2.3	Aanbestedingsbeleid HHNK	7
2.3.1	Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2004 en het Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2009	8
2.3.2	Handboek aanbesteden	10
3	De organisatie van het inkopen en aanbesteden bij HHNK	11
3.1	Inleiding	11
3.2	De ontwikkeling en organisatie van HHNK als inkopende organisatie	11
4	Eerder onderzoek naar het functioneren van HHNK als inkoper	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Onderzoeksbevindingen organisatorische aspecten aanbestedingsbeleid	17
4.3	Onderzoeksbevindingen rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding	17
5	Verdieping: inkoop- en aanbestedingsbeleid in praktijk	24
5.1	Inleiding	24
5.2	Beleving van de professionalisering van HHNK als inkopende organisatie	24
5.3	Beleving van het functioneren van centraal gecoördineerde inkoop in de praktijk	25
5.4	Van feitelijke inkoopbehoefte tot uitvraag in de praktijk	27
5.5	Contractbeheer en leren van inkopen in de praktijk	28
5.6	Beleving van de doelmatigheid van inkopen en aanbesteden	29
5.7	Sturing en betrokkenheid vanuit directie en D&H	30
6	Verdieping: Cases aanbesteden	31
6.1	Inleiding	31
6.2	Case 1. De sliblijn van de rwzi in Den Helder	31



6.3	Case 2. Adviesdienst Waterplan gemeente Harenkarspel en Langedijk	35
6.4	Case 3. Het maai- en slootwerk	37
6.5	Case 4. Het onderhoud van de Noordzee- en Waddenzeekust	39
7	Conclusies en Aanbevelingen	41
7.1	Inleiding	41
7.2	Conclusies en Aanbevelingen	41
7.2.1	Beleid en procedures	42
7.2.2	Organisatie	43
7.2.3	Uitvoering en beheersing van inkopen en aanbestedingen	44
8	Bijlagen	48
9	Reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden	59
10	Nawoord van de rekenkamercommissie	62



1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor rekenkameronderzoek naar aanbestedingsbeleid

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) houdt zich als 'all-in waterschap' bezig met uitvoerende taken, die zowel verband houden met de waterkwantiteit als de waterkwaliteit in het beheersgebied van het hoogheemraadschap en het wegenbeheer. Via aanbestedingen in allerlei verschijningsvormen worden veel van de uitvoerende taken van HHNK uitbesteed. In het aanbesteden gaat veel geld om: de totaal beïnvloedbare inkoopomzet van HHNK bedraagt op jaarbasis meer dan € 100 miljoen.¹

Hoe het aanbestedingsbeleid binnen het hoogheemraadschap is vormgegeven en hoe hieraan uitvoering wordt gegeven, is voor de rekenkamercommissie alsmede het College van Hoofdingelanden (in vervolg: CHI), niet geheel inzichtelijk. Er is behoefte om dit transparant te maken. Daarnaast is er behoefte om zicht te krijgen op het proces en de stand van zaken van het professionaliseringsproces van de inkoop dat in de loop van 2007 binnen HHNK is ingezet. Tevens heeft de rekenkamercommissie voorsnog nog geen zicht op de vraag in hoeverre het hoogheemraadschap de balans vindt tussen enerzijds het naleven van de aanbestedingregels en anderzijds een efficiënte inkoop.

Voor de rekenkamercommissie HHNK is bovenstaande aanleiding om een onderzoek uit te laten voeren naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het inkopen en aanbesteden binnen het hoogheemraadschap.

1.2 Doelstelling

De onderzoeken van de rekenkamercommissie hebben tot doel een positieve bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het HHNK bestuur. De resultaten van het onderzoek moeten bijdragen aan de versterking van de kaderstellende en met name controlerende rol van het CHI. Via onderzoek naar de doelmatigheid van de organisatie en de doeltreffendheid van het gevoerde aanbestedingsbeleid wil de rekenkamercommissie komen tot aanbevelingen voor verbetering.

Naast beleidsmatig inzicht, bestaat er bij de rekenkamercommissie de behoefte om inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk van het aanbesteden bij HHNK. De rekenkamercommissie wil meer grip krijgen op de vraag in hoeverre het hoogheemraadschap vorm geeft aan haar aanbestedingen van initiatieffase tot aan de uitvoeringfase (inclusief (contract)beheersing). De rekenkamercommissie zal daarom enkele specifieke aanbestedingsprojecten onder de loep nemen. Uit het bovenstaande volgt een tweeledig doel van het onderzoek dat als volgt is geformuleerd:

- 1. Inzicht verkrijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door HHNK gevoerde aanbestedingsbeleid, zodat waar nodig gekomen kan worden tot aanbevelingen voor verbetering.*
- 2. Meer diepgaand inzicht verkrijgen in de kwaliteit van aanbesteden in de praktijk (van initiatieffase tot aan de uitvoeringfase), zodat waar nodig gekomen kan worden tot aanbevelingen (procedureel en inhoudelijk) voor verbetering.*

¹ Benefit (2007). Rapportage Inkoopdiagnose HHNK, p. 6.



De onderzoeksperiode is vastgesteld van 2007 tot en met heden. Voorafgaand aan deze periode is bij het HHNK vorm gegeven aan een (vernieuwde) inkooporganisatie. Tevens is de jurisprudentie ten aanzien van het aanbestedingsrecht dusdanig in ontwikkeling dat het in het licht van het onderzoek niet wenselijk is verder terug te gaan in tijd. Waar nodig worden (beleidsmatige) ontwikkelingen vóór deze periode wel betrokken.

1.3 Centrale vragen

In het kader van de doelstelling van het onderzoek staat een aantal vragen centraal.

Beleid procedures

1. Op welke wijze heeft HHNK vormgegeven aan haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en is dit conform de geldende Europese en nationale richtlijnen en wet- en regelgeving en welke aanvullende keuzes zijn daarin door HHNK zelf gemaakt?

Organisatie

2. Op welke wijze is het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen HHNK georganiseerd? En hoe wordt door HHNK uitvoering gegeven aan deze organisatie?

Uitvoering en beheersing van aanbestedingen

3. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de aanbestedingen, gebeurt dit conform Europese en nationale aanbestedingsregels en hoe wordt tijdens de uitvoering van de aanbestedingen – van initiatiefase tot uitvoeringsfase – door HHNK vastgehouden aan de eisen die tijdens de aanbesteding zijn gesteld (kwaliteit, planning, financiën)?

Lerend perspectief

4. Welke leerpunten kunnen gedestilleerd worden uit het in de afgelopen jaren - voornamelijk periode 2007-2009 - gevoerde aanbestedingsbeleid en welke aanbevelingen voor verbetering zijn er?

In bijlage 3 zijn de bovenstaande centrale vragen verder uitgewerkt in deelvragen.

1.4 Het toetsingskader

Om uitspraken te kunnen doen over de bevindingen van het aanbestedingsbeleid van het hoogheemraadschap, is een toetsingskader (normenkader) ontwikkeld waartegen het beleid is afgezet. Het toetsingskader is opgesteld op basis van Europees en nationaal recht en het door HHNK geformuleerde beleid. Hieruit zijn vervolgens de normen afgeleid. Het toetsingskader is hieronder opgenomen en correspondeert met de onderverdeling van de centrale vragen.

Procedures

- HHNK bezit een vastgesteld aanbestedingsbeleid
- Europese richtlijnen en nationale wet- en regelgeving zijn correct opgenomen in het beleid
- De in het beleid voorgeschreven procedures zijn transparant, non-discriminatoire en op grond van gelijkheid
- Het CHI heeft besloten over de eigen keuzes en/of uitgangspunten die HHNK heeft geformuleerd in haar aanbestedingsbeleid
- Afspraken over de momenten en wijze waarop informatievoorziening richting CHI omtrent aanbestedingen plaatsvindt, zijn vastgelegd (incl. aard en type informatie)



- De uitvoering van de afspraken over de informatievoorziening geschiedt tijdig, juist en volledig

Organisatie en uitvoering van het beleid

- Taken, rollen en verantwoordelijkheden bij aanbestedingen zijn transparant vastgelegd
- De rol van het cluster Inkoop en van inhoudelijke afdelingen bij een aanbesteding is duidelijk en transparant vastgelegd
- De rolverdeling tussen inhoudelijke afdelingen en cluster Inkoop functioneert conform beleid

Uitvoering en beheersing van aanbestedingen

- Uitvoering van aanbestedingen geschiedt conform Europese en nationale regelgeving en het eigen beleid
 - ◇ Europese Richtlijnen 2004/17 (speciale sectoren) en 2004/18 (werken, leveringen en diensten)
 - ◇ ARW 2005
 - ◇ Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao)
 - ◇ Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass)
 - ◇ Aanbestedingsbeleid HHNK
- De kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid, budget e.d.) van de aanbesteding zijn in beeld
- De vertaling van wat met het aanbesteden wordt beoogd (tenminste de kritische factoren) is correct vertaald in de uitvraag
- De kritische factoren zijn consequent onderdeel van de aanbesteding van initiatiefase tot uitvoeringsfase en geborgd in een contract
- HHNK is als opdrachtgever na gunning in staat om te sturen op de kritische factoren van de uitvraag (contractbeheersing)
- Ervaringen met aanbestedingen worden gedocumenteerd en er wordt gebruik gemaakt van gunningrapporten en procesverbalen
- De afgesproken verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden bij de aanbestedingen correct toegepast

Lerend perspectief

- Het aanbestedingsbeleid wordt gemonitord en geëvalueerd
- Op basis van ervaring en monitoringservaring wordt indien nodig tussentijds bijgestuurd (beleidsmatig, organisatorisch, procesmatig).

1.5 Onderzoeksverantwoording

Deze Nota van Bevindingen is tot stand gekomen op basis van documentenstudie (zie bijlage 1) en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau (zie bijlage 2). Op basis van de documentenstudie is de beleidsmatige vaststelling van het aanbestedingsbeleid feitelijk in beeld gebracht en is een eerste beeld verkregen van de wijze van uitvoering van het beleid. Tevens is op basis hiervan het toetsingskader verder uitgewerkt (zie paragraaf 1.4). Gebaseerd op de uitkomsten van de documentenstudie en een verkennend gesprek bij het cluster Inkoop van het hoogheemraadschap, is gekomen tot een selectie van aanbestedingen die nader worden onderzocht en is een lijst met interviewkandidaten opgesteld.

De uitkomsten van de documentenstudie hebben eveneens geleid tot een interview guide. De uitkomsten van de documentenstudie en de interview guide zijn besproken met de



Rekenkamercommissie. Vervolgens zijn binnen het hoogheemraadschap vier interviews gehouden, waarvan één duo-interview. Interviews hebben plaatsgevonden met verschillende medewerkers van HHNK waarvan een directielid, clusterhoofden en een afdelingshoofd (zie voor een volledig overzicht bijlage 2). Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelijkheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Naar aanleiding hiervan zijn daar waar nodig nog bijstellingen of aanvullingen in de verslagen doorgevoerd. De interviews hadden tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen, witte vlekken in te vullen en na te gaan in hoeverre de uitvoering conform beleid heeft plaatsgevonden. Voorts zijn vier aanbestedingscases (twee Europees, twee nationaal) bestudeerd door aanbestedingsjuristen van DHV B.V. Het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten (bestek, programma van eisen, nota van inlichtingen en contract) zijn betrokken medewerkers binnen HHNK telefonisch geraadpleegd voor eventuele ontbrekende gegevens c.q. toelichting op het verloop van de aanbesteding. De informatie uit de documentenstudie, de interviews en aanbestedingscases is in onderlinge samenhang en in het licht van de centrale doelstelling van dit onderzoek geanalyseerd. De bevindingen en conclusies en aanbevelingen zijn in deze Nota van Bevindingen verwoord.

1.6 Leeswijzer

Volgend op deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 het beleidskader van het aanbestedingsbeleid beschreven. Daarin wordt kort ingegaan op de hoofdlijnen van het aanbestedingrecht en documenten als de 'Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2004' Beleidsevaluatie Inkoop/Aanbesteding 2009. Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop het inkopen en aanbesteden binnen het hoogheemraadschap is georganiseerd en hoe de interne samenwerking met de afzonderlijke afdelingen en clusters binnen het hoogheemraadschap verloopt. In hoofdstuk 4 wordt eerder onderzoek naar de organisatie, rechtmatigheid en doelmatigheid van HHNK als inkopende organisatie besproken. Hoe er in de huidige praktijk wordt ingekocht, komt vervolgens aan de orde in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 volgt er een verdieping door enkele specifieke aanbestedingen onder de loep te nemen. Ten slotte zijn in hoofdstuk 7 de belangrijkste overall conclusies en aanbevelingen beschreven ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen HHNK.



2 Beleidskader Aanbestedingsbeleid HHNK

2.1 Inleiding

In de navolgende paragrafen wordt het aanbestedingsbeleid van HHNK beschreven. Basis voor deze beschrijving vormen verschillende beleidsdocumenten, zoals die door HHNK ter hand zijn gesteld (zie bijlage 1). Inzicht in het aanbestedingsbeleid is belangrijk om vast te kunnen stellen welke kaders zijn vastgelegd en welke keuzes zijn gemaakt. Op basis hiervan kan worden nagegaan of de uitvoering van het beleid daadwerkelijk conform het beleidskader plaatsvindt en waar zich om welke redenen afwijkingen voordoen.

Het aanbestedingsbeleid van HHNK is grotendeels gebaseerd op Europese en nationale wet- en regelgeving. In de navolgende paragrafen wordt kort ingegaan op de geldende regels en de doelstelling van het aanbesteden (§2.2). Vervolgens wordt in §2.3 het aanbestedingsbeleid van HHNK besproken. Leidend hiervoor zijn de twee belangrijkste beleidsnotities over het aanbestedingsbeleid: de 'Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding' (april 2004) en het 'Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding' (juli 2009). Dit hoofdstuk is een feitelijke weergave van het geformuleerde beleid. De daadwerkelijk toepassing hiervan in de praktijk wordt beschreven in hoofdstuk 4 en verder.

2.2 Aanbesteden in het kort

De inkoop van commerciële diensten, leveringen en werken door de overheid en publiekrechtelijke instellingen met behulp van bepaalde spelregels wordt aanbesteden genoemd. Onder diensten worden alle immateriële zaken verstaan, zoals het inhuren van een adviesbureau om onderzoek te verrichten. Leveringen betreffen materiële goederen en onder werken worden civieltechnische activiteiten verstaan, zoals de aanleg van een sliblijn in een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

De spelregels van het aanbesteden schrijven voor dat de inkoopprocedure openbaar, transparant en non-discriminatoir moet zijn, zodat alle verkopende partijen gelijke kansen hebben bij het dingen naar een opdracht. Door aan te besteden worden diensten, leveringen en werken tegen een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitsverhouding uitgevoerd. De regels voor het aanbesteden staan genoemd in twee Europese richtlijnen, die zijn omgezet in Nederlandse regelgeving: het 'Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten' (Bao) en het 'Besluit Aanbestedingen Speciale Sectoren' (Bass).

Door in regelgeving procedures voor het aanbesteden vast te leggen, wordt er aldus naar gestreefd bedrijven een gelijke kans te geven om een opdracht uit te voeren. Daarnaast is een doel van aanbesteden dat bij een juiste toepassing van de aanbestedingsregels en aanbestedingsprocedures de concurrentiekracht van het (Europese) bedrijfsleven wordt bevorderd en de efficiëntie en doelmatigheid van de overheidsinkoop wordt vergroot.

2.3 Aanbestedingsbeleid HHNK

Het aanbestedingsbeleid van het Hoogheemraadschap wordt gevormd door de 'Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding' (april 2004) en het 'Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding' (juli 2009). Het eerst genoemde beleidsdocument vormt de basis, het evaluatierapport dient ter



actualisatie en bijstelling. Beide rapporten zijn niet geïntegreerd tot één beleidsnotitie. De voorstellen uit het evaluatierapport dienen daarom in samenhang met de beleidsnotitie 2004 te worden gelezen. Beide notities zijn vastgesteld door het CHI. Daarnaast is in de periode tussen 2004 en 2009 CHI tweemaal geïnformeerd over wijzigende landelijke (Europese) wet- en regelgeving en is eenmaal een voorstel richting het college van dijkgraaf en hoogheemraden (in vervolg: D&H) gestuurd om het beleid beter af te stemmen op landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving.

2.3.1 Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2004 en het Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2009

In de nota's wordt de wijze waarop het hoogheemraadschap de aanbiedermarkt gaat benaderen omschreven. Doel is, conform Europees en nationaal recht, transparant, objectief en non-discriminatoire in te kopen. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van HHNK moet blijkens de beleidsnotities voorwaarden scheppen voor de eenheid van beleid, vraagbundeling van opdrachten, standaardisatie, beperking van het aantal leveranciers c.q. aannemers en een ongestoorde voortgang van alle bedrijfsprocessen garanderen. Daarnaast is in de beleidsnotitie aangegeven dat 'uitgekiend' inkopen/aanbesteden het hoogheemraadschap veel geld kan besparen.

Om invulling aan deze doelstelling te geven worden in de beleidsnotities verschillende beleidskeuzes gemaakt. De belangrijkste hiervan zijn:

1. Afspraken over bevoegdheden en beheer budgetten
2. Rolverdeling binnen het inkoopproces
3. Uitgangspunt van gezamenlijke, gebundelde inkoop
4. Aanbesteden conform Europese en nationale regelgeving
5. Specifieke aspecten van inkopen/ aanbesteden bij HHNK.

Ad 1. Afspraken over bevoegdheden en beheer budgetten

Met de vaststelling van de begroting draagt het college van hoofdingelanden (CHI) het college van D&H op het in de begroting opgenomen beleid te gaan uitvoeren, waarbij maximaal die middelen per begrotingspost en waterschapstaak mogen worden ingezet die het CHI daarvoor in de begroting beschikbaar heeft gesteld. In een door het CHI vastgesteld delegatiebesluit worden bevoegdheden door het CHI overgedragen aan D&H. In het verlengde van de delegatieregeling heeft het college van D&H vervolgens een mandaatregeling vastgesteld. In de mandaatregeling worden bevoegdheden toegekend aan budgethouders. Voor het aangaan van verplichtingen door budgethouders is het Statuut budgetbeheer en budgetbevoegdheden (per 23 juli 2007 Statuut budgetbeheer; vastgesteld door CHI) van toepassing. Het Statuut is hiermee van invloed op het aanbestedingsbeleid, omdat de bevoegdheden en maximale toegestane verplichtingen door budgethouders hierin wordt geregeld.

Met het ondertekenen van de mandaatverlening verklaren budgetbeheerders dat ze kennis hebben van en handelen volgens het Statuut. Door de koppeling van het aanbestedingsbeleid met het Statuut verklaren budgetbeheerders ook het aanbestedingsbeleid toe te passen. Doordat alle inkopen door het clusterhoofd of afdelingshoofd geautoriseerd moeten worden is een waarborg voor de naleving van het aanbestedingsbeleid ingebouwd. In de beleidsnotitie 2004 zijn nog drempelbedragen opgenomen die gelden voor verschillende budgetbeheerders, maar per 23 juli 2007 zijn deze vervallen.



In de 'Instructie budgetbevoegdheden en -verantwoordelijkheden' (vastgesteld door directie 18 januari 2008; laatst gewijzigd 17 december 2008) is de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het ambtelijk apparaat verder geregeld.

Ad 2. Rollen van de inkoopadviseur en budgethouders in het inkoopproces

In een gesprek binnen HHNK is aangegeven dat het cluster grofweg op twee manieren bij inkopen betrokken kan zijn. In de eerste plaats als projectleider van aanbestedingen. Vanuit het cluster Inkoop wordt dan de aanbesteding begeleid. Cluster Inkoop bepaalt of de opdrachtformulering en het bestek van voldoende kwaliteit zijn om in de markt gezet te worden. In de tweede plaats kan het cluster Inkoop een procesbegeleidende c.q. adviesrol vervullen. De betrokken projectleider/budgethouder van de inhoudelijk afdelingen voert de aanbesteding echter uit. Het cluster Inkoop adviseert voornamelijk of de feitelijke behoefte goed genoeg vertaald is in een bestek om de markt in te kunnen. In het gesprek wordt aangegeven dat bij Europese aanbestedingen het cluster Inkoop veelal de projectleidersrol vervult.

In de beleidsnotitie 2004 en 2009 wordt de beoogde betrokkenheid van de inkoopadviseur dan wel budgethouder per fase van het inkoopproces toegelicht. Meer hierover is opgenomen in hoofdstuk 3; de organisatie van het inkopen en aanbesteden bij HHNK.

Ad 3. Uitgangspunt van gezamenlijke, gebundelde inkoop

Het hoogheemraadschap stelt zich in de beleidsnotitie 2004 ten doel om zoveel mogelijk gezamenlijk in te kopen. Ook in de beleidsnotitie 2009 wordt aangegeven dat bundeling van homogene opdrachten onder meer in raam- of mantelcontracten een belangrijk instrument is om doelmatig in te kopen.

Bundeling dient ook in het kader van rechtmatigheid te geschieden. Opdrachten boven de drempelwaarde dienen immers via de Europese procedure te worden aanbesteed.

In de beleidsnota 2009 wordt er op gewezen dat bundeling als gevolg kan hebben dat de opdrachten van HHNK onbereikbaar worden voor het midden- en kleinbedrijf. Het beleid stelt dat bewustwording van dit risico belangrijk is. Bij het bundelen van kleine opdrachten die niet in het kader van rechtmatigheid verplicht zijn, dient altijd afgewogen te worden of dit een onbedoeld negatief effect heeft op de concurrentiepositie van 'kleine' ondernemers. Oplossingen door het verdelen in percelen dan wel het stimuleren van combinatievorming zijn hier voor HHNK aandachtspunten. Echter tegelijkertijd dient HHNK ook haar eigen belangen te behartigen door grote contracten te bundelen en versnippering van contractbeheer tegen te gaan. In het beleid wordt erop gewezen dat voor de 'kleine' (gespecialiseerde) ondernemer de mogelijkheid tot onderaanneming open staat.

Ad 4. Aanbesteden conform Europese en nationale regelgeving

Het juridisch kader van inkopen- en aanbesteding is een complex en aan verandering onderhevig stelsel van nationale en internationale wet- en regelgeving. In de beleidsnotities wordt verwezen naar deze regelgeving en worden de regels van toepassing verklaard. In aparte beleidsnotities vindt actualisatie c.q. bijstelling van het beleid aan wet- en regelgeving plaats. De beleidsnotities gaan onder meer in op de soorten aanbestedingsprocedures die er zijn (openbare aanbesteding, openbare aanbesteding met voorafgaande selectie, onderhandse aanbesteding, onderhandse aanbesteding na selectie). Daarnaast is er aandacht voor de drempelwaarden, die van invloed zijn op de te kiezen aanbestedingsvorm. Tot slot is er aandacht voor contractvormen.



Een schematisch overzicht van de vigerende (wettelijke) drempelwaarden en procedures is opgenomen in bijlage 4. Dit schematisch overzicht is het uitgangspunt voor de procedurekeuze voor inkopen en aanbesteden binnen het hoogheemraadschap.

Bij hoge uitzondering kan door de afdelingshoofden, na een schriftelijk advies van een inkoopadviseur te hebben ingewonnen, gemotiveerd worden afgeweken van dit door de directie vastgestelde beleid. Afwijkingen dienen in de managementrapportage door de afdelingshoofden aan de directie te worden gerapporteerd.

Onder hoge uitzondering worden in ARW genoemde uitzonderingen verstaan als calamiteiten, zeer specialistische werken et cetera.

Ad 5. Specifieke aspecten van inkopen/ aanbesteden bij HHNK

In de beleidsnotitie 2004 maakt HHNK verschillende keuzes die niet direct met het (economische) inkoopproces te maken hebben. Zo geeft HHNK aan dat ze zo veel mogelijk gebruik wil maken van de kennis en innovatie van marktpartijen. Hiertoe worden Programma's van Eisen zo functioneel mogelijk opgesteld, zodat er ruimte blijft voor innovatie. In de beleidsnotitie 2009 is opgenomen dat alternatieve contractvormen hierbij kunnen helpen. Daarnaast is er aandacht voor de ethische aspecten van inkopen. HHNK geeft aan dat ze geen discriminatie, kinderarbeid en ontoereikende arbeidsomstandigheden e.d. binnen de bedrijfsvoering van haar leveranciers tolereert.

Expliciet aandacht gaat in de beleidsnotities uit naar de milieukeuze. In de beleidsnotitie 2004 stelt HHNK als overheidsorganisatie een voorbeeldfunctie te hebben in het afwegen van milieubelangen tegenover economische belangen. De zorg voor het milieu wordt voor HHNK als een uitgangspunt bij de taakuitoefening genoemd. HHNK heeft als beleid om duurzaamheidcriteria op te nemen in het programma van eisen/wensen/bestek. In de beleidsnotitie 2009 stelt HHNK zich ten doel om in 2010 ten minste 75% van haar inkopen duurzaam te laten zijn.

2.3.2 Handboek aanbesteden

Om de regels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid na vaststelling openbaar en kenbaar te maken richting de organisatie, heeft het cluster Inkoop een handboek ontwikkeld. In het handboek heeft de verdere uitwerking van het inkoop/aanbestedingsbeleid plaatsgevonden. Het handboek is een intranetmodule die budgethouders kunnen gebruiken om hun inkopen correct uit te voeren en eventuele problemen kenbaar te maken aan het cluster Inkoop. Het voornemen is dat het handboek in oktober 2010 in de 'Werkwijzer' op intranet voor de gehele HHNK organisatie toegankelijk wordt gemaakt.



3 De organisatie van het inkopen en aanbesteden bij HHNK

3.1 Inleiding

Voor een goed begrip van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het inkopen en aanbesteden binnen HHNK, is het van belang inzichtelijk te maken op welke wijze het inkopen en aanbesteden binnen het hoogheemraadschap is georganiseerd en op welke wijze met de verschillende afdelingen en clusters afstemming wordt gezocht en samenwerking plaatsvindt. Dit hoofdstuk geeft hiervan een korte beschrijving. In de eerste plaats wordt hiertoe de ontwikkeling van HHNK als inkopende organisatie en de positie van het cluster Inkoop geschetst (§3.2). Vervolgens wordt ingegaan op de functie van het cluster Inkoop binnen het systeem van centrale gecoördineerde inkoop (§3.3). Tot slot wordt besproken hoe HHNK de inkopen wil registreren en coördineren (§3.4) en hoe de organisatie aan contractbeheer wil doen (§3.5). Dit hoofdstuk is een feitelijke weergave van het geformuleerde beleid. De daadwerkelijke toepassing hiervan in de praktijk wordt beschreven in hoofdstuk 4 en verder.

3.2 De ontwikkeling en organisatie van HHNK als inkopende organisatie

In gesprekken bij het hoogheemraadschap is aangegeven dat tot 2007 het cluster Inkoop binnen HHNK nauwelijks ontwikkeld was. Tot die tijd was voornamelijk de seniorinkoper individueel de trekker van de professionalisering van HHNK als inkopende organisatie. Van een cluster/afdeling was nog geen sprake. Een audit c.q. inkoopdiagnose die in de loop van 2007 is uitgevoerd, heeft vastgesteld dat de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen bij HHNK onder de maat was (zie hierover hoofdstuk 4). In de inkoopdiagnose is een groot aantal verbeterpunten aangedragen. Om hier invulling aan te geven, moest, zoals ook gesteld in de rapportage, de personele bezetting groeien naar 6 á 7 Fte (zie onderstaande tabel).

Formatie 2007		Gewenste formatie 2008		Gewenste formatie 2012	
Fte	Niveau	Fte	Niveau	Fte	Niveau
1	Adviseur B	3	Adviseur B	1	Adviseur A
		1	Adviseur C	2	Adviseur B
1,5	Adviseur D	1	Adviseur D	2	Adviseur C
0,5	Adm. Medewerker	1	Adm. Medewerker	1	Adviseur D
3	Totaal	6	Totaal	6	Totaal

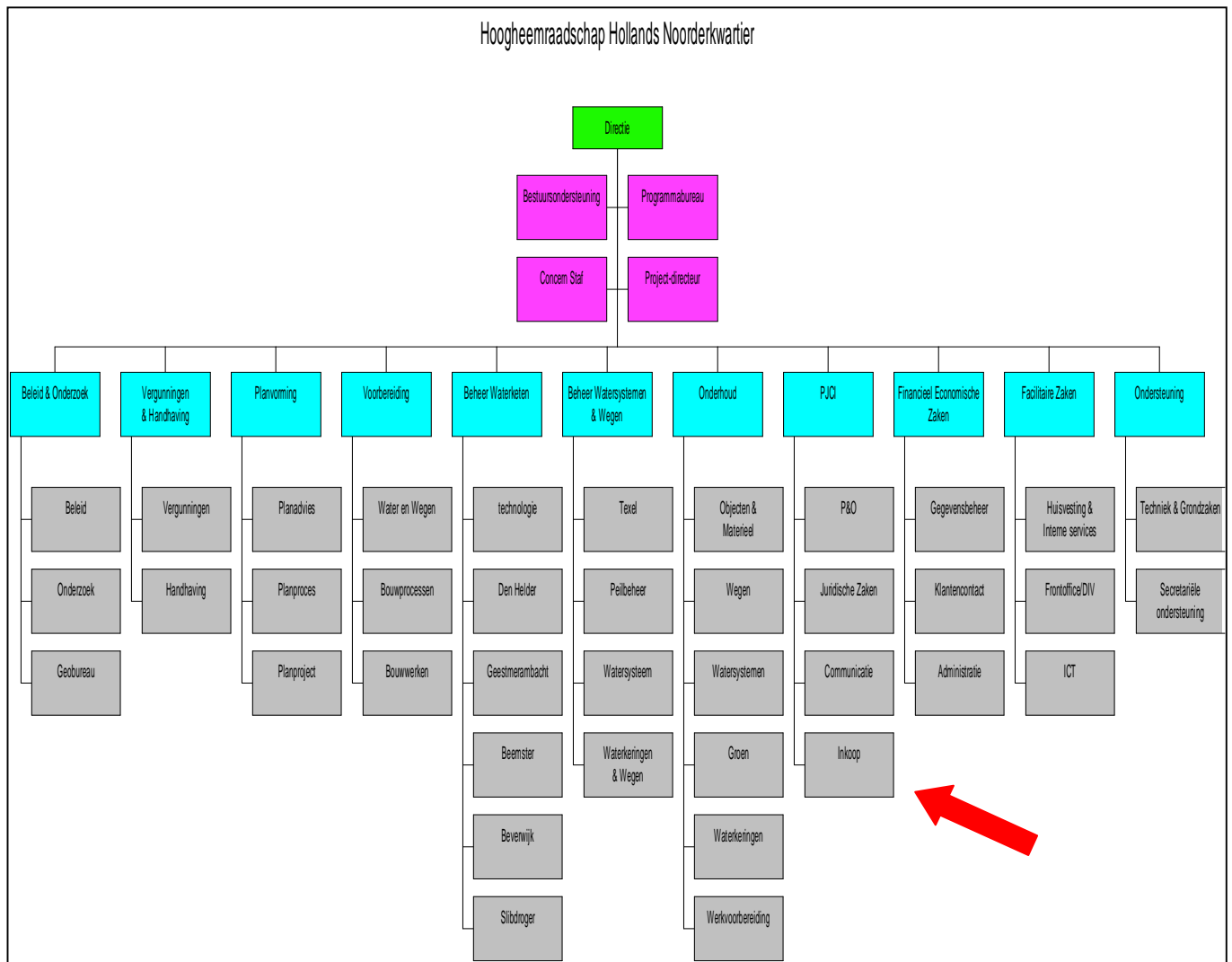
Bron: Bureau Benefit (2007), Rapportage Inkoopdiagnose en 'MSU+ Audit Purchasing Excellente Publiek' t.b.v. HHNK, p. 7

Het CHI heeft daarop in 2008 besloten invulling te geven aan deze groei. Twee interne kandidaten zijn opgeleid in de periode 2008-2009 om te kunnen functioneren bij het cluster Inkoop. Tevens is er in de periode 2008-2009 een bij HHNK reeds werkzame jurist inzetbaar geweest om het aanbestedingsbeleid verder vorm te geven. Twee externe medewerkers (inhuur) zijn aangetrokken. In de loop van 2009 was de formatie 6 Fte.

Positie binnen de organisatie van cluster Inkoop



Het cluster Inkoop is in de organisatie onderdeel van de afdeling PJCI (P&O, Juridische Zaken, Communicatie en Inkoop). De afdeling PJCI valt direct onder de directie. In het onderstaande organogram is de positie van het cluster Inkoop binnen de organisatie terug te vinden.





3.3 Centraal gecoördineerde inkoop

In verschillende beleidsdocumenten wordt ingegaan op de plaats van de inkoopfunctie in de organisatie:

- Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2004;
- Meerjarenbeleidskader 2005-2008;
- Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2009;

Onderstaand wordt de plaats van de inkoopfunctie in de organisatie per beleidsdocument nader toegelicht. Het betreft hier een weergave van het beleid en daarmee geen weergave van de uitwerking in de praktijk (zie hoofdstuk 4 e.v.).

Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2004

In deze beleidsnotitie wordt aangegeven dat binnen het hoogheemraadschap wordt gekozen voor centraal gecoördineerde inkoop met zo mogelijk decentrale participatie. In het beleid wordt vervolgens aangegeven dat dit betekent dat goederen en diensten, die vóór specificatie geen uniek of specialistisch karakter hebben voor een dienstonderdeel, centraal worden ingekocht. Decentrale inkoop is aan de orde voor goederen en diensten die vóór specificatie exclusief bij een dienstonderdeel voorkomen dan wel dienstbaar zijn aan één dienstonderdeel.

In het beleid is opgenomen dat inkopen en aanbestedingen worden gedaan aan de hand van een door de budgethouder geaccordeerd programma van eisen en wensen. De inkoopadviseur sluit in overleg met de budgethouder (mantel)contracten af, verzorgt het leveranciersonderzoek, doet de beoordeling van de leveranciersprestaties en begeleidt (Europese) aanbestedingsprojecten.

In de onderstaande tabel is de beoogde rolverdeling zoals uiteengezet in het beleid 2004 opgenomen.

Procesfase	Toelichting op procesfase	Taak van
Inventariseren	Inventariseren van de inkoopbehoefte.	Budgethouder
Specificeren	Het duidelijk formuleren van de interne behoefte van de organisatie. De interne behoefte wordt vastgesteld in een programma van functie-eisen.	Budgethouder of bij ingesteld projectteam, de projectleider
Coördineren	Het samenbrengen van de inkoopbehoefte van verschillende dienstonderdelen.	Inkoopadviseur*
Selecteren	Het selecteren van leveranciers op basis van meetbare selectiecriteria.	Budgethouder/seniorinkoper
Contracteren	Het afsluiten van een overeenkomst waarin wederzijdse verplichtingen worden aangegaan met een leverancier.	Inkoopadviseur bij gecoördineerde inkoop en anders bij de budgethouder
Bestellen	Het uitvoeren van de overeenkomst	Budgethouder
Bewaken	Het toezicht of de uitvoering conform de offerte is. En het geven van de opdracht tot betaling.	Budgethouder
Nazorg	Leveranciersevaluatie alsmede in voorkomende situaties service, garantie, en leveranciersevaluatie.	Inkoopadviseur

* In het beleid wordt de term seniorinkoper gebruikt.



Meerjarenbeleidskader 2005-2008

In het aanbestedingsbeleid van HHNK en de Meerjarenbeleidskader 2005-2008 is opgenomen dat HHNK de inkoop centraliseert. Dit betekent dat per inkooppakket (bv civiel technische-) diensten, leveringen en werken centraal behoren te worden ingekocht. Dit om rechtmatig en doelmatig in te kopen. Nadere uitwerking van centrale inkoop is niet in het beleid opgenomen.

Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2009

In de beleidsnotitie 2009 is opgenomen dat het cluster Inkoop functioneel verantwoordelijk is voor alle (tactische) inkoopprocessen binnen HHNK. In het beleid is aangegeven dat het cluster Inkoop en de inkoopadviseurs binnen elk inkoopproces van leveringen, diensten en werken een duidelijke rol krijgen. Dit om de kwaliteit van het inkopen te waarborgen. Om betrokken te worden bij alle inkopen dient per inkoopproces/aanbesteding een projectinitiatiedocument (PID) of opdrachtbrief (OG-ON) te worden opgesteld.

In de beleidsnotitie 2009 is verder opgenomen dat het cluster Inkoop verantwoordelijk is voor (strategische) beleidsadvies, procesondersteuning, inkoop- en aanbestedingsadvies en toezicht en rapportage over het uitvoeren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het cluster Inkoop is blijkens het beleid niet verantwoordelijk voor de operationele inkoop binnen HHNK. Voor alle bestellingen geldt dat de gemandateerde gebruiker/budgethouder zelf deze bij de leverancier kan plaatsen binnen de centraal afgesloten c.q. centraal gecoördineerde overeenkomst. Het cluster Inkoop zal op dit onderdeel van het inkoopproces toezicht houden, rapporteren en adviseren.

Voorts is in het beleid opgenomen dat het cluster Inkoop samen met de cluster Juridische Zaken verantwoordelijk is voor de juridische kwaliteit van de contractdocumenten (de offerteaanvraag/bestek, de overeenkomst en de (inkoop)voorwaarden). In het beleid is aangegeven dat daartoe in samenspraak met het cluster Juridische Zaken door de cluster Inkoop formats, standaarden en algemene inkoopvoorwaarden worden opgesteld.

Daarnaast speelt de budgethouder/materiedeskundige zoals blijkt uit het aanbestedingsbeleid 2009 een grote rol in inkoop- / aanbestedingprocedures. Zij zijn primair verantwoordelijk voor alle inhoudelijke zaken aangaande te verwerven werken, diensten of leveringen en dient dan ook vakinhoudelijk voldoende op de hoogte te zijn om een goed inkoopproces te kunnen doorlopen.

3.4 Registreren en coördineren van de inkopen

In de beleidsnotitie 2004 wordt het beleidsvoornemen uitgesproken dat het cluster Inkoop op basis van de jaarlijkse inkoopvoornemens van de afzonderlijke afdelingen, alle decentrale bestedingsplannen registreert. Op basis van deze registratie, inventariseert de inkoopafdeling vervolgens op welk gebied moet worden gekozen voor een gebundelde opdracht. Dit omdat het hoogheemraadschap wettelijk verplicht is de goederen, diensten en werken met eenzelfde toepassing te bundelen en Europees aan te besteden indien het totaalbedrag van de opdracht boven de vastgestelde grensbedragen van de Europese aanbestedingen komt.



3.5 Contractbeheer

In de beleidsnota's 2004 en 2009 is aangegeven dat het administratieve beheer van de contracten voor goederen en diensten in de ruimste zin - voor zover zij gerelateerd zijn aan inkoop en aanbesteding – behoort tot de verantwoordelijkheid van het cluster Inkoop. Contractbeheer omvat het vastleggen, actueel houden en toegankelijk maken van gegevens van lopende contracten. Daardoor wordt het mogelijk de expiratiedatum van de contracten te bewaken, de contracten te evalueren en de leveranciersprestaties vast te leggen. De inkoopafdeling krijgt hierdoor de mogelijkheid om de inkooppakketten te optimaliseren.

De budgethouder/opdrachtgever accordeert het programma van eisen en wensen en is na gunning verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de opdracht.



4 Eerder onderzoek naar het functioneren van HHNK als inkoper

4.1 Inleiding

Vanaf 2007 zijn binnen het hoogheemraadschap verschillende onderzoeken uitgevoerd waarin de organisatie, de rechtmatigheid en doelmatigheid van het inkopen en aanbesteden binnen HHNK aan de orde komt. Het hoogheemraadschap heeft opdracht tot deze onderzoeken gegeven om handvatten te krijgen voor de verdere professionalisering van HHNK als inkopende organisatie en inzicht te krijgen in mogelijke doelmatigheidsvoordelen die blijven liggen. Daar komt bij dat vanaf boekjaar 2009 de accountant ook een verklaring van rechtmatigheid van de inkoop dient af te geven.

De uitgevoerde onderzoeken in dit verband zijn:

1. Bureau Benefit (2007), Rapportage Inkoopdiagnose en 'MSU+ Audit Purchasing Excellente Publiek' t.b.v. HHNK;

Aanleiding voor het uitvoeren van de inkoopdiagnose is de ontwikkeling geweest die het cluster Inkoop vanaf 2002 langzaam is ingezet. Naar aanleiding van een interne bedrijfsbrede audit in 2005-2006 heeft HHNK zich voorgenomen om haar inkoopfunctie in 2007 nog verder te optimaliseren en professionaliseren. Om dit traject vorm te geven is aan Bureau Benefit gevraagd een gedetailleerde kwantitatieve en kwalitatieve inkoopanalyse uit te voeren als basis (0-meting) voor de genoemde verdere optimalisering van de inkoopfunctie. Opdrachtgever hiervoor was het sectorhoofd Middelven. In deze rapportage wordt een mogelijke jaarlijkse structurele verlaging van de inkoopkosten genoemd die binnen een bandbreedte van € 4,9 miljoen en € 9,8 miljoen ligt. Dit bedrag is later aanleiding voor nader onderzoek (zie onder 4).

2. Bureau Benefit (2009, I), 'Kwantitatieve inkoopanalyse en rechtmatigheidstoets 2006-2008' (spend-analyse);

In december 2008 heeft HHNK Bureau Benefit gevraagd een kwantitatieve analyse op de inkoopuitgaven te verrichten en de risico's ten aanzien van de rechtmatigheid van het inkopen vast te stellen (opdrachtgever: afdelingshoofd PCJI). Aanleiding hiertoe was de wens van HHNK om verder inzicht te verkrijgen in rechtmatigheidsrisico's en mogelijke doelmatigheidsvoordelen ten aanzien van de uitvoering van het inkoopbeleid.

3. Deloitte Accountants B.V. (2009) 'Onderzoek rechtmatigheid inkoop en aanbestedingen' 2009;

Bij de bespreking van jaarrekening 2008 in de vergadering van D&H met de accountants van Deloitte is, op basis van een onderliggend advies bij de jaarrapportage, de rechtmatigheid van het inkopen en aanbesteden als één van de risicogebieden benoemd. Het D&H heeft daarop aangegeven dat dit aandachtsgebied met hoge prioriteit moet worden opgepakt en daarom nader onderzoek vergt, zodat HHNK nog herstelacties ten behoeve van de goedkeuring van de jaarrekening kan verkrijgen.

4. Bureau Benefit (2009, II) 'Doelmatig inkopen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: Stand van zaken en aanpak 21 december 2009';

Bij het opstellen van de begroting over 2010 e.v. (zomer 2009) bleek dat voor de grote bestuurlijke opgaven de komende jaren (wateropgave, baggeren, KRW, regionale keringen) grote besparingen nodig zijn. De mogelijke inkoopbesparing zoals becijferd door Bureau Benefit in 2007, een jaarlijkse besparing binnen een bandbreedte van € 4,9 miljoen en € 9,8 miljoen, is daarom



weer op tafel gekomen. Op grond van de Benefit rapportage uit 2007 is een stelpost in de meerjarenbegroting opgenomen van 3 miljoen besparing in 2010 oplopend tot 8 miljoen in 2013. Hierna is er binnen HHNK twijfel ontstaan over de haalbaarheid van het in 2007 becijferde inkoopvoordeel. Aan Bureau Benefit in het vierde kwartaal van 2009 daarom opnieuw door het afdelingshoofd PCJI opdracht gegeven om het mogelijke inkoopvoordeel te becijferen. In de navolgende paragrafen worden de belangrijkste conclusies uit de bovengenoemde rapportages weergegeven. Ingegaan wordt zowel op de conclusies met betrekking tot het aanbestedingsbeleid en de organisatie van het inkopen en aanbesteden (§4.2), de conclusies met betrekking tot de rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding (§4.3) én de conclusies met betrekking tot de doelmatigheid van de inkoop en aanbesteding (§4.4). In §4.5 wordt ingegaan op de strijdigheid van de rapportages met betrekking tot doelmatigheid. In §4.6 wordt gekeken welke veranderingen/impulsen de rapportages in werking hebben gezet.

4.2 Onderzoeksbevindingen organisatorische aspecten aanbestedingsbeleid

De Rapportage Inkoopdiagnose 2007 van Bureau Benefit gaat in op de organisatorische aspecten van het inkopen en aanbesteden binnen HHNK. In 2007 wordt geconstateerd dat het beleidsvoornemen uit het Meerjarenbeleidskader 2005-2008 om de inkoop te centraliseren, in de praktijk tot onvoldoende resultaat heeft geleid waardoor de perceptie van 'inkoopmeerwaarde' binnen de organisatie ontbreekt. De volgende belangrijkste conclusies/verbeterpunten worden in de rapportage aangedragen (peildatum 2007):

- Het opstellen van een inkoopplan waarmee de elementen uit het inkoopbeleid verder worden uitgewerkt. Door het ontbreken van een inkoopplan is het implementeren en ontwikkelen van de inkoop gestokt (zie § 4.5);
- De inkoopportfolio is nog niet ingevuld en geïmplementeerd. Hierdoor heeft geen echte differentiatie in leveranciersbenadering plaatsgevonden;
- Er is sprake van een gebrekkige leveranciersbeoordeling;
- Binnen cluster Inkoop vinden vrijwel alleen tactische activiteiten en geen strategische inkoopactiviteiten plaats. Het cluster is qua middelen en formatie onderbezet en de vraag naar inkoopexpertise en –ondersteuning kan onvoldoende ingevuld worden met de personele bezetting (2007). Dit leidt ertoe dat de ondersteuning vanuit inkoop zich moet beperken tot meer procesmatige ondersteuning en de afdeling slechts weinig strategisch inhoudelijke bijdragen kan leveren aan de inkoop binnen de organisatie;
- Er vindt geen contractenregistratie plaats waardoor het overzicht op de lopende overeenkomsten ontbreekt en er niet tijdig kan worden gereageerd op contractverlengings- of beëindigingvraagstukken. Hierdoor is geen contractmanagement mogelijk. Hieraan gerelateerd is het volledig ontbreken van een ondersteunend inkoopinformatiesysteem.

4.3 Onderzoeksbevindingen rechtmatigheid van de inkoop en aanbesteding

De rapportage van Bureau Benefit uit 2009 (I) en de onderzoeksbevindingen van Deloitte Accountants gaan in op de rechtmatigheid van het inkopen en aanbesteden binnen HHNK. Door middel van een analyse van financiële data uit het boekhoudsysteem van HHNK heeft Bureau Benefit overzicht van aanbestedingsplichtige inkooppakketten opgesteld. Vervolgens is gecontroleerd in hoeverre deze pakketten (succesvol) Europees zijn aanbesteed. De analyse heeft alleen betrekking op inkopen die onderdeel (zouden moeten) zijn van de Europese procedure. Van het eigen beleid is nog geen analyse.



Door een koppeling te maken tussen de financiële administratie van HHNK en aanbestedingsplichtige inkooppakket (regelgeving) wordt in de Bureau Benefit rapportage 2009 I een beeld geschetst van de rechtmatigheidsituatie van aanbesteden binnen HHNK. De analyse levert het volgende resultaat op (tabel 4.3)

	HHNK	Waterschappen landelijk ²
Totaal percentage van de uitgaven rechtmatig aanbesteed	52%	66%
Totaal percentage van de pakketten rechtmatig aanbesteed	24% (11 van 45)	32%

Bron: Bureau Benefit (2009, I), Kwantitatieve inkoopanalyse en rechtmatigheidtoets 2006-2008, p. 29.

Bureau Benefit concludeert dat HHNK op het vlak van rechtmatigheid onvoldoende scoort: er wordt nog niet voldaan aan de geldige wettelijke bepalingen aangaande het rechtmatig besteden van publiek geld. HHNK scoort ten opzichte van het landelijke gemiddelde lager. Daarnaast wordt geconstateerd dat er binnen HHNK veel sprake is van het zogenoemde 'Maverick Buying'. Dit betekent dat er veel buiten de 'officiële' centrale inkooporganisatie om wordt ingekocht (decentraal ongeautoriseerd aankopen).

Bureau Benefit concludeert eind 2009 (rapportage II) dat het percentage rechtmatig aanbesteden is toegenomen tot 65%.

Deloitte Accountants B.V. (2009) Onderzoek rechtmatigheid inkoop en aanbestedingen 2009
Vooruitlopend op de accountantscontrole concluderen de accountants van Deloitte in oktober 2009 dat het hoogheemraadschap met betrekking tot de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding een materieel rechtmatigheidsrisico loopt. In de rapportage worden verschillende risico's benoemd en zijn herstelacties opgenomen:

- De accountant constateert dat er geen sprake is van een actuele en bijgewerkte centrale registratie van inkoopvoornemens van de afdelingen. HHNK loopt hierdoor in opzet een risico dat wordt afgeweken van de (Europese) aanbestedingsregels. Er is hier sprake van een onzekerheid. HHNK zal de onzekerheid vóór de jaarrekeningcontrole 2009 moeten wegnemen. De accountant adviseert om na te gaan of er gevallen zijn waarin ten onrechte niet Europees is aanbesteed door (bijvoorbeeld) vanuit de crediteurenadministratie te onderzoeken of er sprake is van gelijksoortige opdrachten die zijn uitbesteed aan dezelfde leverancier of aan verschillende en waarbij de totale (gezamenlijke) opdrachtwaarde boven de grensbedragen voor Europese aanbesteding uit komen.
- De accountant constateert dat bij afwijkingen van de aanbestedingsrichtlijnen regelmatig niet de voorgeschreven verantwoording wordt afgelegd. Er is daarmee sprake van een rechtmatigheidsfout, waarvan de account de omvang nog niet kan inschatten. De accountant adviseert om toe te zien op de naleving van de voorwaarden hieromtrent.
- De accountant merkt op dat de Beleidsnotitie inkoop/aanbesteding 2004 toestaat dat gemotiveerd kan worden afgeweken van EU-normen, mits daarvoor bestuurlijke toestemming wordt verkregen. De accountant vraagt HHNK deze passage te heroverwegen, omdat het afwijken

² Ministerie van Economische Zaken (2008), Nalevingsmeting Europees Aanbesteden



van Europese richtlijnen per definitie leidt tot een onrechtmatige beheershandeling en daarmee tot een onrechtmatige uitgave in uw jaarrekening.

– De accountant is in de steekproef één geval tegengekomen waarbij ten onrechte niet Europees is aanbesteed. Dit is intern achteraf gesignaleerd. Het gaat om een gedetacheerd medewerker vanuit DHV die belast is met de directievoering maar ook fungeert als budgethouder. In dit verband is deze medewerker bevoegd om opdrachten te verstrekken en facturen te autoriseren. De accountant adviseert het budgethouderschap bij externe projectbezetting te herzien.

– De accountant wijst erop dat in de praktijk regelmatig sprake is van meerwerk. In sommige gevallen is de omvang van het meerwerk substantieel. In dit verband vraagt de accountant zich af of de voorcalculaties (verwachte uitgaven) reëel zijn. Geadviseerd wordt om scherp te sturen op voorcalculaties, want voorzienbaar meerwerk behoort normaliter tot het bedrag waarop u de aanbestedingsvorm moet baseren. Als deze te laag wordt vastgesteld, kan in opzet sprake zijn van een onrechtmatige uitgave.

In de definitieve accountantsverklaring over 2009 worden bestaande aandachtspunten c.q. herstelacties en het materieel rechtmatigheidsrisico nogmaals benoemd. De accountant concludeert uiteindelijk dat HHNK voor in de toekomst een materieel rechtmatigheidsrisico loopt, maar dat dit voor de accountantsverklaring over 2009 geen gevolgen heeft gehad. De accountantsverklaring vermeldt dat bij de uitgevoerde (interne) controle op de toepassing van de wet- en regelgeving bij de uitvoering van financiële beheershandelingen, geen materiële afwijkingen zijn vastgesteld van wettelijke regelingen op de aspecten recht, hoogte en duur van het voorwaarden criterium die doorwerken op de strekking van de accountantsverklaring.

³ Ministerie van Economische Zaken (2008), Nalevingsmeting Europees Aanbesteden

⁴ De methode van onderzoek voor het berekenen van dit rechtmatigheidspercentage verschilt van de methode die gehanteerd wordt in Bureau Benefit (2009, I), Kwantitatieve inkoopanalyse en rechtmatigheidstoets 2006-2008. Op de verschillende methoden wordt verder ingegaan in § 4.4.1.

4.4 Onderzoeksbevindingen doelmatigheid van de inkoop en aanbesteding

De rapportages van Bureau Benefit van 2007 en 2009 (I en II) geven inzicht in de omvang van het inkopen van HHNK. Daarnaast worden er bevindingen en aanbevelingen geformuleerd om de doelmatigheid van de inkoop te vergroten. De Benefit-rapportages van 2007 en 2009 lijken met betrekking tot doelmatigheid strijdig met elkaar te zijn. Hiervoor is aandacht in §4.4.1.

Rapportage Inkoopdiagnose 2007

In de Rapportage Inkoopdiagnose 2007 wordt vermeld dat de totale beïnvloedbare inkoopomzet van HHNK ruim 111 miljoen op jaarbasis bedraagt. Dit wordt gerealiseerd met in totaal 3.161 actieve leveranciers. Bureau Benefit vermeldt dat het opvallend is dat 5,72% van de leveranciers 80% van voornoemde inkoopomzet voor hun rekening neemt. De onderzoekers stellen dat het opvallend is dat HHNK als inkopende organisatie nauwelijks additionele aandacht aan deze 'big spenders' besteedt, terwijl hier directe kostenbesparingen realiseerbaar zijn door gerichte aanbestedingen en het aangaan van langetermijnrelaties. Verder blijkt dat deze 181 leveranciers op jaarbasis 11.709 facturen (ruim 40 procent van het totale aantal) aan HHNK verzenden. Hier ligt volgens Bureau Benefit dan ook een aandachtspunt in het kader van indirecte kostenreductie.

Voorts wordt in de Rapportage Inkoopdiagnose vermeld dat een in het oog springende bevinding is dat 40% van het inkoopvolume zich bevindt in het zogenaamde 'hefboom segment' van de



inkoopportfolio. Dit wil zeggen dat door het gericht organiseren van concurrentie (aanbesteden) van productgroepen kostenreducties kunnen worden gerealiseerd en tegelijkertijd een gebalanceerd leveranciersbestand kan worden opgebouwd.

Op basis van een grove schatting en niet nader onderbouwd door (cijfermatige) analyse concludeert Bureau Benefit in 2007 dat HHNK een besparingspotentieel van 5 tot 10 % op de beïnvloedbare inkoopomzet kan bereiken. Er ligt daarmee volgens de onderzoekers een structurele jaarlijkse verlaging van de inkoopkosten binnen een bandbreedte van € 4,9 miljoen en € 9,8 miljoen in het verschiet.

Bureau Benefit (2009, I), Kwantitatieve inkoopanalyse en rechtmatigheidstoets 2006-2008

In de Benefit rapportage kwantitatieve inkoopanalyse en rechtmatigheidstoets 2006-2008 (spend-analyse) van hetzelfde bureau, uitgevoerd in 2009, worden soortgelijke conclusies getrokken als in de rapportage inkoopdiagnose 2007. De belangrijkste conclusies zijn:

- Er is sprake van een structurele relatie tussen HHNK en de top 25 leveranciers. Bij 23 leveranciers van de top 25-leveranciers is over de periode 2006 t/m 2008 ieder jaar ingekocht. De top 25-leveranciers vertegenwoordigt meer dan de helft van de inkoopuitgaven over 2008. De relatie tussen HHNK en de top 25-leveranciers blijkt hiermee van structurele aard te zijn. De analyse toont aan dat er aanzienlijke stapelmogelijkheden zijn. Om de voordelen van stapelmogelijkheden te benutten dient volgens Bureau Benefit cluster Inkoop de afdelingen en clusters te informeren, te adviseren of verbeteracties te coördineren.
- Een derde van alle inkooppakketten (gelijkwaardige producten en diensten) met een inkoopwaarde van € 112 mln. (2008) worden ieder door meer dan 11 clusters ingekocht. Eveneens is geconstateerd dat een derde van alle leveranciers levert aan meer dan één cluster binnen HHNK. Meerdere clusters kopen blijkbaar voor een substantieel bedrag gelijkwaardige producten en diensten in, waarvan een gedeelte bij dezelfde leverancier. Het stapelen van deze inkopen kan verder inkoopvoordeel opleveren.
- Binnen HHNK wordt veel ingekocht buiten de gecontracteerde leverancier om. Inkooppakketten waarvoor raamcontracten met leveranciers zijn afgesloten worden gemiddeld voor 53% bij gecontracteerde leveranciers ingekocht. Om dit percentage te verhogen doet Bureau Benefit de suggestie dat cluster Inkoop met behulp van informatie uit de analyse de afdelingen en clusters informeert over de leveranciers waar raamcontracten mee zijn afgesloten.
- Het verloop in het leveranciersbestand binnen HHNK is hoog. Met name het proces waarbij nieuwe leveranciers voor kleine inkopen worden ingeschakeld, ondanks dat met gecontracteerde leveranciers al condities zijn afgesproken voor de betreffende producten en diensten, leidt volgens Bureau Benefit onherroepelijk tot het mislopen van de beste condities. Daarnaast is er sprake van een onnodig dubbele uitvoering van het leverancierselectie- en contracteringproces. Ter voorkoming hiervan wijst Bureau Benefit erop dat cluster Inkoop het verloop van het leveranciersbestand dient te monitoren en clusters informeert over gecontracteerde leveranciers voor producten en diensten. Dit voornamelijk bij de clusters die regelmatig nieuwe leveranciers inschakelen voor kleine inkopen.

Bureau Benefit (2009, II) Doelmatig inkopen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: Stand van zaken en aanpak 21 december 2009

Zoals gezegd lag de aanleiding om in het vierde kwartaal de mogelijke inkoopbesparing nogmaals onder de loep te nemen in de twijfel die ontstond over de haalbaarheid van de inkoopbesparing zoals opgenomen in de meerjarenbegroting. Benefit heeft aan de hand van de HHNK aangeleverde inkoopkalender de mogelijke besparing voor de komende jaren opnieuw doorgerekend. Geconcludeerd wordt dat de jaarlijkse potentiële besparing aanzienlijk lager ligt dan aanvankelijk



aangenomen, namelijk € 1,7 miljoen. Hierbij geldt tevens dat er een aanlooperperiode nodig is, mede door looptijden van bestaande contracten, voordat deze besparing kan worden behaald.

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de mogelijke inkoopbesparing zoals deze in de verschillende rapportages naar voren komt (tabel 4.4)

Jaarlijkse inkoopbesparing	2010	2011	2012	2013
Benefit rapportage 2007	Jaarlijkse inkoopbesparing binnen bandbreedte van € 4,9 miljoen en € 9,8 miljoen			
Meerjarenplan HHNK	€ 3,0 miljoen	€ 3,0 miljoen	€ 1,0 miljoen	€ 1,0 miljoen
<i>Cumulatief</i>	<i>€ 3 miljoen</i>	<i>€ 6 miljoen</i>	<i>€ 7 miljoen</i>	<i>€ 8 miljoen</i>
Benefit (her)onderzoek 2009 II	Jaarlijkse inkoopbesparing van € 0,64 miljoen (2010) oplopend tot € 2,0 miljoen in 2013			

4.4.1 Strijdigheid van de rapportages over inkoopvoordeel en doelmatigheid

Uit tabel 4.4 blijkt dat de potentiële inkoopwinst door doelmatige inkoop in de periode 2006-2009 sterk terug is gelopen. De rapportage uit 2007 (jaarlijkse inkoopbesparing tussen € 4,9 miljoen en € 9,8 miljoen) en analyse van eind 2010 (€ 0,64 miljoen (2010) oplopend tot € 2,0 miljoen) laten een wisselend beeld zien. Uit documenten (Memo aan Leden van het CHI 'Toelichting traject inkoopbesparing begroting 2010 e.v. en concept notitie Inkoopbesparing 2010-2013) en gesprekken met medewerkers van HHNK kan geen eenduidig beeld worden gevormd waar het verschil in potentiële inkoopbesparing precies in is gelegen. Verschillende mogelijkheden worden genoemd:

- Er zijn inkoopbesparingen gerealiseerd. Echter op basis van de beschikbare historische (benchmark) gegevens is door concernstaf aangegeven dat er onvoldoende gegevens zijn vastgelegd om tot betrouwbare bewijsvoering te komen.
- De berekening van inkoopbesparing stond niet centraal in de rapportage. De genoemde inkoopbesparing in 2007 was indicatief.
- De methode van onderzoek en berekening van inkoopvoordeel verschilt in beide rapportages. Zo is in de tweede rapportage onder meer de definitie van beïnvloedbaarheid van inkopen aangescherpt. Hierdoor daalde het basisbedrag waarover de inkoopbesparingen werden gecalculeerd met 30%.
- Door Benefit is aangegeven dat niet precies meer te achterhalen is of het de mogelijke besparingen destijds in een breder perspectief dan sec het inkoopproces waren geplaatst. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het kritischer zijn op wat echt nodig is, voordat tot inkoop wordt overgegaan.



Tekstbox 5.7. Bestuurlijke discussie over inkoopbesparing in meerjarenbegroting

In een inkoopanalyse van Bureau Benefit, uitgevoerd in 2007, is aangevoerd dat door efficiëntere inkoop HHNK een jaarlijkse besparing tussen de € 5 en € 10 miljoen in het verschiet ligt. Over de juistheid van dit bedrag (gebaseerd op een globale analyse van een dump uit de administratie) is discussie ontstaan, omdat het te besparen bedrag door het bestuur rechtstreeks vertaald is naar de begroting van 2010 en de meerjarenbegroting 2010-2014 (stelpost voor inkoopbesparingen van € 3 miljoen voor 2010 oplopend tot € 8 miljoen in 2013). Het sluitend krijgen van de meerjaren raming speelde hierbij een belangrijke rol.

Hiermee is voor bedrijfsvoering c.q. de organisatie de verantwoordelijkheid voor deze opdracht ontstaan. Bij de directie en bij afdelingen leefde het beeld dat het onmogelijk is om de bovengenoemde miljoenen te besparen d.m.v. inkoopmaatregelen. In 2009 is daarom opdracht gegeven aan Benefit om een nadere uitwerking/specificering/onderbouwing op te stellen van de eerste (bovengenoemde) analyse. De uitkomst van de analyse bevestigde de gereede twijfel van de organisatie: op termijn van enkele jaren is volgens het bureau een inkoopbesparing mogelijk van maximaal € 2 miljoen per jaar.

D&H heeft de leden van het CHI per memo d.d. 12 april 2010 geïnformeerd over het niet langer opnemen van een individuele stelpost 'inkoopbesparing': "[...] om daarover in de toekomst nieuwe misverstanden te voorkomen, in de recente cijferopstelling voor het CHI het eerder aangebrachte onderscheid tussen inkoop- en efficiencybesparing niet langer gemaakt. De eerder afzonderlijk opgenomen bedragen zijn onder één noemer gebracht. Tegenover een 'opgaaf inkoop en efficiency' van € 3 miljoen in 2010, stijgend tot € 11 miljoen in 2013 en 2014, staat een besparing voor 'efficiency organisatie'. Voor die besparing is voor de komende jaren structureel een bedrag van € 5 miljoen per jaar in de begrotingscijfers opgenomen."

Eén van de aanbevelingen uit de Rapportage Inkoopdiagnose 2007 was het opstellen van een inkoopplan. Dit plan dient de leidraad te vormen voor de verdere ontwikkeling en professionalisering van de inkoopfunctie. Het opstellen van het inkoopplan is in januari 2008 afgerond en de planperiode is gesteld op 2008-2012. Het plan sluit vrijwel één-op-één aan op de bevindingen en aanbevelingen opgenomen in de Rapportage Inkoopdiagnose 2007.

De doelstellingen van het inkoopplan zijn onderverdeeld in een kwalitatief deel, kwantitatief deel, en personeel deel. In het kwalitatief deel van het Inkoopplan worden de verbeteringen van de operationele en strategische procedures aangegeven. In het kwantitatieve deel wordt een aantal projecten benoemd die invulling geven aan de verbeterprojecten die uit de kwantitatieve assessment naar voren zijn gekomen. In het personele deel wordt invulling gegeven aan de aanbeveling het cluster Inkoop qua formatie op de juiste sterkte te brengen, zowel kwantitatief (aantal fte's) als kwalitatief (niveau van de fte's). In bijlage 5 zijn bijbehorende doelstellingen, acties/projecten en verwachte resultaten samengevat opgenomen.



Het inkoopplan eindigt met een planning van de professionaliseringslag. Deze is op hoofdlijnen opgenomen in de onderstaande tabel. In de rechter kolom is de voortgangstatus opgenomen .

Doelstelling	Beoogde realisatie	Status
Vaststellen plannen en beleid voor inkoop	2008	Afgerond (beleid 2009 complementair aan 2004)
Inrichting van de inkooporganisatie	2008	Gedeeltelijk afgerond, kwalitatieve aspect loopt nog
Informatietechnologie voor inkoop	2008	Opgestart/ontwikkelingsfase
Ontwikkelen strategie per inkooppakket	2008	Opgestart/ontwikkelingsfase (business case inkooppakketten in uitvoering)
Ontwikkelen van leveranciersmanagement	2009	Nog niet opgestart
Prestatie-indicatoren voor inkoop	2009	Nog niet opgestart
Strategisch kostenmanagement	2010-2012	Nog niet opgestart
Optimaliseren product/procesinnovatie en -ontwikkeling	2010-2012	Nog niet opgestart
Make or Buy analyses per inkooppakket	2010-2012	Nog niet opgestart
Integratie van leveranciers in het orderrealisatieproces	2010-2012	Nog niet opgestart

Over de voortgang van het inkoopplan wordt door het afdelingshoofd PJCI in de managementrapportages gerapporteerd. In de rechter kolom van de bovenstaande tabel ('Status') is de voortgang samengevat.



5 Verdieping: inkoop- en aanbestedingsbeleid in praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe het aanbestedingsbeleid en de organisatie hiervan in de praktijk uitwerkt. Hiermee wordt een verdieping gegeven van hetgeen in eerdere onderzoeken is geconstateerd (hoofdstuk 4). Opgemerkt wordt dat de onderstaande bevindingen grotendeels zijn gebaseerd op hetgeen door betrokkenen bij het inkopen en aanbesteden binnen HHNK tegenover de rekenkamercommissie is verteld (belevingen/percepties) tijdens de interviews. Onderstaande bevindingen vormen de hoofdlijnen. Per afdeling of cluster zullen accenten verschillen.

In de navolgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de beleving van de professionalisering van HHNK als inkoopende organisatie (§5.2), de beleving van het functioneren van centraal gecoördineerde inkoop in de praktijk (§5.3) én het proces van het formuleren van een feitelijke inkoopbehoefte tot een uitvraag (§5.4). Vervolgens wordt ingegaan op contractbeheersing en het leren van inkoopervaringen (§5.5). Voorts is er aandacht voor de beleving van de doelmatigheid van het inkopen (§5.6) en wordt ingegaan op de sturing en betrokkenheid vanuit D&H (§5.7).

5.2 Beleving van de professionalisering van HHNK als inkoopende organisatie

In gesprekken wordt toegelicht dat HHNK als inkoopende organisatie de afgelopen jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Vóór 2002 werd er door budgetbevoegde medewerkers nog veel onderhands bij 'eigen' leveranciers ingekocht. Ook kochten afzonderlijke clusters meer voor zichzelf in dan dat er afstemming met andere clusters werd gezocht. Aangegeven wordt dat er sinds die tijd veel is veranderd. De beleving binnen het hoogheemraadschap is dat alle – in ieder geval de budgetbevoegde – medewerkers op hoofdlijnen kennis hebben van de inkoopregels (drempelbedragen etc.) En hoewel er binnen HHNK nog steeds budgethouders zijn die de voorkeur geven aan een directe relatie met hun leveranciers, is de beleving dat het overgrote deel van de inkopen via de 'huisregels' op de markt wordt gezet.

Verschillende factoren hebben eraan bij gedragen dat het bewustzijn omtrent het inkopen volgens 'huisregels' gegroeid is. In de eerste plaats heeft de oprichting van een inkoopbureau (cluster Inkoop) hier aan bijgedragen, in het bijzonder sinds er in 2007 extra formatieplaatsen vrij zijn gemaakt.

Het stevig neerzetten van het inkoopbureau heeft daarbij in 2007 veel bestuurlijke rugdekking gehad. D&H heeft het voorstel om het cluster Inkoop te versterken uitdrukkelijk richting het CHI gecommuniceerd. De boodschap die aan de oprichting was verbonden, was dat het cluster Inkoop de organisatie werd 'ingebracht' om inkoopvoordeel c.q. kostenbesparingen te bereiken.

Voorts heeft het zichtbaar behalen van inkoopvoordeel – voornamelijk bij werken en 'standaardproducten' – medewerkers laten zien dat efficiëntere (gemeenschappelijke) inkoop mogelijk is. Dit is niet gebleken uit monitoringsinformatie, maar door de lagere inschrijvingen op werken.

Ook de reorganisatie van het hoogheemraadschap in 2006 (centralisatie) heeft het effect gehad dat medewerkers zich meer bewust zijn geworden van het clusteren van inkopen. Aangegeven wordt dat deze reorganisatie als katalysator voor de verdere professionalisering van HHNK als inkoopende organisatie heeft gefunctioneerd.



Weerstand binnen de organisatie

In gesprekken wordt aangegeven dat het inkopen volgens de regels binnen HHNK veel weerstand moet overwinnen. Het inzicht dat voor rechtmatige inkoop meer van dezelfde diensten of producten bij verschillende organisatieonderdelen als één inkoophandeling wordt gezien, ontbrak bij veel inhoudelijke afdelingen. Daarbij waren de budgetbeheerders binnen de organisatie oprecht van mening dat zij, óók al voordat de inkoopregulering werd aangescherpt, tegen zo laag mogelijke kosten aan de inkoopbehoefte van de organisatie invulling gaven. Sommige budgetbeheerders gebruikten vaak hun lokale kennis van het gebied en gaven de voorkeur aan het werken met vaste contacten waarover zij tevreden waren. Andere medewerkers vonden het onderhandelen met leveranciers een uitdagend onderdeel van hun werk, waaraan ook status werd ontleend.

Een deel van de medewerkers vindt het ook nu nog lastig om met 'huisregels' voor inkoop om te gaan. In gesprekken is aangegeven dat een groep, veelal oudere, medewerkers nog steeds weinig veranderingsbereid is.

5.3 Beleving van het functioneren van centraal gecoördineerde inkoop in de praktijk

Momenten waarop cluster Inkoop wordt betrokken

Aangegeven wordt dat alle (budgetbevoegde) medewerkers bekend zijn met cluster Inkoop en dat het aanbestedingsbeleid goed bekend is binnen de organisatie. Conform beleid (2009) dient het cluster Inkoop binnen elk inkoopproces een duidelijke rol te hebben. In de praktijk is echter geen eenduidige moment waarop cluster Inkoop bij het inkoopproces wordt betrokken. Cluster Inkoop wordt niet per definitie bij alle inkopen betrokken. Het gebeurt dat cluster Inkoop wordt betrokken bij inkopen met een geraamde waarde van boven € 50.000 (conform beleid is dan de enkelvoudige procedure niet meer toegestaan). Of er wordt voor gekozen om cluster Inkoop te betrekken op het moment dat er een (Europese) openbare procedure wordt gestart. Ook komt het voor dat de inhoudelijke ervaring van de inkoopadviseurs meeweegt in de overweging om het cluster al dan niet te betrekken bij een specifieke inkoop.

Centraal gecoördineerde inkoop

Aangegeven wordt dat centraal gecoördineerde inkoop in de praktijk slecht functioneert. Afspraken om inkopen centraal te laten verlopen worden binnen HHNK slecht nagekomen. Hier worden verschillende oorzaken voor aangewezen, waarbij de opvatting vanuit cluster Inkoop vaak tegenover de opvatting vanuit de inhoudelijke afdelingen staat. Genoemde oorzaken voor het moeizame verloop van centraal gecoördineerde inkoop zijn:

- 'Bureaurandvisie' bij inhoudelijke afdelingen: medewerkers kopen voor zichzelf of hun cluster in en zien niet dat andere clusters en afdelingen in de organisatie dezelfde werken, diensten of leveringen nodig hebben.
- De diversiteit van de – toch 'soortgelijke' – inkopen. Zo kent het centrale thema afvalwerking verschillende 'disciplines' (slib, ijzerafval etc.). Afzonderlijke afdelingen en clusters hebben specifieke wensen over een 'soortgelijke' inkoop en kopen voor zichzelf 'specifieke' producten in.
- Slechte communicatie tussen cluster Inkoop en inhoudelijke afdelingen. Aangegeven wordt dat duidelijke en continue communicatie over bijvoorbeeld beschikbare en op te stellen raamcontracten ontbreekt. Ook op het moment dat er een projectteam voor gezamenlijke inkoop is gevormd, dan is de communicatie over de voortgang van en regie over het project beperkt.



- Wisselende rolopvattingen over de bijdrage c.q. positie van de inkoopadviseurs binnen het inkoopproces, waaronder de rol van adviseur vs. controleur (zie onderstaande uitwerking).

Rolopvatting inkoopadviseurs

Zoals reeds in hoofdstuk 2 aangegeven kan cluster Inkoop op twee manieren bij inkopen betrokken zijn. In de eerste plaats als projectleider van aanbestedingen. Vanuit het cluster Inkoop wordt dan de aanbesteding begeleid. Cluster Inkoop bepaalt of de opdrachtformulering en het bestek van voldoende kwaliteit zijn om in de markt gezet te worden. In de tweede plaats kan cluster Inkoop een procesbegeleidende c.q. adviesrol vervullen. Er is in de praktijk geen eenduidige lijn in wanneer cluster Inkoop welke rol inneemt. De betrokken projectleider van de inhoudelijk afdelingen voert de aanbesteding echter uit. De adviesrol van de inkoopadviseurs bestaat grofweg uit het uit handen nemen van het administratieve deel van de bestekken, het zijn van een sparringpartner op het gebied van het formuleren van de aanbestedingsuitvraag én het begeleiden en bewaken van de aanbestedingsprocedure.

Vanuit de inhoudelijke afdelingen is de beleving dat cluster Inkoop nadrukkelijk een adviesrol op zich heeft genomen. Dit terwijl er bij de inhoudelijke afdelingen juist een behoefte bestaat dat de inkoopadviseurs zich meer richten op het volledig ontzorgen van de inhoudelijke afdelingen. Vanuit de inhoudelijke afdelingen wordt aangegeven dat idealiter de technische specificaties vanuit de inhoudelijke afdelingen bij cluster Inkoop worden neergelegd en zij vervolgens de vereiste procedures in gang zetten. Het schrijven van de bestekken ligt nu nog grotendeels bij de inhoudelijke afdelingen, terwijl deze medewerkers er grote moeite mee hebben om een goed (juridisch sluitend) bestek te schrijven. Ook wordt gezegd dat er een rol van de inkoopadviseurs kan liggen in het adviseren over creatief omgaan met aanbestedingsregels, waarbij binnen de marges wordt gehandeld, maar starheid wordt voorkomen. Bijvoorbeeld op het moment dat bij de inhoudelijke afdeling het gevoel leeft dat de aanbesteding geen voordeel op gaat leveren en er gezamenlijk gezocht kan worden naar een oplossing over hoe het anders kan. Daarnaast wordt aangegeven dat het cluster Inkoop zou kunnen adviseren over hoe het hoogheemraadschap kan handelen bij (juridische) conflicten met leverancier na gunning.

Adviseur vs. controleur

In het beleid (2009) is opgenomen dat cluster Inkoop een toezichhoudende rol vervult. In de praktijk bestaat geen gedeelde rolopvatting over in hoeverre cluster Inkoop een controlerende rol heeft. Cluster Inkoop ziet deze rol niet (meer) voor zichzelf weggelegd, terwijl vanuit de organisatie wordt aangegeven dat een dergelijke rol wel wenselijk is. Cluster Inkoop stelt zich op het standpunt dat de clusterhoofden en afdelingshoofden over de naleving van de inkoopregels moet waken en verantwoordelijk zijn voor gezamenlijke inkoop, zodat inkoopadviseurs zich op hun adviserende taak kunnen richten. Dit terwijl vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de inkoopadviseurs juist een verdere bijdrage kunnen leveren aan rechtmatige en gezamenlijke inkoop door medewerkers van de inhoudelijke afdelingen aan te spreken op hun inkoopgedrag als dat in strijd is met de regels c.q. uitgangspunten van gezamenlijke inkoop ('duidelijk man en paard noemen'). In de gesprekken wordt daarbij wel aangetekend dat de controlerende functie lastig kan zijn. Niet iedereen binnen de organisatie laat zich gemakkelijk aanspreken. Dit vergt bepaalde competenties en een proactieve houding van de adviseur.

Planning van de inkoop (inkoopkalender)

Het is binnen HHNK geen vanzelfsprekendheid dat afdelingshoofden en clusterhoofden de verantwoordelijkheid nemen voor gezamenlijke inkoop. Zij hebben beperkt zicht op de firma's/leveranciers van andere afdelingen. In de praktijk zien afdelingshoofden het niet als een



belangrijke taak om te sturen, bijvoorbeeld richting clusterhoofden, op clustering (en daarmee rechtmatigheid) van inkoop. Het clusteren van inkopen is daarmee afhankelijk van het initiatief en de bereidheid van cluster- en afdelingshoofden om gezamenlijke inkoop te verkennen.

Binnen HHNK is geen centrale aansturing op de bundeling van opdrachten. Een centrale inkoopplanning (inkoopkalender) die jaarlijks voorafgaand aan een 'inkoopjaar' wordt opgesteld is (nog) niet gerealiseerd. De inkoopkalender die er nu bij cluster Inkoop is, ontstaat door ad hoc aanmelding van aanbestedingen vanuit inhoudelijke afdelingen. De inkoopkalender is zo gezien meer een (onvolledige) werkplanning/agenda van het cluster.

5.4 Van feitelijke inkoopbehoefte tot uitvraag in de praktijk

Selectie van inschrijvers

Voor inkopen onder de drempelwaarde geldt vaak dat de selectie van leveranciers plaatsvindt op basis van ervaringen met min of meer vaste leveranciers. Daarnaast wordt aangegeven dat er regelmatig acquisitiesprekken worden gevoerd c.q. marktorientatie plaatsvindt door de inhoudelijke afdelingen om te bekijken of er een nieuwe leverancier wordt betrokken. Voor sommige afdelingen geldt dat er voor bepaalde producten maar een beperkte markt actief is, zodat de markt eenvoudig in beeld is.

Met het opnemen van selectiecriteria als duurzaamheid hebben nog niet veel medewerkers ervaring opgebouwd.

Keuze procedure

Voor de keuze van de aanbestedingsprocedure zijn de drempelbedragen in beginsel leidend (zie bijlage 4). Hiervan is brede kennis binnen de organisatie. Er is geen zicht op het gebruik van het handboek binnen de organisatie. Aangegeven is dat het handboek (intranetmodule) in 2009 van intranet is verwijderd gezien de ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving. Hierdoor is het handboek vanaf eind 2009 niet meer te raadplegen geweest. Hier wordt momenteel aan gewerkt. De inschatting is dat het handboek in oktober 2010 in "Werkwijzer" beschikbaar wordt gesteld.

Afdelingen en clusters hebben binnen het aanbestedingsbeleid hun eigen inkoopvoorkeuren ontwikkeld. Inkopen met een maximale waarde van € 50.000 kan de budgethouder van het cluster onderhands aanbesteden, maar het gebeurt dat in de praktijk bij lagere bedragen al meerdere offertes worden aangevraagd.

Voor zover uit gesprekken met medewerkers van HHNK opgemaakt kan worden, wordt het overgrote deel van de inkopen aan de laagste bieder gegund (selectie op prijs).

Inkoop competentie van HHNK medewerkers

Er bestaat overeenstemming dat inkopen nog niet in de genen van de organisatie zit en tot de standaardcompetenties van de inkoopende medewerkers behoort. Velen slagen er (nog) niet goed in om scherp te verwoorden wat de feitelijke behoefte van het hoogheemraadschap is en wat er in dit verband van de markt moet worden gevraagd. Gesteld wordt dat voornamelijk bij het afsluiten van raamcontracten moeilijkheden optreden. Voor opdrachten met betrekking tot werken is het gemakkelijker gebleken.

Veel afdelingen moeten nog een verdere ontwikkeling op het gebied van inhoudelijke kennis doormaken én investeren in het vermogen tot vertalen van kennis in uitvragen, om uiteindelijk te



komen tot het formuleren van een goede uitvraag. Aangegeven wordt dat er wat dit betreft grote verschillen in afzonderlijke afdelingen en clusters zitten.

Door een gebrek aan kennis worden veel aanbestedingen door een extern bureau begeleid. Veelal worden deze aanbestedingen dan ook door ingenieursbureaus uitgevoerd. Het bestek wordt opgesteld en de aanbesteding wordt vervolgens ook door het bureau uitgevoerd. Mede hierdoor is inkopen binnen HHNK nog geen organisatiebrede competentie.

Duurzaam inkopen

Blijkens de managementrapportage 2009/3 wordt de doelstelling dat HHNK 75% van haar inkopen duurzaam aanwendt, niet behaald. Dit wordt voornamelijk verklaard door een te beperkt bewustzijn op zowel management niveau als bij de medewerkers. Geconcludeerd wordt dat er binnen de organisatie weerstand bestaat tegen de inzet die duurzaam inkopen vereist (verantwoorden en aantonen). Als maatregel wordt genoemd dat twee afdelingshoofden de regie over de verdere implementatie gaan voeren. Tevens wordt een 'roadshow' gestart om de bewustwording te bevorderen.

5.5 Contractbeheer en leren van inkopen in de praktijk

Contractbeheermodule IMIS

De verantwoordelijkheid voor het controleren van de nakoming van het contract (contractbeheersing) ligt per opdracht bij de verantwoordelijke projectleider of beheerder. De afzonderlijke afdelingen en clusters dienen binnen HHNK dus zelf aan contractbeheersing en leveranciersbeoordeling te doen. Cluster Inkoop is na het tot stand komen van een contract niet meer betrokken bij de inkoop/aanbesteding. Van inkopen die niet via het cluster zijn verlopen c.q. gemeld, heeft het cluster m.b.t. het contract dan ook geen weet.

In het beleid (2004) is opgenomen dat het administratieve beheer van de contracten voor goederen en diensten in de ruimste zin -voor zover zij gerelateerd zijn aan inkoop en aanbesteding- taken zijn die behoren tot de verantwoordelijkheid van cluster Inkoop. Omdat in het interne aanbestedingsbeleid de wens is geuit om aan effectief contractbeheer te doen, wordt door cluster Inkoop momenteel gewerkt aan het opstellen van een contract(beheer)module (IMIS). Het idee hierbij is dat aan elk contract één contractbeheerder wordt gekoppeld. In de contractmodule worden alle contracten die binnen HHNK zijn afgesloten opgenomen.

De module dient voornamelijk twee doelen. In de eerste plaats wordt er een beeld geschetst van de contracten die er binnen het hoogheemraadschap lopen. In de tweede plaats is het om te voorkomen dat budgethouders zelf contracten aangaan terwijl er reeds een contract loopt. Cluster Inkoop heeft daarmee ook zicht op eventuele bundelingkansen.

Door cluster Inkoop is aangegeven dat de contractmodule momenteel voor 70% is gevuld. Bij het vullen de contractmodule is inmiddels het probleem gesignaleerd dat de inhoud van het systeem snel verouderd, doordat er nieuwe contracten bijkomen en andere aflopen. Dit wordt niet allemaal geregistreerd. Daar komt bij dat voor het vullen van de database cluster Inkoop afhankelijk is van de bijdragen van contractbeheerders overal in de organisatie. Hierdoor is er een afhankelijkheid van de bereidheid van verantwoordelijke contractbeheerders om dit te doen.

Leveranciersbeoordeling

Er vindt geen HHNK-brede registratie, evaluatie of kennisdeling tussen clusters plaats over de inkoopervaringen en ervaringen met bepaalde leveranciers. De verschillende afdelingen binnen



HHNK vinden hier ieder hun eigen modus in. De noodzaak tot het beoordelen van leveranciers volgt mede uit de eisen die de ISO-certificering stelt waar verschillende afdelingen/clusters aan moeten voldoen. De clusters worden bij contractbeheersing niet ondersteund door cluster Inkoop (niet ISO-gecertificeerd).

Binnen de clusters worden eigen methoden ontwikkeld om te leren van eerdere inkopen, bijvoorbeeld het uitvoeren van een garantietest een jaar na levering of het delen van inkoopervaring in afdelingsoverleggen. De leerervaringen, die zijn opgedaan met eerdere aanbestedingen en de resultaten van de leveranciersbeoordelingen, worden vervolgens meegenomen in de nieuwe bestekken.

Tekortkomingen na gunning

Medewerkers van HHNK wijzen erop dat de ervaring leert dat leveranciers regelmatig producten leveren die niet voldoen aan de aanbestedingseisen. Leveranciers geven bijvoorbeeld na gunning aan dat ze niet meer volledig kunnen voldoen aan de gestelde eisen. In interviews gehouden binnen het hoogheemraadschap wordt gesteld dat het contract biedt in sommige gevallen onvoldoende houvast om de leverancier alsnog tot gewenste levering te dwingen. De modelovereenkomst wordt nu veelal opgesteld door het adviesbureau en de projectleider binnen HHNK. Een standaard juridische check door de (inkoop)juristen van HHNK vindt niet plaats. Hierdoor kunnen mogelijke signalen vanuit cluster Inkoop voor betere contractbeheersing niet in het contract worden opgenomen. Uiteindelijk wordt in de praktijk vaak een afweging gemaakt of de 'juridische strijd' zich verhoudt tot hetgeen men wil bereiken.

5.6 Beleving van de doelmatigheid van inkopen en aanbesteden

De beleving van doelmatigheid van het inkopen en aanbesteden laat een wisselend beeld zien. Enerzijds wordt aangegeven dat er grote stappen gemaakt zijn met het inkopen langs het beleid en wet -en regelgeving en dat het aannemelijk is dat, voornamelijk bij de aanbesteding van werken, inkoopvoordeel wordt behaald. Aangegeven wordt dat dit onder meer blijkt uit lage inschrijvingen. Anderzijds wordt aangegeven dat gereguleerd inkopen en aanbesteden in de praktijk ook nadelen heeft. De doelmatigheid van het inkopen en aanbesteden wordt hiermee in twijfel getrokken. Nadelen die genoemd worden zijn voornamelijk gelegen in de beleving dat goede kleinere leveranciers worden misgelopen, raamovereenkomsten als knellend worden ervaren én de specifieke markt waar HHNK in opereert.

Mislopen van inschrijvingen kleinere leveranciers

Een ervaren nadeel van openbaar aanbesteden is dat door de aanbestedingsprocedure inkoopvoordeel wordt misgelopen, omdat kleinere leveranciers op deze openbare uitvragen vaak niet inschrijven. De beleving is dat door de hoge administratieve lasten kleinere leveranciers besluiten van inschrijving af te zien. Ook wordt aangegeven dat inschrijving voor de kleine leveranciers slechter mogelijk is in verband met de eisen die aan de inschrijving worden gesteld (omzeteis en andere zekerheden). Het ervaren gevolg hiervan is dat juist hierdoor inkoopvoordeel en goede inkoop wordt misgelopen: kleinere ondernemers kunnen een scherpe prijs bieden en soms beter bij de inkoopbehoefte van het hoogheemraadschap aansluiten.

Knellende raamovereenkomsten

Voorts wordt erop gewezen dat de ervaring leert dat niet alle raamovereenkomsten het hoogheemraadschap aanwijsbaar inkoopvoordeel opleveren. Het komt namelijk voor dat op inkooppakketten, eventueel onderverdeeld in percelen, weinig leveranciers inschrijven. Gevolg is



dat de keuze van verschillende producten door het beperkte aantal leveranciers ook beperkter is. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben, omdat een goedkoper soortgelijk product niet buiten de raamovereenkomst ingekocht mag worden. Aangetekend wordt hierbij dat cluster Inkoop in dergelijke gevallen bereid is mee te denken voor een passende oplossing.

Problematisch bij raamovereenkomsten is verder dat na het eerste jaar de inkoopbehoefte vaak anders ligt dan de inschatting die voor het eerste inkoopjaar is gemaakt. Hiermee kan ook de wens ontstaan om van andere leveranciers gebruik te maken. De afgesloten raamovereenkomst staat hier dan in de weg. Ook is in de praktijk ervaren dat de lokale kennis van leveranciers in het beheersgebied van HHNK, door de afgesloten raamovereenkomst niet meer gebruikt kan worden.

Clustering van inkopen

Binnen verschillende inhoudelijke afdelingen bestaat twijfel of de mogelijkheden tot clustering van inkopen binnen HHNK nog groot zijn. De beleving is dat de bulk aan werken, leveringen en diensten al geclusterd is aanbesteed. Deze twijfel wordt gevoed doordat werken en diensten die binnen de verschillende afdelingen ingekocht worden, vaak dusdanig specifiek zijn dat bundeling ook niet direct voor de hand ligt. Daarnaast wordt aangegeven dat door de administratieve lasten van een Europese aanbesteding de medewerkers van HHNK in toenemende mate scherp zijn geworden op het clusteren van inkopen. Men ziet er het gemak van in dat na clustering de inkoop voor de komende jaren is geregeld.

Inkopen van HHNK komen uit een specifieke markt

De inkopen die worden gedaan zijn vaak dusdanig specifiek dat er maar één of een zeer beperkt aantal leveranciers op de markt actief is. Er moet dan toch aanbesteed worden, omdat de drempelwaarde is overschreden. De advieskosten voor het aanbestedingstraject (externe bureaus en uren van afdeling inkoop) zijn dusdanig dat het (mogelijke) inkoopvoordeel bij voorbaat al minder wordt. Daarbij wordt echter aangegeven dat enkel de schijn wekken van het opwekken van concurrentie al een prijsdempend effect kan hebben.

Inkoopvoordeel wordt niet standaard gemonitord

De doelmatigheid van gecoördineerde centrale inkoop is moeilijk te meten. Vanuit inhoudelijke afdelingen wordt de twijfel geuit of na aftrek van de advieskosten (intern en extern) er uiteindelijk inkoopwinst wordt gerealiseerd.

Aangegeven wordt dat het vooralsnog niet mogelijk is dat cluster Inkoop transparant maakt wat er 'verdiend' wordt door inkopen die via het cluster te laten verlopen. Gezien de adviserende rol van cluster Inkoop is het zelfstandig effect van hun inzet niet te bepalen. Binnen HHNK wordt nu een meetinstrument ontwikkeld, waarmee de werkelijke inkoopbesparing via de afdelingshoofden wordt gemonitord. Dit (mogelijke) initiatief bevindt zich in de projectfase.

5.7 Sturing en betrokkenheid vanuit directie en D&H

Formeel valt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid onder de verantwoordelijkheid van de directie. D&H heeft wel een informele betrokkenheid bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De portefeuillehouder Middelen uit het D&H heeft geen structureel overleg met afdelingshoofden, maar spreekt wel regelmatig met de coördinator van afdeling inkoop. In dit overleg worden voornamelijk de afwijkingen van het standaardbeleid besproken. Daarnaast krijgt het D&H inzicht in het inkopen en aanbesteden via managementrapportages van de directie.



6 Verdieping: Cases aanbesteden

6.1 Inleiding

Om verder inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de aanbestedingen, van initiatieffase tot aan de uitvoeringfase, heeft de rekenkamercommissie besloten om enkele specifieke projecten te bestuderen. Een aantal criteria is bij de selectie van de cases leidend geweest:

- Een gelijke verdeling tussen Europese aanbestedingen en nationale aanbestedingen (onder de drempel);
- Een onderscheid tussen aanbestedingen die door (of onder begeleiding van) het cluster zijn uitgevoerd en de zogenaamde decentrale inkoop door budgethouders binnen de afzonderlijke afdelingen;
- A-typische aanbestedingen maken geen onderdeel uit van de selectie.

Voor het beoordelen van de cases, bijvoorbeeld met betrekking tot rechtmatigheid, is interpretatie nodig geweest. De aanbestedingscases zijn beoordeeld door twee seniorjuristen van DHV B.V. Hierbij is van een vooraf opgestelde checklist gebruik gemaakt.

6.2 Case 1. De sliblijn van de rwzi in Den Helder

1.	Aanbesteding sliblijn rwzi Den Helder														
1a.	<i>Welke opdracht was onderwerp van de aanbesteding?</i>														
	De aanpassing en uitbreiding van de slibverwerkingsinstallatie van de RWZI in Den Helder. Deze opdracht is in verschillende bestekken op de markt gezet: <ul style="list-style-type: none">a. Het werktuigbouwkundige werk is met 1 bestek bestaande uit 3 percelen op de markt gezet.b. Het elektrotechnische werk is in 1 bestek op de markt gezet.c. Het civieltechnische en bouwkundige werk is in 1 bestek op de markt gezet.														
1b.	<i>Wat was de omvang van de opdracht?</i>														
	Uit de stukken die in het overhandigde dossier zitten is een raming op te maken van in totaal circa € 6,1 mln. Navraag bij de projectleider leert dat men ten tijde van de voorbereiding van de aanbesteding een raming heeft laten maken, waarbij het totaal van de aan te besteden werken € 5.062.580 bedroeg, volgens onderstaand overzicht: <table style="margin-left: 20px;"><tr><td>Werktuigbouw</td><td></td></tr><tr><td>perceel 3</td><td>€ 1.130.000</td></tr><tr><td>perceel 2</td><td>€ 864.000</td></tr><tr><td>perceel 1</td><td>€ 300.000</td></tr><tr><td>Civiel technisch</td><td>€ 1.760.000</td></tr><tr><td>Elektrotechnisch</td><td>€ 1.008.580</td></tr><tr><td></td><td>€ 5.062.580</td></tr></table> Ten tijde van het voorbereiden van de aanbesteding lag dit bedrag (net) onder het drempelbedrag uit de Richtlijn, die toen (2006) € 5,2 mln bedroeg.	Werktuigbouw		perceel 3	€ 1.130.000	perceel 2	€ 864.000	perceel 1	€ 300.000	Civiel technisch	€ 1.760.000	Elektrotechnisch	€ 1.008.580		€ 5.062.580
Werktuigbouw															
perceel 3	€ 1.130.000														
perceel 2	€ 864.000														
perceel 1	€ 300.000														
Civiel technisch	€ 1.760.000														
Elektrotechnisch	€ 1.008.580														
	€ 5.062.580														



1c.	<i>Wat was het doel van de opdracht?</i>
	Het realiseren van een 'werk' namelijk de aanpassing en uitbreiding van de slibverwerkingsinstallatie van de RWZI Den Helder (dat is de naam van de installatie), gelegen in Den Helder
1d.	<i>Wat waren de kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid oplevering, budget, duurzaamheid, onderhoudbaarheid etc.)?</i>
	<p>Uit een memo van 21 april 2006 valt op te maken dat voor de werktuigbouwkundige bestekken 1 en 3) expliciet als kritische factoren zijn benoemd het goed functioneren van de beide installaties vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. Niet optimaal functioneren leidt tot hogere energiekosten, kosten voor chemicaliën en hoge transportkosten.</p> <p>Voor de andere bestekken kan uit het overhandigde dossier niet worden opgemaakt welke kritische factoren er waren benoemd.</p> <p>Navraag leert dat er destijds geen specifieke risicoanalyse voor de aanbestedingsfase is uitgevoerd. De risico's zijn integraal voor de projectfase bekeken. Het memo dat aangehaald wordt, is daar een resultaat van geweest. Van de andere percelen zijn geen vergelijkbare stukken uit deze fase beschikbaar.</p>
2.	Procedure
2a.	<i>Welke procedure is gevolgd en is dit de juiste procedure in de gegeven situatie (check op EU recht en op eigen beleid)?</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - Voor het werktuigbouwkundige bestek perceel 1 is een onderhandse meervoudige offerteaanvraag uitgegaan (conform hoofdstuk 7 ARW 2005). Dit is gezien de hoogte van de opdrachtsom niet conform het HHNK beleid. Er had geen onderhandse procedure, maar een openbare of openbare procedure met voorselectie moeten plaatsvinden. De afwijking van het beleid is in het memo van 21 april 2006 onderbouwd door de projectleider. Projectleider heeft de afdeling inkoop hier ook over geconsulteerd. De afwijking is vooraf aan het starten van de aanbestedingsprocedure goedgekeurd door het toenmalige afdelingshoofd Bouwmanagement AWKB. - Voor percelen 2 en 3 van het werktuigbouwkundige bestek is hoofdstuk 2 van het ARW 2005 gevolgd (openbare procedure). Dit is conform beleid. - Voor het civieltechnische en bouwkundige bestek is hoofdstuk 2 van het ARW 2005 gevolgd (openbare procedure). Dit is conform beleid. Er was voor dat bestek maar 1 inschrijver. Deze inschrijver voldeed wel aan de eisen maar had een onaanvaardbaar hoge inschrijfsom. Met deze inschrijver is vervolgens conform hoofdstuk 5 ARW de onderhandeling gevoerd. Dit is conform het bepaalde in het ARW (en conform het bestek) correct. - Voor het bestek elektrotechnisch is de ARW 2005 gevolgd (openbare procedure). Dit is conform beleid.
2b.	<i>Hoe was de procedure op hoofdlijnen ingericht (bv. fasen/jury).</i>
	<p>Behalve het bestek civieltechnisch, zijn de bestekken aanbesteed door de enveloppen te openen, te toetsen op de inschrijvingsvereisten en de laagste inschrijver het werk te gunnen.</p> <p>Het bestek civieltechnisch is na een onderhandeling met de enige inschrijver gegund.</p>
2c.	<i>Voldeed de procedure aan de eisen van transparantie, non-discriminatoire en gelijkheidsbeginsel?</i>
	De procedures zijn conform ARW 2005 doorlopen en voldoen aldus aan deze eisen. De



	procedure mbt civieltechnische werk is verlopen conform hoofdstuk 5 ARW 2005. Er was voor dat bestek maar 1 inschrijver. Deze inschrijver voldeed wel aan de eisen maar had een onaanvaardbaar hoge inschrijfsom. Met deze inschrijver is aldus conform hoofdstuk 5 ARW de onderhandeling gevoerd.
3.	Organisatie
3a.	<i>Welke afdeling was projectleider van de aanbesteding en welke afdeling was inkoper?</i>
	Afdeling Bouwmanagement was projectleider en tevens inkoper. Afdeling inkoop is betrokken geweest als 'adviseur op afroep'. De projectleider heeft regelmatig overleg gehad met de afdeling inkoop bij voorkomende vragen. Afdeling inkoop had geen formeel vastgelegde rol. Het contact met afdeling inkoop intensiverde toen er problemen waren bij de aanbesteding van het perceel civieltechnisch.
3b.	<i>Hoe was het formuleren en het vaststellen van de uitvraag georganiseerd?</i>
	De externe adviseur stelde de bestekken op. Het projectteam beoordeelde deze stukken en gaf akkoord.
3c.	<i>Hoe was het doorlopen van de procedure georganiseerd (bv vast secretariaat?/ vaste PL/ vier ogen principe)?</i>
	De door de externe adviseur opgestelde stukken werden beoordeeld door hetzij het projectteam, hetzij door de projectleider.
3d.	<i>Hoe was de besluitvorming georganiseerd?</i>
	Het gunningsadvies werd opgesteld door de externe adviseur. Dit werd beoordeeld door het projectteam. De budgethouder ging na positieve beoordeling van het projectteam akkoord. De projectleider bereidde de opdracht voor. Vanwege de opdrachtsommen heeft de directie de opdrachtbrieven getekend.
4.	Formuleren van de uitvraag en toetsingscriteria
4a.	<i>Waren de kritische factoren voor het opstellen van de uitvraag in beeld?</i>
	Zie 1d.
4b.	<i>Was de opdrachtformulering gezien de kritische factoren correct?</i>
	In de werktuigbouwkundige bestekken percelen 1 en 3 kunnen de benoemde kritische factoren herleid worden doordat men garanties stelde aan de bedrijfszekerheid en het rendement van de installatie en daarop ook boetes stelde gecombineerd met bankgaranties. Voor de andere bestekken waren er, zoals hiervoor reeds aangegeven, geen kritische factoren benoemd.
4c.	<i>Op basis van welk soort criteria werden aanbieders geselecteerd?</i>
	- Werktuigbouwkundig bestek perceel 1: economisch meest voordelige inschrijving (bestaande uit toetsing van laagste inschrijfsom in combinatie met de uitkomst van een formule waarbij tevens de kapitaalslasten, energiebehoefte en energiekosten werden beoordeeld. - Werktuigbouwkundig bestek perceel 2 en 3 en elektrotechnisch: laagste prijs. - Civieltechnisch bestek: economisch meest voordelige inschrijving (bestaande uit laagste prijs in combinatie met hoogte van de verrekenprijzen, maar uiteindelijk is via onderhandeling de prijs vastgesteld).
5.	Uitvoering
5a.	<i>Verliep de procedure conform de procedure als opgenomen in het bestek/leidraad?</i>
	Ja.
5b.	<i>Op basis van welk soort criteria werden de inzendingen beoordeeld? Werd op de</i>



	<i>kritische factoren getoetst?</i>
	Er zijn ervaringseisen gesteld aan de inschrijvers. Zo werd bij de werktuigbouwkundig bestekken perceel 1 en 3 de eis gesteld dat men drie projectreferenties moest geven van vergelijkbare praktijkinstallaties. Zie verder ook 4b en 4c. Zie verder bijlage 'extra noties aanbesteding rwzi Den Helder'.
5c.	<i>Heeft de toetsing van de partijen en de aanbiedingen ook conform de gestelde criteria en eisen plaatsgevonden?</i>
	Ja.
6.	Beheersing
6a.	<i>Is HHNK als opdrachtgever op basis van de uitvraag na gunning in staat om te sturen op de kritische factoren van de uitvraag (contractbeheersing)?</i>
	Ja, dat blijkt uit het feit dat er boetes zijn opgelegd. Er heeft dus actief contractbeheer plaatsgevonden.
6b.	<i>Hoe is in de aanbesteding omgegaan met eventuele onderaannemers (na gunning)?</i>
	Bij gunning was er geen sprake van onderaannemers. Bij de uitvoering hebben de aannemers wel onderaannemers ingezet. In het bestek zijn eisen gesteld aan de inzet van onderaannemers, met name dat bepaalde verplichtingen aan die onderaannemers moesten worden doorgegeven.
6c.	<i>Is de aanbesteding geëvalueerd?</i>
	Nee. Wel is men doende om vanwege de wijze waarop deze opdracht op de markt is gezet, na te gaan of dit in de toekomst ook weer zo moet. Zie ook bijlage 'extra noties aanbesteding rwzi Den Helder'.

NB. Aanvullende noties mbt de aanbesteding van de sliblijn rwzi in Den Helder zijn opgenomen in bijlage 6.



6.3 Case 2. Adviesdienst Waterplan gemeente Harenkarspel en Langedijk

1.	Aanbesteding Waterplan gemeente Harenkarspel en Langedijk
1a.	<i>Welke opdracht was onderwerp van de aanbesteding?</i>
	De gemeenten Langedijk en Harenkarspel zijn waterrijke gemeenten en water speelt dan ook een belangrijke rol in de woon- en werkomgeving. Meerdere afdelingen van de gemeentelijke organisaties houden zich bezig met verschillende aspecten van het water, zoals het beheer van de openbare ruimte, de ruimtelijke ordening, milieubeheer, riolering, locatieontwikkeling, economie, toerisme en recreatie. Er zijn werkafspraken gemaakt over een aantal onderdelen maar omdat de onderwerpen over verschillende afdelingen verspreid zijn, ontbreekt het aan overzicht. Dit is een risico, omdat het hierdoor niet gemakkelijk is om op verantwoorde wijze keuzes te maken over bijvoorbeeld de inzet van beperkt beschikbare menskracht en financiële middelen. De beide gemeenten, maar ook het hoogheemraadschap, hebben behoefte aan een dergelijk overzicht. Om dit te bereiken heeft men een gezamenlijk op te stellen gemeentelijk waterplan aanbesteed.
1b.	<i>Wat was de omvang van de opdracht?</i>
	Aanbesteder heeft de waarde van onderhavig aanbestede opdracht ingeschat op een bedrag lager dan EUR 100.000,-.
1c.	<i>Wat was het doel van de opdracht?</i>
	Uitvoering van diensten.
1d.	<i>Wat waren de kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid oplevering, budget, duurzaamheid, onderhoudbaarheid etc.)?</i>
	Geen.
2.	Procedure
2a.	<i>Welke procedure is gevolgd en is dit de juiste procedure in de gegeven situatie (check op EU recht en op eigen beleid)?</i>
	Op grond van ingeschatte omvang van de aanbestede opdracht (lager dan EUR 100.000) volgt het HHNK een onderhandse aanbesteding waarbij minimaal 3 potentieel geschikte inschrijvers worden uitgenodigd een offerte uit te brengen. Dit is de juiste procedure.
2b.	<i>Hoe was de procedure op hoofdlijnen ingericht (bv. fasen/jury).</i>
	Er werd gebruik gemaakt van een beoordelingscommissie, bestaande uit vier personen: <ul style="list-style-type: none"> - De projectleider van afdeling Planvorming-cluster Planproject; - een projectmedewerker van de afdeling Planvorming-cluster Planadvies; - een ambtenaar van de gemeente Harenkarspel - een ambtenaar van de gemeente Langedijk
2c.	<i>Voldeed de procedure aan de eisen van transparantie, non-discriminatoir en gelijkheidsbeginsel?</i>
	Ja.
3.	Organisatie
3a.	<i>Welke afdeling was projectleider van de aanbesteding en welke afdeling was inkoper?</i>
	De projectleider van afdeling Planvorming was tevens de inkopende afdeling.
3b.	<i>Was er een heldere taakverdeling tussen de verschillende betrokken personen/afdelingen?</i>
	Ja.



3b.	<i>Hoe was het formuleren en het vaststellen van de uitvraag georganiseerd?</i>
	De projectleider heeft de eerste aanzet voor de uitvraag opgesteld. De afdeling Inkoop heeft vervolgens hierover geadviseerd.
3c.	<i>Hoe was het doorlopen van de procedure georganiseerd (bv. vast secretariaat?/ vaste projectleiding/ vier ogen principe)?</i>
	Er werd een 4-ogen-principe gehanteerd: De projectleider stemde een en ander regelmatig af met zijn afdelingshoofd. Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgevende afdeling.
3d.	<i>Hoe was de besluitvorming georganiseerd?</i>
	De beoordelingscommissie waarin alle betrokken partijen waren vertegenwoordigd nam de besluiten.
4.	Formuleren van de uitvraag en toetsingscriteria
4a.	<i>Waren de kritische factoren voor het opstellen van de uitvraag in beeld?</i>
	Niet van toepassing.
4b.	<i>Was de opdrachtformulering gezien de kritische factoren correct?</i>
	Ja.
4c.	<i>Op basis van welk soort criteria werden aanbidders geselecteerd?</i>
	Economisch meest voordelige aanbidding (prijs/kwaliteit).
5.	Uitvoering
5a.	<i>Verliep de procedure conform de procedure als opgenomen in het bestek/leidraad?</i>
	Ja.
5b.	<i>Op basis van welk soort criteria werden de inzendingen beoordeeld? Werd op de kritische factoren getoetst?</i>
	Zie vraag 4c
5c.	<i>Heeft de toetsing van de partijen en de aanbiedingen ook conform de gestelde criteria en eisen plaatsgevonden?</i>
	Ja.
6.	Beheersing
6a.	<i>Is HHNK als opdrachtgever op basis van de uitvraag na gunning in staat om te sturen op de kritische factoren van de uitvraag (contractbeheersing)?</i>
	Het sluiten van de contracten is verzorgd door de projectleider. De contractbeheersing nadien wordt eveneens door de projectleider verzorgd.
6b.	<i>Hoe is in de aanbesteding omgegaan met eventuele onderaannemers (na gunning)?</i>
	Het gebruik van onderaannemers was niet aan de orde.
6c.	<i>Is de aanbesteding geëvalueerd?</i>
	Nee, door hoge werkdruk is dit erbij ingeschoten.



6.4 Case 3. Het maai- en slootwerk

1.	Aanbesteding maai- en slootwerk
1a.	<i>Welke opdracht was onderwerp van de aanbesteding?</i>
	Het maai- en slootwerk binnen het gehele verzorgingsgebied van het HHNK. Deze aanbesteding is opgedeeld in 14 percelen. Deze indeling is gerelateerd aan gebiedsdelen binnen het gehele verzorgingsgebied van HHNK.
1b.	<i>Wat was de omvang van de opdracht?</i>
	De geraamde waarde van de opdracht overschrijdt naar de mening van het HHNK de drempel van de Europese regelgeving.
1c.	<i>Wat was het doel van de opdracht?</i>
	Uitvoering van diensten.
1d.	<i>Wat waren de kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid oplevering, budget, duurzaamheid, onderhoudbaarheid etc.)?</i>
	Geen / blijkt niet uit dossier
2.	Procedure
2a.	<i>Welke procedure is gevolgd en is dit de juiste procedure in de gegeven situatie (check op EU recht en op eigen beleid)?</i>
	Openbare Europese aanbestedingsprocedure. Dit is de juiste procedure.
2b.	<i>Hoe was de procedure op hoofdlijnen ingericht (bv. fasen/jury).</i>
	Eerste (globale) beoordeling van de inschrijvingen een medewerker van de afdeling Inkoop: Toetsing op Kamer van Koophandel-gegevens, omzeteisen e.d. (selectiecriteria). Tweede (inhoudelijke) beoordeling van de inschrijvingen door een projectgroep bestaande uit drie personen, allen werkzaam bij de afdeling Beheer Watersystemen & Wegen.
2c.	<i>Voldeed de procedure aan de eisen van transparantie, non-discriminatoire en gelijkheidsbeginsel?</i>
	Ja.
3.	Organisatie
3a.	<i>Welke afdeling was projectleider van de aanbesteding en welke afdeling was inkoper?</i>
	Cluster Inkoop vervulde de rol van projectleider en de inkoopende afdeling was de afdeling Watersystemen & Wegen.
3b.	<i>Was er een heldere taakverdeling tussen de verschillende betrokken personen/afdelingen?</i>
	Ja
3c.	<i>Hoe was het formuleren en het vaststellen van de uitvraag georganiseerd?</i>
	Een door het cluster Inkoop ingehuurd inkoopadviseur heeft het Programma van Eisen geschreven. Diezelfde adviseur heeft het niet-technische deel van de uitvraag verzorgd. Het bestek is geschreven door een medewerker van de afdeling Voorbereiding.
3d.	<i>Hoe was het doorlopen van de procedure georganiseerd (bv vast secretariaat/ vaste projectleider/ vier ogen principe)?</i>
	Er werd een 4-ogen-principe gehanteerd: Een tweede medewerker van de afdeling Inkoop assisteerde de projectleider.
3e.	<i>Hoe was de besluitvorming georganiseerd?</i>
	De afdeling Beheer Watersystemen & Wegen werd gedurende de aanbestedingsprocedure continue door de afdeling Inkoop betrokken bij de



	besluitvorming.
4.	Formuleren van de uitvraag en toetsingscriteria
4a.	<i>Waren de kritische factoren voor het opstellen van de uitvraag in beeld?</i>
	Niet van toepassing.
4b.	<i>Was de opdrachtformulering gezien de kritische factoren correct?</i>
	Ja.
4c.	<i>Op basis van welk soort criteria werden aanbidders geselecteerd?</i>
	Laagste prijs.
5.	Uitvoering
5a.	<i>Verliep de procedure conform de procedure als opgenomen in het bestek/leidraad?</i>
	Ja.
5b.	<i>Op basis van welk soort criteria werden de inzendingen beoordeeld? Werd op de kritische factoren getoetst?</i>
	Zie vraag 4c.
5c.	<i>Heeft de toetsing van de partijen en de aanbiedingen ook conform de gestelde criteria en eisen plaatsgevonden?</i>
	Ja.
6.	Beheersing
6a.	<i>Is HHNK als opdrachtgever op basis van de uitvraag na gunning in staat om te sturen op de kritische factoren van de uitvraag (contractbeheersing)?</i>
	Het sluiten van de contracten werd verzorgd door de afdeling Inkoop. De contractbeheersing nadien wordt door de inkoopende afdeling zelf verzorgd.
6b.	<i>Hoe is in de aanbesteding omgegaan met eventuele onderaannemers (na gunning)?</i>
	Het gebruik van onderaannemers was toegestaan. Het HHNK heeft de inschrijvers verzocht indien men voornemens was om daadwerkelijk gebruik te gaan maken van onderaannemers dit zo snel mogelijk aan te geven.
6c.	<i>Is de aanbesteding geëvalueerd?</i>
	Ja.



6.5 Case 4. Het onderhoud van de Noordzee- en Waddenzeekust

1.	Aanbesteding onderhoud van de Noordzee- en Waddenzeekust
1a.	<i>Welke opdracht was onderwerp van de aanbesteding?</i>
	Perceel A: Het onderhouden van de Noordzeekust tussen Petten en Den Helder, de Waddenzeekust tussen Den Helder en Den Oever en de tweede waterkeringen (exclusief de waterkeringen op Texel). Perceel B: Het onderhouden van zeeweringen, verdedigingswerken en duinen op het eiland Texel.
1b.	<i>Wat was de omvang van de opdracht?</i>
	Perceel A: Circa EUR 396.000 Perceel B: Circa EUR 364.000
1c.	<i>Wat was het doel van de opdracht?</i>
	Uitvoering van een werk.
1d.	<i>Wat waren de kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid oplevering, budget, duurzaamheid, onderhoudbaarheid etc.)?</i>
	Er is gebruik gemaakt van een inschatting van de benodigde hoeveelheden van het werk. Aannemers hebben hier een prijs voor opgegeven. Vanuit HHNK is een uiterlijke looptijd opgegeven.
2.	Procedure
2a.	<i>Welke procedure is gevolgd en is dit de juiste procedure in de gegeven situatie (check op EU recht en op eigen beleid)?</i>
	Openbare aanbesteding (aanbestedingskalender). Dit is de juiste procedure. Conform beleid had ook meervoudig onderhands aanbesteed mogen worden, maar gezien de verwachte aanwezige concurrentie is gekozen voor een openbare aanbesteding.
2b.	<i>Hoe was de procedure op hoofdlijnen ingericht (bv. fasen/jury).</i>
	De aanbesteding sluit aan bij en volgt de procedures zoals omschreven in ARW 2005. Het tijdsplan is als volgt geweest: Datum verzending aankondiging: 31 oktober 2008 Gelegenheid tot stellen van vragen: Tot 21 november 2008 Nota van Inlichtingen: 23 november 2008 Sluitingsdatum inschrijving: 1 december 2008 10:00 uur
2c.	<i>Voldeed de procedure aan de eisen van transparantie, non-discriminatoir en gelijkheidsbeginsel?</i>
	Ja.
3.	Organisatie
3a.	<i>Welke afdeling was projectleider van de aanbesteding en welke afdeling was inkoper?</i>
	Vanuit afdeling Beheer Watersystemen & Wegen is aan afdeling Voorbereiding, cluster Water en Wegen de opdracht gegeven om het bestek op de markt te zetten. De opdracht, incl. aanneemsom en budget, betrof zowel het op de markt brengen van het bestek als toezicht op het bestek. Cluster Inkoop is bij de aanbesteding niet betrokken geweest. Een technisch adviseur van cluster Water en Wegen is trekker van de aanbesteding geweest.
3b.	<i>Hoe was het formuleren en het vaststellen van de uitvraag georganiseerd?</i>
	Er is gebruik gemaakt van een standaard bestek (sjabloon) dat door de jaren heen is



	ontwikkeld. Het sjabloon is met cluster Inkoop is afgestemd i.v.m. eventuele (nieuwe) procedures, wetgeving e.d. Na de opdrachtverstrekking vanuit afdeling Beheer Beheer Watersystemen & Wegen is de uitvraag door afdeling Voorbereiding, cluster Water en Wegen aangevuld en aangescherpt.
3c.	<i>Hoe was de besluitvorming georganiseerd?</i>
	De procedure conform ARW 2005 is gevolgd. De inhoudelijke afdeling (trekker) heeft de besluitvorming uitgevoerd.
4.	Formulieren van de uitvraag en toetsingscriteria
4a.	<i>Waren de kritische factoren voor het opstellen van de uitvraag in beeld?</i>
	Aan de uiterlijke looptijd van de aanbesteding is aandacht besteed.
4b.	<i>Was de opdrachtformulering gezien de kritische factoren correct?</i>
	Ja.
4c.	<i>Op basis van welk soort criteria werden aanbidders geselecteerd?</i>
	Laagste prijs.
5.	Uitvoering
5a.	<i>Verliep de procedure conform de procedure als opgenomen in het bestek/leidraad?</i>
	Ja, de procedure conform ARW en UAV is zonder bijzonderheden doorlopen.
5b.	<i>Op basis van welk soort criteria werden de inzendingen beoordeeld? Werd op de kritische factoren getoetst?</i>
	Er is getoetst op laagste prijs van een vooraf ingeschatte hoeveelheid product (ervaringscijfers).
5c.	<i>Heeft de toetsing van de partijen en de aanbiedingen ook conform de gestelde criteria en eisen plaatsgevonden?</i>
	Ja
6.	Beheersing
6a.	<i>Is HHNK als opdrachtgever op basis van de uitvraag na gunning in staat om te sturen op de kritische factoren van de uitvraag (contractbeheersing)?</i>
	Formeel behoort de contractbeheer zorg te dragen voor de contractbeheersing. Na gunning is gekozen voor een pragmatische oplossing door de contractbeheersing door een toezichthouder (buiten) te laten uitvoeren. Doordat kritische factoren geen onderdeel uitmaakten van de aanbesteding en het contract, is het moeilijk om de aannemer aan te sturen (zie verder 6c)
6b.	<i>Hoe is in de aanbesteding omgegaan met eventuele onderaannemers (na gunning)?</i>
	Er wordt aangesloten bij de standaardformulering van het ARW en UAV. De aannemer schakelt voor de levering van materieel onderaannemers is. Het onderaannemerschap is bij de aanbesteding geen issue geweest.
6c.	<i>Is de aanbesteding geëvalueerd?</i>
	De aanbesteding is niet formeel geëvalueerd. Een leerervaring enkele jaren aanbesteden van onderhoud van de kust is dat het de aanbesteding en het contract niet flexibel is in het geval er (niet in te schatten) veranderingen plaatsvinden. Op het moment dat een ingeschatte hoeveelheid werk niet juist is, dient een deel van de aanneemsom (10%) toch betaald te worden. Er is daarom behoefte om te komen tot een flexibeler vorm van aanbesteding. Bij een volgende aanbesteding zal er dan ook gebruik gemaakt worden van een RAW-bestek met open posten.



7 Conclusies en Aanbevelingen

7.1 Inleiding

De eerste doelstelling van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door HHNK gevoerde aanbestedingsbeleid, zodat waar nodig gekomen kan worden tot aanbevelingen voor verbetering. De tweede doelstellingen van het onderzoek is deze inzichten te versterken door meer diepgaand inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van aanbesteden in de praktijk (van initiatieffase tot aan de uitvoeringfase), zodat waar nodig gekomen kan worden tot verdere aanbevelingen voor verbetering (procedureel én inhoudelijk). Op basis van deze inzichten komt de rekenkamercommissie met aanbevelingen richting het CHI om optimaal invulling te kunnen geven aan haar kaderstellende en controlerende taak.

In dit hoofdstuk worden, in het licht van de genoemde doelstelling en onderzoeksvragen en op basis van de feitelijke bevindingen uit het onderzoek zoals verwoord in de voorgaande hoofdstukken, de conclusies en aanbevelingen (□) beschreven (§7.2). Eerst volgt de algemene conclusie, die vervolgens in afzonderlijke paragrafen nader wordt toegelicht. Bij het weergeven van deze conclusies is het normenkader leidend geweest. Het overzicht is niet uitputtend. Het betreft hier steeds de, in de ogen van de rekenkamercommissie, belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

7.2 Conclusies en Aanbevelingen

Algehele conclusie

HHNK is als inkoopende organisatie goed in staat om invulling te geven aan haar inkoopbehoefte. De algemene beleving is dat het hoogheemraadschap er goed in slaagt om in te kopen waar ze behoefte aan heeft waarvoor een beroep wordt gedaan op de markt. Er vindt daarnaast geen (grootschalige) overtreding van wet- en regelgeving plaats en organisatiebreed zijn verantwoordelijk medewerkers op de hoogte van geldende procedures.

Echter, geconcludeerd wordt dat inkopen en aanbesteden in de praktijk niet plaatsvindt conform beleid. Het samenspel tussen cluster inkoop en de inhoudelijke afdelingen functioneert slecht. Het beleid over de rolverdeling is hierover ook niet eenduidig en helder. Voor nu geldt dat de inzet van de inkoopadviseurs nog in grote mate ad hoc is en de cluster inkoop niet binnen elk inkoopproces (conform beleid) een duidelijke rol hebben. Zowel cluster Inkoop als de inhoudelijke afdelingen voelen zich niet verantwoordelijk om inkopen binnen HHNK verder te stroomlijnen en toezicht te houden op beleidsconforme uitvoering van inkoop- en aanbestedingen. Harde sturing op gecoördineerde centrale inkoop ontbreekt.

Door de slechte informatiepositie - in de vorm van een ontbrekend, slecht bruikbaar of nog te ontwikkelen inkoopinformatiesysteem, contractenregistratiesysteem en inkoopkalender - worden inkopen niet optimaal gebundeld, waardoor HHNK een rechtmatigheidsrisico loopt en doelmatigheidsvoordeel en sturingsmogelijkheden blijven liggen.

De uitvragen van HHNK aan de markt kunnen aan kwaliteit winnen door een beter samenspel tussen inkoopadviseur, juristen en inhoudelijk deskundigen. De kritische factoren van een aanbesteding worden in aanbesteding vaak niet of slecht verwoord en vormen vervolgens geen onderdeel van het contract, waardoor HHNK zich afhankelijk opstelt ten opzichte van de markt. Er is binnen HHNK geen sprake van een volledige functionerend, samenhangende en structurele monitoring van de inkoopprocessen en het aanbestedingsbeleid. Daarnaast is geen eenduidig begrip van behaald dan wel nog mogelijk te behalen inkoopvoordeel. Structurele kennisdelen



(inkoop en inhoudelijke afdelingen) en het beoordelen en uitwisselen van ervaringen met leveranciers, vindt organisatiebreed niet plaats.

Deelconclusies en aanbevelingen

In de navolgende paragrafen worden deelconclusies en bijbehorende aanbevelingen geformuleerd. In § 7.2.1 wordt ingegaan op het beleid en de procedures en § 7.2.2 behandelt de organisatie van het inkopen en aanbesteden binnen HHNK. Voorts wordt de uitvoering en beheersing van inkopen en aanbestedingen besproken (§ 7.2.3) en wordt ingegaan op het lerend perspectief (§ 7.2.4).

7.2.1 Beleid en procedures

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld; correcte vertaling wet- en regelgeving in beleid Geconcludeerd wordt dat HHNK in het bezit is van een vastgesteld aanbestedingsbeleid. Het vigerende aanbestedingsbeleid wordt gevormd door de Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding (april 2004) en het Evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding (juli 2009). Het eerst genoemde beleidsdocument vormt de basis, het evaluatierapport dient ter actualisatie en bijstelling. Het beleid wordt regelmatig bijgesteld aan veranderende procedures en drempelbedragen. In het beleid wordt aangesloten bij de Europese richtlijnen en nationale wet- en regelgeving. De verwijzing en weergave hiervan wordt correct opgenomen in het beleid waardoor de voorgeschreven procedures (nationale en Europese wet- en regelgeving) transparant, non-discriminatoir en op grond van gelijkheid correct zijn vertaald in beleid van HHNK. De voorgeschreven procedures (incl. drempelbedragen) zijn organisatiebreed bekend.

Beleid niet transparant en eenduidig weergeven

Het feit dat beide rapporten niet zijn geïntegreerd tot één beleidsnotitie en de voorstellen uit het evaluatierapport aldus dienen te worden gelezen in samenhang met de beleidsnotitie 2004, komt de helderheid en overzichtelijkheid van het beleid niet ten goede. Daar komt bij dat het door CHI vastgestelde "Meerjarenbeleidskader 2005-2008" het vigerende aanbestedingsbeleid in de periode 2005-2008 heeft 'doorkruist' door hier in op te nemen de inkoop te centraliseren (zie verder onder 7.2.2).

- Aanbeveling 1
Waarborg dat het aanbestedingsbeleid (zowel qua inhoud, proces als organisatie) is afgestemd met andere beleidskaders. Neem het aanbestedingsbeleid op in één helder en transparant document.

CHI hebben besloten over het aanbestedingsbeleid, keuzes en uitgangspunten

CHI hebben besloten over het beleid en eigen keuzes en/of uitgangspunten zijn in het beleid opgenomen. Deze uitgangspunten zijn gelegen in afspraken over bevoegdheden en beheer budgetten, rolverdeling in het inkoopproces, uitgangspunt van gezamenlijke inkoop én specifieke aanbestedingsaspecten als ethisch inkopen en duurzaamheid.

CHI is na vaststelling niet meer betrokken bij het aanbestedingsbeleid

Afspraken over de momenten en wijze waarop informatievoorziening richting CHI omtrent aanbestedingen plaatsvindt, zijn niet vastgelegd. De uitvoering van inkopen en aanbesteden is gedelegeerd en vervolgens gemandateerd. Met de vaststelling van de begroting draagt het CHI aan D&H op om het in de begroting opgenomen beleid te gaan uitvoeren. In een door CHI vastgesteld delegatiebesluit worden bevoegdheden door CHI overgedragen aan D&H. In het verlengde van de



delegatieregeling heeft het D&H vervolgens een mandaatregeling vastgesteld. In de mandaatregeling worden bevoegdheden toegekend aan afzonderlijke budgethouders. Informatie over de uitwerking van het aanbestedingsbeleid en de voortgang van het inkoopplan bereikt CHI niet.

- **Aanbeveling 2**
Formeel valt de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid onder de verantwoordelijkheid van de directie. Echter, teneinde CHI in de gelegenheid te stellen om optimaal invulling te kunnen geven aan haar kaderstellende en controlerende taak adviseren wij dat D&H het CHI informeert over de voortgang van het inkoopplan en de professionalisering van HHNK als inkopende organisatie.

7.2.2 Organisatie

Taken, rollen en verantwoordelijkheden niet eenduidig omschreven en uitgelegd in de praktijk
Geconcludeerd wordt dat taken, rollen en verantwoordelijkheden bij aanbestedingen en gezamenlijke inkoop niet eenduidig en transparant zijn vastgelegd in beleid en in de praktijk niet eenduidig worden uitgelegd.

In de Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding uit maart 2004 is opgenomen dat alleen goederen en diensten die vóór specificatie geen uniek of specialistisch karakter hebben voor een dienstonderdeel, *centraal* worden ingekocht. *Decentrale* inkoop is aan de orde voor goederen of diensten die vóór specificatie exclusief bij een dienstonderdeel voorkomen dan wel dienstbaar zijn aan één dienstonderdeel.

Zoals gesteld wordt de beoogde aanpak uit 2004 tegengesproken door het "Meerjarenbeleidskader 2005-2008". In dit document wordt gesproken van een gecentraliseerde inkoop, waarmee het onderscheid tussen centraal en decentraal (beleidsnotitie 2004) opzij wordt gezet ten gunste van een *volledige centrale inkoop*.

Het evaluatierapport Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding 2009 zit er met *centrale gecoördineerde inkoop* min of meer 'tussen in': cluster Inkoop dient bij elk inkoopproces een duidelijke rol te hebben, is verantwoordelijk voor strategische advisering én toezicht op de uitvoering, maar is niet verantwoordelijk voor de operationele inkoop binnen de raamcontracten.

Het wisselende beeld in de beleidsdocumenten heeft zijn uitwerking in de uitvoeringspraktijk. Op grote lijnen kan geconcludeerd worden dat het inkoop- en aanbesteden binnen HHNK nog grotendeels verloopt zoals gesteld in de Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding uit maart 2004. Het model zoals voorgesteld in 2009 functioneert nog niet. De inkoopadviseurs hebben geen grip op alle inkoopprocessen en geen duidelijke rol binnen elk inkoopproces. Er is in de praktijk geen eenduidig moment waarop cluster Inkoop bij inkoopprocessen wordt betrokken. Afdelingshoofden en clusterhoofden voelen zich niet verantwoordelijk om te sturen op centrale inkoop.

- **Aanbeveling 3**
Beschrijf de taken, rollen en verantwoordelijkheden van cluster Inkoop t.a.v. de inhoudelijke afdelingen helder en eenduidig en communiceer dit consistent richting alle betrokken budgethouders. Zorg ervoor dat cluster Inkoop bij elk inkoopproces wordt betrokken en maak duidelijk hoe dit proces/samenspel tussen de inhoudelijke afdelingen en cluster Inkoop moet verlopen.



Inhoudelijke afdelingen en inkoopadviseurs staan qua rolopvatting tegenover elkaar

In de praktijk bestaat een groot verschil in rolopvatting over de taken van het cluster Inkoop en de inhoudelijke afdelingen. Er bestaat geen gedeelde rolopvatting over in hoeverre cluster Inkoop een controlerende rol heeft om organisatiebreed toe te zien op beleidsconforme rechtmatige en gezamenlijke inkoop. Cluster Inkoop ziet de controlerende rol niet (meer) voor zichzelf weggelegd. Cluster Inkoop stelt zich op het standpunt dat de clusterhoofden en afdelingshoofden over de naleving van de inkoopregels moet waken en verantwoordelijk zijn voor gezamenlijke inkoop, zodat dat inkoopadviseurs zich op hun adviserende taak kunnen richten. Dit terwijl vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de inkoopadviseurs juist een verdere bijdrage kunnen leveren aan rechtmatige en gezamenlijke inkoop door medewerkers van de inhoudelijke afdelingen meer inkoopwerk uit handen te nemen en in voorkomende gevallen hun collega's aan te spreken op hun inkoopgedrag als dat in strijd is met de regels c.q. uitgangspunten van gezamenlijke inkoop.

- **Aanbeveling 4**
Versterk de toezichthoudende rol (conform beleid) van cluster Inkoop of realiseer een andere toezichtstructuur als waarborg voor beleidsconforme uitvoering van inkopen en aanbesteden.
- **Aanbeveling 5**
Cluster inkoop is momenteel gepositioneerd in de lijnorganisatie. Om de uitvoering van het beleid goed mogelijk te maken, adviseren wij, gezien het strategische belang van inkoop, centrale aansturing van het inkoopproces mogelijk te maken.

7.2.3 Uitvoering en beheersing van inkopen en aanbestedingen

Onvoldoende clustering: HHNK loopt rechtmatigheidsrisico bij de uitvoering van aanbestedingen

Zowel de rekenkamercommissie als de accountant constateren bij de uitvoering van aanbestedingen op een enkele casus na geen grootschalige afwijkingen plaatsvindt van Europese en nationale regelgeving en het eigen beleid (procedures, drempelwaarden etc.). Het grootste rechtmatigheidsrisico dat HHNK loopt is dat er vooralsnog *geen centrale registratie* (bv. inkoopkalender) van inkoopvoornemens operationeel is. HHNK loopt hierdoor het risico dat wordt afgeweken van de (Europese) aanbestedingsregels: gelijke opdrachten waarbij de totale (gezamenlijke) opdrachtwaarde boven de grensbedragen voor Europese aanbesteding uitkomen, dienen immers te worden gebundeld en Europees te worden aanbesteed.

Inhoudelijke afdelingen hebben geen goed zicht op de verplichte bundeling van inkopen en het vertrouwen wat toekomstige gebundelde inkoop oplevert c.q. lopende raamcontracten opleveren (zie volgende paragraaf: doelmatigheid) is er niet. Hierdoor wordt door inhoudelijke afdelingen door budgethouders nog voor zichzelf of hun cluster ingekocht en wordt niet altijd ingezien dat andere clusters en afdelingen in de organisatie dezelfde werken, diensten of leveringen nodig hebben. Sturing op clustering ontbreekt. De schatting van de omvang van het rechtmatigheidsrisico dat hierdoor ontstaat lopen uiteen. De laatste inventarisatie laat zien dat binnen HHNK 35 % van de inkopen onterecht niet Europees worden aanbesteed.

Verbetering in doelmatige uitvoering mogelijk; inkoopvoordeel is nog haalbaar

Bij eerdere onderzoeken is geconcludeerd dat binnen HHNK, in de eerste plaats door gezamenlijke inkoop, nog inkoopvoordeel behaald kan worden. De schatting van de mogelijke jaarlijkse inkoopbesparing lopen uiteen van een besparing binnen de bandbreedte € 4,9 miljoen – € 9,8



miljoen (berekening 2007) tot een jaarlijkse inkoopbesparing van maximaal € 2 miljoen (berekening 2009).

In verschillende (voornamelijk kwantitatieve) onderzoeken uitgevoerd door bureau Benefit zijn de mogelijkheden voor doelmatiger inkoop onderzocht. In 2007 wordt vastgesteld dat binnen HHNK nauwelijks aparte aandacht is voor de groep leveranciers waar het overgrote deel van de inkoopomzet naar toe gaat. Gewezen wordt op mogelijke inkoopbesparingen door meer gerichte aanbestedingen te doen (per productgroep), stapelmogelijkheden op te zoeken en/of lange termijn relaties aan te gaan. In 2009 constateert het Bureau onder meer dat er nog veel buiten de raamcontracten wordt ingekocht.

- **Aanbeveling 6**
Wij adviseren een organisatiebreed besef te creëren over welke inkopen aanbesteed moeten worden en bij welke aanbestedingen geclusterd kan dan wel moet worden. Uit het onderzoek is gebleken dat dit besef nog niet volledig in de organisatie is doorgedrongen. Gezien haar taak en positie ligt het voor de hand dat cluster Inkoop dit bij afdelings- en clusterhoofden aanjaagt.
- **Aanbeveling 7**
Tevens dient cluster Inkoop toe te zien op nieuwe verplichte clustering gedurende het inkoopjaar. Het is (conform beleid) een taak van cluster Inkoop om voorafgaand aan een kalenderjaar de inkoopvoornemens te verzamelen en een inkoopkalender op te stellen. Vanuit haar positie kan gestuurd worden op centrale inkoop. Om cluster Inkoop hiertoe in staat te stellen dienen alle inkopen tenminste aan cluster Inkoop te worden gemeld. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de cluster- en afdelingshoofden.
- **Aanbeveling 8**
Aanbevolen wordt om bij verdere clustering meer 'van groot naar klein' te werken. Dit betekent dat eerst de aanbestedingen met de grootste omzet op basis van categorieplannen worden geclusterd.

Inkopen is nog geen standaardcompetentie en uitvragen zijn inhoudelijk zwak

Geconcludeerd wordt dat verschillende clusters bij HHNK bij hun inkopen - in het bijzonder bij raamcontracten -(nog) niet goed in staat zijn om scherp te verwoorden wat de feitelijke behoefte van het hoogheemraadschap is en wat er in dit verband van de markt moet worden gevraagd. De kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid, budget e.d.) zijn vanaf het eerste moment van de opdrachtformulering vaak geen onderdeel van de inkoopprocedure. Dit hangt veelal samen met het onvermogen om inhoudelijke kennis te vertalen in uitvragen. Hierdoor worden tenminste de kritische factoren niet vertaald in een uitvraag. De in beleid vastgelegde factor duurzaamheid (doel is 75% van de inkopen) wordt onvoldoende in uitvragen meegenomen en de doelstelling wordt niet behaald. Geconcludeerd wordt dat HHNK afhankelijk is van hetgeen uit de markt wordt aangeboden en laat sturingsmogelijkheden hierop liggen. Geconcludeerd wordt dat inkopen binnen HHNK nog geen organisatiebrede competentie is. Het feit dat veel aanbestedingen door externe adviseurs worden begeleid, helpt deze situatie niet te verbeteren.

- **Aanbeveling 9**
Inkoopadviseurs kunnen door een actieve betrokkenheid en inmenging bij de inkoopprocessen van inhoudelijke afdelingen de kwaliteit van de uitvragen



verhogen. Dit vraagt om goed samenspel tussen de inhoudelijke afdelingen en cluster Inkoop. Over hoe dit samenspel c.q. deze rolverhouding kan/moet zijn, hebben wij hiervoor al geadviseerd (centrale aansturing van het inkoopproces). Over de rolverhouding moet helderheid zijn en moet duidelijk worden gecommuniceerd. Vervolgens zal er toezicht op gehouden moeten worden.

Uit het voorgaande volgt dat doordat de kritische factoren geen consequent onderdeel zijn van te formuleren uitvragen, de borging van kritische factoren in contracten (na gunning) afhankelijk is van het inhoudelijke aanbod van de markt. Hierdoor is HHNK niet in staat door middel van het contract te kunnen sturen op haar 'eigen' inhoudelijke inkoopbehoefte (deze is immers bij het formuleren van de uitvraag niet in beeld).

- Aanbeveling 10
(Aanbestedings)juristen zijn van grote toegevoegde waarde bij het opstellen van uitvragen en het opstellen van contracten. Wij adviseren een consequente betrokkenheid van juristen bij het inkoopproces te organiseren.

Contractbeheersing staat nog in kinderschoenen

Contractbeheersing vindt binnen HHNK zeer gefragmenteerd plaats en de ondersteunende module is nog niet operationeel. De verantwoordelijkheid voor het controleren van de nakoming van het contract (contractbeheersing) ligt per opdracht bij de verantwoordelijke projectleider of beheerder. Contractbeheersing is binnen HHNK daarmee volledig afhankelijk van de inzet van verantwoordelijke projectleider of beheerders binnen HHNK.

Sinds 2008 wordt er door cluster Inkoop gewerkt aan een centrale contractbeheersingsmodule (IMIS). Deze module moet inzicht geven in lopende en aflopende contracten. Hiermee moet voorkomen worden dat budgethouders contracten aangaan terwijl er reeds een contract loopt. Daarnaast dient de module inzicht te geven in bundelingsmogelijkheden (inkoopvoordeel en rechtmatigheid).

Momenteel is de contractmodule voor 70% gevuld. Bij het vullen de contractmodule is inmiddels geconstateerd dat de inhoud van het systeem snel verouderd. Doordat cluster Inkoop afhankelijk is van de input van de contractbeheerders, verspreid over de gehele organisatie, is het up-to-date krijgen en houden van de module een zware opgave.

- Aanbeveling 11
Maak één partij verantwoordelijk voor het beheer van – tenminste de omvangrijkste – contracten.
- Aanbeveling 12
Wij adviseren budgetbeheerders te verplichten al hun inkopen te melden (cluster Inkoop wordt bij alle inkoopprocessen betrokken), waardoor gestuurd kan worden op de registratie en het beheer van de contracten.

7.2.4. Lerend perspectief

Er is binnen HHNK geen sprake van een volledige functionerend, samenhangende en structurele monitoring van de inkoopprocessen en het aanbestedingsbeleid én er is geen eenduidig begrip van behaald dan wel nog te behalen inkoopvoordeel. De bestuurlijke discussie over (on)mogelijk inkoopvoordeel in de meerjarenbegroting 2010 e.v. is in dit opzicht te begrijpen. De



rekenkamercommissie heeft inmiddels vernomen dat de organisatie vanaf 2010 elk halfjaar een spend-analyse zal uitvoeren. De rekenkamercommissie juicht dit toe en hoopt dat er een eenduidige systematiek gehanteerd zal worden.

Het lerend vermogen van HHNK komt voort uit de onderzoeken/audits die zijn uitgevoerd in 2007 en 2009 door Bureau Benefit. In 2007 is geconstateerd dat binnen cluster Inkoop vrijwel alleen tactische activiteiten en geen strategische inkoopactiviteiten plaats vinden. Het gaat veelal om procesmatige ondersteuning en het cluster kan weinig strategisch inhoudelijke bijdragen leveren aan de inkoop binnen de organisatie. In 2008 zijn de onderzoeksbevindingen uit 2007 vertaald naar een inkoopplan 2008-2012. Hiermee wil de organisatie georganiseerd uitvoering geven aan een verdere professionalisering van de inkoopfunctie.

De uitvoering van het inkoopplan loopt achter. De formatie-uitbreiding en het vaststellen van een inkoopplan zijn sindsdien de eerste stappen geweest naar een rol van cluster Inkoop die verder gaat dan de ondersteuning binnen inkoopprocessen. Een volgende (geplande) stap is een functionerende contractenregistratie om contractmanagement mogelijk te maken en het daadwerkelijke gebruik van een ondersteunend inkoopinformatiesysteem, waardoor actieve sturing op HHNK als inkopende organisatie kan plaatsvinden.

Voorts wordt geconcludeerd dat het delen van ervaringen met leveranciers en inkoopprocedures door HHNK niet wordt gefaciliteerd. Mede doordat contractbeheersing bij de individuele projectleiders en budgethouders ligt, dienen voorsnog de afzonderlijke inhoudelijke afdelingen en clusters hiertoe zelf initiatieven te ondernemen. Georganiseerde en structurele kennisdeling vindt organisatiebreed niet plaats.

- **Aanbeveling 13**
Zet de ontwikkeling van de contractenregistratiemodule en een ondersteunend inkoopinformatiesysteem door. Zet ook de periodieke voortgangsrapportages, in de vorm van managementrapportages, door. Signaleer knelpunten en formuleer maatregelen en maak de voortgang van het inkoopplan expliciet. Besteed in opvolgende managementrapportages aandacht aan het effect van de maatregelen, gekoppeld aan de ambities van het inkoopplan. Benoem indien nodig oplossingen die 'opschaling' behoeven.
- **Aanbeveling 14**
Organiseer structurele en organisatiebrede kennisdeling over leveranciers en ervaringen met inkopen. Maak hierbij gebruik van bestaande middelen. Cluster Inkoop en de inhoudelijke afdelingen kunnen hierbij uitstekend gezamenlijk naar buiten treden ('goed voorbeeld doet volgen').



8 Bijlagen

Bijlage 1 Algemeen

- Bureau Benefit (2007), Rapportage Inkoopdiagnose en 'MSU+ Audit Purchasing Excellente Publiek' t.b.v. HHNK
- Bureau Benefit (2009 I), Kwantitatieve inkoopanalyse en rechtmatigheidstoets 2006-2008 (spend-analyse)
- Bureau Benefit (2009, II) Doelmatig inkopen Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: Stand van zaken en aanpak 21 december 2009
- Deloitte Accountants B.V. (2009) Onderzoek rechtmatigheid inkoop en aanbestedingen 2009
- Deloitte Accountants B.V. (2010) Accountantsoordeel over 2009, hoofdstuk 6 'controle rechtmatigheid'
- HHNK Voorstel CHI (2008), Stand van zaken formatieontwikkeling, nr. 08.11220
- HHNK (2005), Meerjarenbeleidskader 2005-2008
- HHNK cluster Inkoop (2008), Inkoopplan 2008-2012
- HHNK cluster Inkoop (2004), Beleidsnotitie Inkoop/Aanbesteding, vastgesteld door het CHI in de vergadering van 28 april 2004, nr. 04.2793
- HHNK Voorstel CHI (2005), Wijziging van de beleidsregels op het gebied van inkoop en aanbesteding; het toepassen door HHNK van het ARW 2004 in plaats van het UAR 2001, vastgesteld door het CHI in de vergadering van 16 februari 2005, nr. 04.30804
- HHNK Voorstel D&H (2005), Wijziging van de beleidsregels op het gebied van inkoop en aanbesteding; het toepassen door HHNK van het ARW 2005 in plaats van het ARW 2006, vastgesteld door D&H in de vergadering van 10 januari 2006, nr. 05.31808
- HHNK Voorstel CHI (2008), Versterking Inkoop, vastgesteld door het CHI in de vergadering van 19 maart 2008, nr. 08.2565
- HHNK Voorstel CHI (2009), Aanpassing inkoop- en aanbestedingsbeleid, vastgesteld door het CHI in de vergadering van 16 september 2009, nr. 09.19614
- HHNK (2004). Algemene Inkoopvoorwaarden HHNK 2004, nr. 04.23869
- HHNK Memo aan Leden van het CHI (2010), Toelichting traject inkoopbesparing begroting 2010 e.v., 12 april 2010
- Instructie budgetbevoegdheden en -verantwoordelijkheden', vastgesteld door directie op 18 januari 2008; laatst gewijzigd 17 december 2008, nr. 08.11839
- Statuut budgetbeheer, vastgesteld door CHI op 23 juli 2007, nr. 07.18996.

Case studies

De dossiers (voor zover aanwezig: Programma van Eisen (bestek), Nota van Inlichtingen, contract, beoordelingsdocument) van de volgende aanbestedingen zijn bestudeerd:

- Sliblijn rwzi in Den Helder (Europese Aanbesteding, werk, cluster Inkoop adviesrol)
- Maai- en slootwerk (Europese Aanbesteding, dienst, cluster Inkoop projectleiding over aanbesteding)
- Adviesdienst Waterplan gemeente Harenkarspel en Langedijk (nationale aanbesteding, dienst, cluster Inkoop projectleiding over aanbesteding)
- Onderhoud van de Noordzee- en Waddenzee kust binnen het werkgebied van HHNK (Nationale aanbesteding, werk, cluster Inkoop niet bij betrokken)



Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Interviews

- Leo Harmsen, coördinator cluster Inkoop
- Willem van der Ploeg, directeur
- Siem Steur, clusterhoofd objecten & materieel , afdeling Onderhoud
- Marie-José van de Vondervoort, afdelingshoofd afdeling Beheer Watersystemen & Wegen
- Fons Geijssen, clusterhoofd Geestmerambacht, afdeling Beheer Waterketen
- Willem Schouten, specialist beheer, cluster Geestmerambacht, afdeling Beheer Waterketen

Telefonische raadpleging in verband met aanbestedingscases

- Bob Kuiper, afdeling Voorbereiding, cluster Water en Wegen, *aanbestedingscase onderhoud van de Noordzee- en Waddenkust*
- Peter Mul, afdeling Voorbereiding, cluster Bouwprocessen (extern) *aanbestedingscase sliblijn rwzi in Den Helder*
- Christoph Reuter, afdeling Planvorming, cluster Planproject *aanbestedingscase adviseur opstellen waterplan Langedijk-Harenkarspel*
- Jordan van Wijk, afdeling PJCI, cluster Inkoop *aanbestedingscase maa- en slootwerk*



Bijlage 3 Uitwerking centrale vragen in deelvragen

Hieronder zijn de verschillende centrale vragen nader uitgewerkt in deelvragen.

Procedures

1. Op welke wijze heeft HHNK vormgegeven aan haar aanbestedingsbeleid en is dit conform de geldende Europese en nationale richtlijnen en wet- en regelgeving en welke aanvullende keuzes zijn daarin door HHNK zelf gemaakt?
 - Zijn de in het beleid voorgeschreven procedures transparant, non-discriminatoire en op grond van gelijkheid?
 - Op basis van welke criteria worden aanbieders geselecteerd? Zijn deze helder?
 - Welke eigen keuzes en/of uitgangspunten heeft HHNK in haar aanbestedingsbeleid geformuleerd?

Organisatie en uitvoering van het beleid

2. Op welke wijze is het aanbestedingsbeleid binnen HHNK georganiseerd en hoe wordt door HHNK uitvoering gegeven aan het aanbestedingsbeleid?
 - Hoe vindt afstemming plaats tussen de inhoudelijke afdeling binnen HHNK en het cluster Inkoop om tot een goede aanbesteding c.q. uitvraag te komen?
 - Op welke wijze en in welke mate wordt cluster Inkoop betrokken bij het doorlopen van de aanbestedingsprocedure?
 - Welke ontwikkelingen zijn er met betrekking tot de rol van cluster Inkoop geweest in de periode 2007-2009?
 - Hoe zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld (is er een verantwoordelijke afdeling/functionaris voor het inkoop/aanbestedingsbeleid)?

Uitvoering en beheersing van aanbestedingen

3. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de aanbestedingen, gebeurt dit conform Europese en nationale aanbestedingsregels en hoe wordt tijdens de uitvoering van de aanbestedingen – van initiatiefase tot uitvoeringsfase – door HHNK vastgehouden aan de eisen die tijdens de aanbesteding zijn gesteld (kwaliteit, planning, financiën)?
 - Worden de aanbestedingen daadwerkelijk conform wet- en regelgeving uitgevoerd (via scan Leidraden)?
 - ◊ Worden de aanbestedingen boven de drempelwaarde conform de EU-richtlijn, Bao en Bass uitgevoerd?
 - ◊ Worden de aanbestedingen onder de drempelwaarde conform het aanbestedingsbeleid van HHNK en de beginselen uit het EU Verdrag uitgevoerd?
 - Zijn de kritische factoren (functionaliteit, tijdigheid oplevering, budget, duurzaamheid, onderhoudbaarheid etc.) voor het opstellen van de uitvraag in beeld? Zijn de uitvragen goed gefundeerd?
 - Vormen de kritische factoren consequent onderdeel van de aanbesteding van initiatiefase tot uitvoeringsfase?
 - Wordt er na gunning gestuurd op de kritische factoren van de aanbesteding? Zijn de kritische factoren ook geborgd in een contract? En hoe vindt contractbeheer plaats?
 - Is er zicht op eventuele onderaannemers?
 - Zijn aanbestedingen van HHNK onderwerp geweest van een gerechtelijke procedure? Zo ja, hoeveel en zijn er aanbestedingsbeslissingen ingetrokken of gewijzigd in verband met klachten/procedures?



- Zijn het veelal dezelfde bedrijven die opdrachten gegund krijgen?
- Hoe wordt omgegaan met het 'bundelen' van opdrachten?
- Worden ervaringen met aanbestedingen gedocumenteerd? Wordt er gebruik gemaakt van gunningrapporten en procesverbalen?

Lerend perspectief

4. Welke leerpunten kunnen gedestilleerd worden uit het in de afgelopen jaren gevoerde aanbestedingsbeleid en welke aanbevelingen voor verbetering zijn er?
 - In hoeverre wordt het aanbestedingsbeleid gemonitord?
 - In hoeverre worden leerervaringen en monitoringsgegevens gebruikt voor verbetering van het aanbestedingsbeleid en de uitvoering van het beleid?



Bijlage 4 Aanbestedingsprocedures en drempelbedragen

N.B. De drempelbedragen zijn gedurende de periode van dit onderzoek regelmatig gewijzigd. Onderstaand zijn de vigerende (wettelijke) drempelwaarden en procedures weergegeven. Ten tijde van de aanbesteding van de in dit onderzoek bestudeerde cases, kunnen derhalve andere drempelbedragen hebben van kracht zijn geweest. De cases zijn beoordeeld naar de drempelbedragen die van kracht waren ten tijde van het op de markt zetten van de aanbestedingen.

LEVERINGEN & DIENSTEN	WERKEN
<p>< € 50.000*</p> <p>Enkelvoudige procedure toegestaan</p>	<p>< € 150.000*</p> <p>Enkelvoudige procedure toegestaan</p>
<p>Daarnaast keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meervoudige onderhandse procedure • Nationale openbare procedure • Nationale niet-openbare procedure • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking 	<p>Daarnaast keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meervoudige onderhandse procedure • Nationale openbare procedure • Nationale niet-openbare procedure • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking
<p>€ 50.000* tot € 193.000*</p> <p>Meervoudige onderhandse procedure verplicht</p>	<p>€ 150.000* tot € 1.500.000*</p> <p>Meervoudige onderhandse procedure verplicht</p>
<p>Daarnaast keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale openbare procedure • Nationale niet-openbare procedure • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking 	<p>Daarnaast keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale openbare procedure • Nationale niet-openbare procedure • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking



	<p>€ 1.500.000* tot € 4.845.000*</p> <p>Nationale procedure verplicht</p>
	<p>Daarnaast keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale openbare procedure • Nationale niet-openbare procedure • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking
<p>> € 193.000*</p> <p>Europese procedure verplicht</p>	<p>> € 4.845.000*</p> <p>Europese procedure verplicht</p>
<p>Keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking • Concurrentie gerichte dialoog 	<p>Keuze uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Europese openbare procedure • Europese niet-openbare procedure • Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking • Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking • Concurrentie gerichte dialoog

Opmerkingen:

1. Het toepassen van een zwaardere procedure is altijd toegestaan.
2. Opdrachten moeten schriftelijk met een deugdelijke omschrijving van de behoefte.
3. De Europese Richtlijn schrijft dwingend voor wanneer de onderhandelingsprocedures mogen worden toegepast.



Bijlage 5 Doelstellingen Inkoopplan 2008-2012

Kwalitatieve doelstellingen

Strategische procedures

Nr.	Proces	Actiepunt / Project	Verwacht resultaat
SP1	Nemen van een besluit over inbesteden of uitbesteden	Opstellen gestructureerd implementatieproces voor in- of uitbesteden	Systematisch besluitvormingsproces voor het in- of uitbesteden
SP2	Ontwikkeling van inkooppakketstrategieën	Instellen van multi-disciplinaire teams voor het opstellen van inkooppakketstrategieën	Vastgestelde inkooppakketstrategieën voor de belangrijkste productgroepen
SP3	Optimaliseren leveranciersbestand	Opstellen van een formeel en gedocumenteerd leveranciersselectieproces	Actueel leveranciersbestand gebaseerd op onder SP2 opgestelde pakketstrategieën
SP4	Ontwikkelen en managen van de leveranciersrelatie	Opstellen proces ter identificatie van strategische en niet-strategische leveranciers	Indeling van de bestaande leveranciersrelaties in strategisch en niet-strategisch
SP5	Optimaliseren van product-/procesinnovatie en -ontwikkeling	Betrekken van leveranciers in PPI	Innovatie van de eigen producten en processen
SP6	Integratie van leveranciers in orderrealisatieproces	Betrekken van de leveranciers in de eigen operationele processen	Vereenvoudigd bestelproces
SP7	Verbeteren van de leveranciersprestaties	Opzetten systeem voor meting van leveranciersprestaties	Verbetering van de leveranciersprestaties
SP8	Strategisch kostenmanagement	Toepassen TCO kostenmanagement in de leveranciersselectie	Verlaging van de kosten

Operationele processen

Nr.	Proces	Actiepunt / Project	Verwacht resultaat
OP1	Vaststellen plannen en beleid voor inkoop	Opstellen inkoopplan	Uitgewerkt inkoopplan
OP2	Inrichting van de inkooporganisatie	Inkoop betrekken bij alle inkoopactiviteiten van de organisatie	Tactische en strategische inkoop organisatiebreed geïmplementeerd
OP3	Ontwikkelen van inkoopprocedures	Opstellen van procedures voor operationele & strategische procedures alsmede externe	Als OP2, aangevuld met een kader voor externe samenwerking



Nr.	Proces	Actiepunt / Project	Verwacht resultaat
		samenwerking	
OP4	Prestatie-indicatoren voor inkoop	Opstellen van KPI's voor leveranciers- en inkoopprestaties	Meetbaar maken van het inkoopresultaat in relatie tot de gestelde doelen
OP5	Informatietechnologie voor inkoop	Inrichten van een inkoopinformatiesysteem	Operationeel systeem ter ondersteuning van tactische en strategische inkoopprocessen
OP6	Human Resource Management voor inkoop	Geen	

Kwantitatieve doelstellingen

Nr.	Bevinding	Actiepunt / Project	Verwacht resultaat
1	Omvang leveranciersbestand	Leveranciersreductie-programma	Procesverbetering: beter te managen leveranciersbestand
2	Volume factuurstroom	Terugdringen aantal facturen	Verlaging administratieve lasten en kosten
3	Aandeel leveranciersomzet in hefboomsegment	Aanbesteden met nadruk op prijsstelling	Vermindering van het aantal leveranciers, verlaging inkoopkosten

Personele doelstellingen

2007		2008		2012	
huidige formatie		gewenste startformatie		gewenste eindformatie	
Fte	Niveau	Fte	Niveau	Fte	Niveau
				1,0	Adviseur A
1,0	Adviseur B	3,0	Adviseur B	2,0	Adviseur B
		1,0	Adviseur C	2,0	Adviseur C
1,5	Adviseur D	1,0	Adviseur D	1,0	Adviseur D
0,5	Adm. Medew.	1,0	Adm. Medew.		
3,0	Totaal	6,0	Totaal	6,0	Totaal



Bijlage 6 Aanvullende noties aanbesteding sliblijn RWZI Den Helder

Deze bijlage is een aanvulling op de in de rapportage opgenomen weergave van het onderzoek naar de aanbesteding van de aanpassing en uitbreiding van de slibverwerking van rwzi in Den Helder, waarvan in het voorgaande reeds is vastgesteld dat de procedure conform de regels is verlopen.

Het betreft hier een *expert judgement* vanaf de zijlijn. Om recht te doen aan de verschillende perspectieven die men op de uitvoering van een aanbesteding kan hebben, is de reactie vanuit de organisatie op de beoordeling van de rekenkamercommissie ook opgenomen.

Bevindingen

Wijze van aanbesteden

Blijkens de stukken is de totale opdracht tot aanpassing en uitbreiding in vijf bestekken op de markt gezet. Een en ander impliceert een situatie met meerdere aannemers, waarbij de aansturing en afstemming van de werkzaamheden aan de kant van de opdrachtgever is gelegen. De rekenkamercommissie meent dat dit veel inzet vergt van de opdrachtgever (HHNK) en de verantwoordelijkheid en dus een groot deel van de risico's bij de opdrachtgever legt.

Uit de stukken blijkt niet duidelijk of overwogen is de coördinatierol middels een coördinatieopdracht neer te leggen bij één van de aannemers. Evenmin blijkt of overwogen is het werk met één integraal bestek met meerdere percelen op de markt te zetten. Dit zou volgens de rekenkamercommissie hebben kunnen resulteren in een "combinatie" als inschrijver/opdrachtnemer of een hoofdaannemer met (bijvoorbeeld per discipline) enkele onderaannemers. De coördinatie ligt dan vanzelf aan de aannemerskant. De diverse bouwproces(sub)modellen geven een andere verdeling van de taken en risico's tijdens de uitvoering. De rekenkamercommissie merkt op dat thans wordt geëvalueerd of HHNK op deze wijze wederom een dergelijke opdracht op de markt zou moeten zetten.

In een reactie stelt het hoogheemraadschap dat de coördinatie van het werk was uitbesteed aan een adviseur. Deze heeft ook over de wijze van aanbesteden geadviseerd. Het hoogheemraadschap heeft het advies om de verschillende percelen apart van elkaar aan te besteden gevolgd, omdat verwacht werd dat daarmee de concurrentie tussen de aanbieders het grootst zou zijn. Wanneer het hoogheemraadschap tegen het advies in afwijkend zou hebben aanbesteed, dan was daarmee het risico van de coördinatie juist bij het hoogheemraadschap komen te liggen in plaats van bij de adviseur. De rekenkamercommissie kan dit laatste niet geheel plaatsen. Naar de mening van de rekenkamercommissie zou dat probleem zijn opgelost door het sluiten van een coördinatieovereenkomst met een van de inschrijvers (veelal de aannemer voor de bouwwerkzaamheden).

Het hoogheemraadschap stelt dat gezien de enkelvoudige inschrijving voor de civieltechnische werken het een goede strategie gebleken is om de verschillende percelen afzonderlijk aan te besteden. Daarmee zijn de overige percelen normaal in concurrentie aanbesteed. Waren de bestekken gecombineerd (als één werk) aanbesteed, dan was er volgens het hoogheemraadschap waarschijnlijk in het geheel geen inschrijving ontvangen óf één inschrijving waardoor over alle bestekken onderhandeld had moeten worden.



Op basis van een bestudering van de stukken merkt de rekenkamercommissie op dat het opmerkelijk is te noemen dat voor de werktuigbouwkundige bestekken percelen 2 en 3 en de elektrotechnische werken gekozen is voor het gunningcriterium "laagste prijs". Een slibverwerkingsinstallatie die niet aan de gestelde eisen voldoet, brengt hoge (extra) kosten met zich mee. Hierbij te denken aan extra energie en hulpstoffen, transport- en naverwerkingskosten. Het stellen van performance-eisen en het toepassen van boetes bij onderprestatie nemen niet al deze risico's weg. Het is niet duidelijk in hoeverre overwogen is vergelijkend (pilot)onderzoek op te nemen in het aanbestedingsproces. Elders vindt dit wel plaats, ook binnen HHNK.

Garantiestelling door inschrijvers

Uit het overhandigde dossier en na telefonische navraag door de rekenkamercommissie blijkt dat van de inschrijvers een bankgarantie is gevraagd, maar pas nadat de gunning en de opdrachtverlening had plaatsgevonden. Daarbij werd het uitbetalen van de termijnen van de aanneemsom afhankelijk gesteld van het al dan niet hebben ontvangen van de bankgarantie, waarbij de aannemer al wel met het werk moest beginnen. Op zich een in de praktijk toegepaste wijze van handelen. De rekenkamercommissie merkt op dat het steeds gebruikelijker wordt om al bij inschrijving van partijen een bereidstellingverklaring van de bank te vragen, dat men een bankgarantie zal afgeven bij gunning. Hierdoor wordt voorkomen dat er alsnog problemen zijn met het ontvangen van de bankgarantie op het moment dat gunning en opdrachtverlening al heeft plaatsgevonden. Vooral in economisch moeilijke perioden kunnen met het stellen van bankgaranties namelijk problemen ontstaan. Indien een partij alsnog een bankgarantie niet stelt, zou de gehele aanbesteding over moeten worden gedaan.

Desgevraagd stelt het hoogheemraadschap zich op het standpunt dat het verplicht stellen om bij inschrijving een bereidheidverklaring van een bank voor de afgifte van een bankgarantie te overleggen, ten tijde van het aanbesteden van de werken van de sliblijn rwzi Den Helder niet gebruikelijk was. HHNK stelt dat de afgifte van een bankgarantie voorwaarde is voor het accorderen van de eerste betalingstermijn van de aanneemsom. Indien geen bankgarantie ontvangen is dan wordt het bedrag van de garantiestelling ingehouden op de betalingstermijnen. HHNK stelt dat dit een grotere zekerheid geeft dan een bankgarantie. Tevens stelt het hoogheemraadschap dat in het bestek eisen zijn gesteld aan de vermogenspositie en de omzet van de inschrijvers in de jaren voorafgaand aan het jaar waarin de inschrijvingen werden gedaan. Het hoogheemraadschap stelt voorts dat de verplichting om een bereidheidverklaring voor de afgifte van een bankgarantie bij inschrijving te overleggen, aannemers kan belemmeren tot het doen van inschrijvingen. Een bank zal immers slechts in beperkte mate bereid zijn dergelijke verklaringen aan een aannemer te verstrekken. De concurrentie bij aanbestedingen kan hierdoor ongewild worden beperkt. De rekenkamercommissie merkt wat dit betreft op dat voor zover zij heeft vernomen dat voor grote projecten op dit moment wel dit soort verklaringen worden gevraagd.

Slechts 1 inschrijver op bestek civieltechnische en bouwkundige werken

Na het doorlopen van de procedure voor de civieltechnische en bouwkundige werken, bleek dat er slechts één partij had ingeschreven. Deze partij voldeed aan de gestelde eisen maar had een onaanvaardbare inschrijfsom. Met deze partij is vervolgens onderhandeld. In het kader van de onderhandelingen is de inschrijfsom circa € 700.000,- verlaagd.

Ten aanzien van deze situatie merkt de rekenkamercommissie het volgende op. Het komt niet vaak voor dat niet meer dan één inschrijving wordt ontvangen op een openbare aanbesteding voor een civieltechnisch/bouwkundig werk. Als dit zich al voordoet, kan sprake zijn van een qua lokatie



onaantrekkelijk project, bijzondere omstandigheden m.b.t. concurrentiepositie, een onduidelijk bestek, etc. Dit terwijl het HHNK een goede klant is van de civiele en bouwkundige aannemers in en buiten de regio. De reden waarom aannemers niet tijdig geattendeerd en aangespoord zijn om (alsnog) in te schrijven is door de rekenkamercommissie niet nader onderzocht. Een enkele inschrijving is merkwaardig te noemen en had volgens de rekenkamercommissie vermeden kunnen worden. De thans gevolgde procedure is overigens niet onrechtmatig.

Volgens de rekenkamercommissie was er geen sprake van een uniek werk. Gelet op de vele verschillen tussen de directieraming en de raming van de civieltechnische/bouwkundige aannemer ontstaat het vermoeden dat sprake was van een weinig duidelijk (en voor de aannemer wat betreft prijsvorming risico-vol) bestek.

HHNK heeft geen intern onderzoek uitgezet naar waarom er slechts één inschrijver op bestek civieltechnische en bouwkundige werken heeft ingeschreven.

Met betrekking tot de vraag waarom slechts één inschrijver op het bestek civieltechnische en bouwkundige werken heeft ingeschreven, stelt het hoogheemraadschap desgevraagd dat van het civieltechnische bestek destijds zes exemplaren zijn verkocht aan belangstellende aannemers. Er was volgens het hoogheemraadschap geen reden om te veronderstellen dat slechts één aannemer een inschrijving zou doen. Het is de aanbestedende dienst ook absoluut niet toegestaan om over de inschrijving contact te hebben met belangstellende of mogelijk belangstellende aannemers. De rekenkamer merkt over dit laatste op dat het de rekenkamer bekend is dat na het op de markt brengen van het bestek, de aanbestedende dienst geen contact meer met de inschrijvers mag opnemen buiten de procedure om. Dat is ook niet wat zij bedoelt. De rekenkamer bedoelt dat HHNK, alvorens het bestek op de markt te zetten, aannemers had kunnen aansporen om in te schrijven. Het aanbestedingsrecht biedt die mogelijkheid.

De oorzaak van het niet slagen van de openbare aanbesteding is volgens het hoogheemraadschap gelegen in de marktomstandigheden. Aannemers zijn terughoudend geworden met het doen van inschrijvingen. Het doen van inschrijvingen kost een aannemer aanzienlijke bedragen, waar geen vergoedingen tegenover staan. In een voor de aannemers gunstige marktsituatie worden werken met een ongunstige ligging vanwege relatief hoge vervoerskosten gemeden. In de periode waarin onderhavig werk werd aanbesteed was er in de kop van Noord Holland vaker sprake van slechts één inschrijving bij openbare aanbestedingen.

Het hoogheemraadschap stelt dat het niet is toegestaan in de onderhandelingsprocedure, welke het vervolg is op een mislukte aanbesteding, andere aannemers uit te nodigen daaraan deel te nemen dan die bij de openbare procedure hebben ingeschreven. Het hoogheemraadschap stelt dat er dan voor gekozen had moeten worden om het werk in gewijzigde vorm opnieuw op de markt te brengen. Dat is niet gebeurd, omdat dit ernstige vertraging in de aanvang van de bouw zou hebben betekend, terwijl allerminst zeker was dat een volgende aanbesteding wel zou slagen. Het hoogheemraadschap stelt dat door het herschrijven van het bestek de marktomstandigheden immers niet veranderen. Er is voor gekozen eerst de procedure van onderhandeling te doorlopen. Als dit mislukt was, dan had het werk alsnog opnieuw aanbesteed kunnen worden.

Het hoogheemraadschap stelt voorts dat de aanbesteding ondanks de voor de aannemer zeer gunstige marktomstandigheden tactisch, procedureel en qua resultaat goed is verlopen. Ook achteraf bezien stelt het hoogheemraadschap dat de kosten van herschrijven van het bestek en opnieuw aanbesteden tezamen met de kosten voor prijsstijgingen aanzien hoger zijn geweest dan die bij het behaalde resultaat van de onderhandelingsprocedure.



9 Reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden

Edam, 29 oktober 2010

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

We hebben met interesse kennisgenomen van het rapport Inkoop- en Aanbestedingsbeleid HHNK.

Uw rapport beschouwen wij als een waardevolle bijdrage om tussentijds te kijken of we op de goede weg zijn. Het door u geschetste beeld sluit aan bij de belevingswereld van D&H en de directie: inkopen en aanbesteden is een complex proces waar stevige sturing op nodig is. Veel van uw aanbevelingen die hier betrekking op hebben, onderschrijven we.

Standpunt D&H over ontwikkeling van inkoopfunctie

Vanaf 2003 is ingezet op de ontwikkeling van de inkoopfunctie bij HHNK. Dit heeft geleid tot de formulering van een beleidsnotitie in 2004, die in 2009 geëvalueerd is. Het Inkoopplan 2008-2012 vormt voor de organisatie de leidraad voor de verdere ontwikkeling en professionalisering van de inkoopfunctie. Dit inkoopplan is gebaseerd op de beleidsnotitie 2004 en op het rapport van Benefit. In de commissie Bestuur, Middelen en Waterketen is het inkoopplan gepresenteerd, waarbij het rapport van Benefit is verspreid en ter inzage heeft gelegen. Op basis van deze informatie heeft het CHI besloten tot de aanpassing van de formatie inkoop (besluit 08.2565). Wij verwonderen ons over het feit dat genoemd inkoopplan niet expliciet betrokken lijkt te zijn in uw onderzoek.

We benadrukken dat de verbetering van de inkoopfunctie een ontwikkeling is waarvoor een tijdspad tot en met 2012 is uitgetrokken. In dit traject wordt voortdurend bijgestuurd en uw bevindingen leveren daaraan eveneens een bijdrage. Er is ons veel aangelegen om het eertijds geformuleerde plan ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen en niet tussentijds een andere koers in te slaan. Daarenboven speelt mee dat uw aanbevelingen die betrekking hebben op de centralisatie van de inkoopfunctie niet passen in de opzet en sturing van de organisatie. Wel gaan we in gesprek met de directie opdat het cluster Inkoop de taak 'operationeel control' snel oppakt en daadwerkelijk vorm gaat geven.

Reactie op behaalde resultaten

Een gedeeltelijke verklaring voor het achterblijven van een aantal resultaten is dat het inkoopproces plaatsvindt in een steeds veranderende omgeving. De bijsturing die hierdoor noodzakelijk is geweest heeft er toe geleid dat een aantal niet geplande acties is opgepakt die beslag hebben gelegd op de aanwezige capaciteit. Zo is een contractenmodule beschikbaar gesteld. Ook is sterk ingezet door de inkoopadviseurs om de integraal verantwoordelijke te adviseren hoe afdelingsplannen goed kunnen worden "vertaald" naar de beschikbare aanbestedingskalender. Daarnaast neemt een inkoopadviseur deel in het landelijk overleg duurzaamheid zodat de integraal verantwoordelijke³ goed kan worden geadviseerd. Met ingang van 2010 worden de spendanalyses⁴ tot een steeds dieper niveau uitgevoerd, waardoor veel informatie beschikbaar komt. Ook worden (onafhankelijke) cursussen voor betrokken ambtenaren georganiseerd voor gunnen op waarde (EMVI) en voor geïntegreerde contractvormen en zijn samenwerkingsverbanden aangegaan met externe partijen (MKB/Bouwend Nederland/KvK) om een gezamenlijke kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen en om van elkaar te leren.

³Budgethouder, projectleider, leidinggevende

⁴ Spendanalyse is een uitgavenanalyse op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid



We gaan graag met het CHI in gesprek over ontwikkelingen in de inkoopfunctie die nog niet volgens planning verlopen. Het betreft de volgende zaken:

- De inkoopkalender is aanwezig, maar het vullen er van verloopt moeizaam.
- Het contractenschema is gevuld, maar het beheer en onderhoud verloopt verre van optimaal.
- Uit de recente spendanalyse is gebleken dat er een aantal mogelijkheden zijn om mantelcontracten af te sluiten.

Onze aanpak wordt hieronder toegelicht bij de reactie op de aanbevelingen.

Reactie op uw aanbevelingen

Ten aanzien van uw aanbevelingen hebben we de volgende opmerkingen.

- Aanbeveling 1 (borging aanbestedingsbeleid)

We zullen het inkoopbeleid in één beleidsstuk samenbrengen en communiceren.

- Aanbeveling 2 (verantwoordelijkheid uitvoering beleid)

De uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is inderdaad de verantwoordelijkheid van de directie en dat willen we graag zo laten. We vertrouwen er op dat de directie ons college informeert als er problemen optreden. Dit is in de afgelopen periode ook periodiek gebeurd zoals blijkt uit de risicoparagraaf van de concernrapportages 2009 en 2010. We zeggen u toe dat in de komende concernrapportages specifiek zal worden gerapporteerd als er problemen zijn met betrekking tot de voortgang van het inkoopplan en de professionalisering van HHNK als inkopende organisatie.

- Aanbeveling 3 t/m 5 (aansturing inkoopproces)

Een structuurinterventie lijkt ons geen oplossing van het gesignaleerde probleem omdat het om een cultuurprobleem gaat. Wij maken dit op uit hoofdstuk 5, namelijk onduidelijkheid over de invulling van het besturingsconcept. Dit kan volgens ons worden opgelost door stevige sturing vanuit de directie waarbij de rolverdeling in het inkoopproces conform het schema op blz. 14 (paragraaf 3.3) wordt ingevuld. Hierbij behoort tevens een stevige rol van inkoop in de operational control. Tevens lijkt een structuurinterventie een te forse ingreep in de wijze waarop HHNK wordt bestuurd, zoals dat in 2008 is beschreven en vastgesteld in de nota "Besturen van de organisatie". Een van de uitgangspunten is 'integraal management per afdeling', waarbij de directie verantwoordelijk is voor de centrale sturing naar de afdelingshoofden.

Hierboven is beschreven dat in de afgelopen periode een aantal belangrijke stappen is gezet om dit proces te verbeteren. Naar het bestuur is de professionalisering vooral zichtbaar geworden doordat nu regelmatig besluiten om af te wijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden voorgelegd. Met de directie gaan we bespreken op welke wijze de huidige rol van het cluster Inkoop steviger kan worden ingevuld, waarbij we uw suggestie in aanbeveling 3 (beschrijving taken, rollen en verantwoordelijkheden) zullen meenemen.

- Aanbeveling 6 (organisatiebreed besef)

De afgelopen maanden is veel energie gestoken door de organisatie in het creëren van het vermelde organisatiebrede bewustzijn. Naast het cluster Inkoop dragen ook de adviseurs en controllers van de Concernstaf en de bedrijfskundige medewerkers deze boodschap actief uit. We gaan de directie opdragen dit de komende tijd te intensiveren. Een hulpmiddel hierbij is de spendanalyse, die vanaf 2010 tweemaal per jaar wordt gedaan. De informatie wordt ook gebruikt om nieuwe mantelcontracten op te stellen en bestaande mantelcontracten tijdig te vernieuwen.



- Aanbeveling 7 (inkoopkalender)

In 2011 is het voornemen dat de inkoopkalender onderdeel wordt van de reguliere P&C-cyclus.

- Aanbeveling 8 (clustering)

In deze aanbeveling wordt gesproken over categorieplannen. Deze term komt niet eerder in het rapport voor. Graag ontvangen we een nadere toelichting op dit begrip voordat we een reactie kunnen geven op deze aanbeveling.

- Aanbeveling 9 t/m 12 (rol inkoop- en juridische adviseurs, verantwoordelijkheid beheer contracten, verplichte melding inkopen) en 14 (kennis delen)

Deze aanbevelingen onderschrijven we. Aan de directie vragen we om voor eind 2010 met een plan van aanpak te komen.

- Aanbeveling 13 (contractregistratiemodule)

Vanzelfsprekend wordt de ontwikkeling van de contractregistratiemodule en een ondersteunend inkoopinformatiesysteem voortgezet. De directie wordt over de voortgang gerapporteerd in de periodieke afdelingsrapportages door het verantwoordelijke afdelingshoofd. Als bijzonderheden optreden, informeert de directie D&H. D&H brengt het CHI uiteraard op de hoogte als daartoe aanleiding is.

Tot slot is het ons onduidelijk welke bijdrage bijlage 6 vormt aan het antwoord op de onderzoeksvraag. Er zijn zeer veel relevante situaties te beschrijven, waarvan bijlage 6 er slechts één belicht, waardoor dit wel een erg beperkte doorsnede is van de feitelijke situatie bij HHNK. Een nadere toelichting hierop stellen wij op prijs.

Aanbeveling voor volgend rapport

We hebben waardering voor het eerste rapport van de rekenkamercommissie. Een aantal zaken vraagt naar onze mening evenwel om opheldering.

Opdracht voor de rekenkamercommissie is onderzoeken uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door HHNK gevoerde beleid. Bij bestudering van het rapport treffen we passages aan over de doelmatigheid. Het normenkader hoe u de doelmatigheid beoordeelt is ons niet duidelijk. Voorts wordt de doeltreffendheidsvraag naar onze mening niet helder beantwoord. Tenslotte is ons niet duidelijk geworden welke criteria zijn gehanteerd om de grootte van de steekproef, op basis waarvan u de conclusies heeft getrokken, vast te stellen.

Informeren van CHI

De voortgang van het opvolgen van de aanbevelingen van rekenkameronderzoeken wordt overeenkomstig de afspraken periodiek gedaan in concernrapportages.

Met vriendelijke groet,

het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

de dijkgraaf,



10 Nawoord van de rekenkamercommissie

Op 3 november 2010 heeft de rekenkamercommissie (RKC) de reactie van D&H op het concept-rapport (waarin de conclusies en aanbevelingen) besproken. De commissie stelt:

- Algemeen: D&H geven aan dat men met de ontwikkeling van de inkoop- en aanbesteding bezig is. D&H gaan in het algemeen mee met de aanbevelingen m.u.v. het idee meer sturing uit te oefenen op de inkoop.
- D&H/directie/organisatie hebben een keuze gemaakt voor decentrale inkoop op basis van integraal management. De RKC respecteert dit, maar constateert dat e.e.a. nog niet goed functioneert. Vooral de heel verschillende rolinterpretaties binnen de organisatie duiden hierop. De RKC dringt daarom aan op meer sturing en verdere ontwikkeling en verbetering van de perceptie binnen de organisatie. Er is dus geen sprake van tegengestelde doelstellingen en/of een voorstel tot aanpassing van het management-concept.
- De RKC ziet haar onderzoek als 'thermometermoment'. Over enkele jaren kan de voortgang worden gemeten d.m.v. een follow-up-onderzoek.
- Overigens vraagt de RKC zich af (het derde punt over de aanbevelingen lezende; blz. 2 onderaan) of D&H vinden dat de directie te weinig heeft gestuurd.
- De opmerking van D&H dat het inkoopplan niet in het onderzoek is betrokken, wordt door de RKC bestreden. Verwezen wordt naar de bijlagenlijst.
- D&H vragen naar uitleg over de term categorieplannen in aanbeveling 8. Bedoeld worden bundels van gelijksoortige producten waarmee inkoopwinst kan worden gerealiseerd. De term is overigens niet bijzonder relevant voor de aanbevelingen (clusteren naar belang, 'van groot naar klein').
- D&H stellen het nut van bijlage 6 ter discussie. De RKC is het eens met de daarvoor gehanteerde argumenten, maar hecht er waarde aan het CHI in kennis te stellen van de bevindingen m.b.t. de case Slibdroger RWZI Den Helder. De belangrijkste reden daarvoor is dat juist deze case de aanleiding was voor het onderzoek (want was een vraag vanuit het CHI).
- De RKC verbaast zich enigszins over de aanbevelingen voor volgende rapporten en heeft hierover een andere mening. De RKC verwijst naar blz. 43 van het rapport (7.1 Inleiding) waarin is aangegeven dat het een kwalitatief onderzoek betreft en geen kwantitatief uitputtend onderzoek. Het onderzoek is inderdaad niet heel breed opgezet (een beperkt aantal cases en interviews et cetera). De RKC stelt zich op het standpunt dat de keuze voor de 4 cases weloverwogen is gedaan, met een bewust gekozen spreiding. De overtuiging van de onderzoeker is dat een bredere aanpak niet tot andere conclusies had geleid. Daarnaast beperkt het budget van de RKC een uitgebreider onderzoek.