

Nieuw inkoopbeleid waterschappen 2025 “Professioneel inkopen met maatschappelijke impact”

Portefeuillehouder: Vincent Lokin / Stellers: Maycke Roorda en Henkjan van Meer

Bespreekstuk (besluitvormend)

Gevraagd besluit

De CBDF wordt gevraagd:

1. kennis te nemen en te reflecteren op het nieuwe inkoopbeleid waterschappen 2025 “Professioneel inkopen met maatschappelijke impact” (bijlage CBDF 25-04b);
2. dit Inkoopbeleid te beschouwen als het inkoopbeleid voor alle 21 waterschappen en de aan deze waterschappen gelieerde organisaties;
3. dit beleid te laten vaststellen in de besturen van de waterschappen en de daaraan gelieerde organisaties.

De kern van het advies

De CBCF heeft in de vergadering van 22 maart 2024 het Uniebureau gevraagd het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Waterschappen uit 2016 in goed overleg met de waterschappen te herijken. Sinds april 2013 werken de waterschappen met een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Na de komst van nieuwe Europese richtlijnen is dit beleid in 2016 herzien. In de zomer van 2022 is dit beleid uit 2016 door de inkoopteams van de waterschappen geëvalueerd. Hieruit bleek de noodzaak het beleid opnieuw te herzien.

Het Uniebureau heeft de afgelopen maanden samen met de inkoopteams van de waterschappen gewerkt aan deze opdracht uit de CBCF. Dit met inachtneming van een aantal nieuwe elementen zoals beschreven in de door de CBCF daarbij vastgestelde startnotitie en de uitkomsten van een onder de inkoopteams van de waterschappen eerder gehouden evaluatie. Deze nieuwe elementen zijn:

1. Van geharmoniseerd naar uniform inkoopbeleid
2. Impactvol inkopen is de norm
3. Professioneel en slim inkopen

Bijgevoegd is het resultaat van dit proces het nieuwe Inkoopbeleid waterschappen 2025 “Professioneel inkopen met maatschappelijke impact” (bijlage CBDF 25-04b).

Naast het verwerken van de uitkomsten van de evaluatie en het invulling geven aan de vastgestelde startnotitie zijn ook actuele en maatschappelijke ontwikkelingen input geweest voor het nieuwe inkoopbeleid dat nu voorligt. Daarbij worden in dit beleid zoveel mogelijk de grenzen/randens op gezocht van de bestaande wettelijke kaders van de Europese Aanbestedingsrichtlijn(en) en de daarop gebaseerde Aanbestedingswet. Dit om bij inkoop maximale ruimte te creëren voor experimenten en innovaties. Dit is nodig om als waterschappen te blijven voorzien in wat nodig is om hun taken uit te voeren.

Argumenten

Hieronder per element uit de startnotitie de argumentatie waarom dit op deze wijze in het nieuwe Inkoopbeleid Waterschappen is opgenomen. Deze elementen zijn:

1. Van geharmoniseerd naar uniform inkoopbeleid
2. Impactvol inkopen is de norm
3. Professioneel en slim inkopen

Ad 1: Van geharmoniseerd naar uniform inkoopbeleid

Een stap die met het nieuwe Inkoopbeleid wordt gezet is dat in tegenstelling tot het huidige beleid het nieuwe beleid uniform is. Dat wil zeggen dat bij hun inkopen de waterschappen hetzelfde beleid hanteren met dezelfde uitgangspunten met ruimte per waterschap voor maatwerk bij de uitvoering van het beleid. In 2013 hebben de waterschappen al gekozen voor een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dat beleid werd aan waterschappen gevraagd op onderdelen eigen keuzes te maken. In 2016 is dit gezamenlijke beleid in lijn gebracht met de Aanbestedingswet die toen van kracht werd.

Met het nieuwe inkoopbeleid maken de waterschappen de stap om de onderdelen waarop de waterschappen gevraagd werd eigen keuzes te maken uit het beleid te halen en te verplaatsen naar een uitvoeringskader dat elk waterschap zelf moet opstellen. Wat overblijft is dan gelijkloidend (dus uniform) voor alle waterschappen. Hiervoor is gekozen omdat uit de evaluatie bleek dat de verschillen in beleid tussen de waterschappen klein waren en de onderdelen waarop de waterschappen eigen keuzes hadden gemaakt voornamelijk gaan over de wijze waarop het waterschap inkoopt (het 'HOE') en niet over wat daarmee wordt beoogd te bereiken (het 'WAT'). Hoewel de scheidslijn tussen het beleid (het 'WAT') en de uitvoering (het 'HOE') niet altijd even strikt te maken is, is in het nieuwe beleid vooral het 'WAT' opgenomen. De waterschappen dienen na vaststelling van het inkoopbeleid voor hun eigen waterschap met het 'HOE' aan de slag te gaan in een eigen uitvoeringskader.

Materieel gezien verandert er voor de waterschappen dus niets. Ieder waterschap heeft straks hetzelfde beleid (het 'WAT') met een op de eigen organisatie toegespitst uitvoeringskader (het 'HOE'). In het huidige beleid was dat gecombineerd in één document. Opvallend is dat door deze keuze er voor waterschappen juist meer vrijheid ontstaat om eigen keuzes in de uitvoering van het beleid te maken.

Om duidelijk te maken wat er in het nieuwe beleid is gewijzigd ten opzichte van het oude beleid is een transponeringstabel gemaakt (bijlage CBCF 25-04d). Bij het opstellen van het nieuwe beleid is geadviseerd door Rebel. Aan dit bureau is gevraagd een toelichting te schrijven bij deze transponeringstabel (bijlage CBCF 25-04e). Ook is aan een aantal brancheverenigingen waar waterschappen veelvuldig mee samenwerken gevraagd om een reactie op het gezamenlijke beleid (bijlage CBDF 25-04c wordt nagezonden).

De rode draad uit deze consultatie is dat de brancheverenigingen een groot voorstander zijn van eenduidigheid in beleid tussen de waterschappen. MKB Infra geeft zelfs aan dat wat hun betreft dit niet hoeft te stoppen bij de waterschappen. Hun achterban zou graag zien dat ook de gemeentes in het werkgebied van een waterschap zoveel mogelijk meegaan in de afstemming van het beleid.

Ad 2: Impactvol inkopen is de norm

In het nieuwe beleid wordt het principe 'comply or explain' geïntroduceerd. Naast het vervullen van de inkoopbehoefte van de waterschappen zal elke euro die wordt uitgegeven maatschappelijke impact moeten hebben: van inspanning naar resultaat. Dit betekent ook dat het inkoopproces minder vrijblijvend moet worden ingericht en checks and balances in het inkoopproces moeten worden ingebouwd gericht op het borgen van het creëren van maatschappelijke waarde. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat inkoop en aanbesteden een economisch proces is. 'Zorgvuldig omgaan met belastinggeld' blijft het uitgangspunt. Hiermee wordt recht gedaan aan de doelstelling uit art. 1.4 lid 2 Aanbestedingswet: *"De aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid."* Welke aanpak dit van het waterschap vraagt staat opgenomen in de eerder door de CBCF vastgestelde strategie Duurzaam Opdrachtgeverschap Waterschappen. Deze strategie sluit naadloos aan bij het nieuwe Inkoopbeleid Waterschappen.

Voor de waterschappen die daarvoor kiezen kan de mogelijkheid worden geboden het principe 'comply or explain' de eerste jaren alleen voor een beperkt aantal impactvolste inkoopcategorieën van toepassing te verklaren. Bijvoorbeeld alleen voor infrastructurele projecten zoals dijkversterkingen, nieuwbouw of renovatie van RWZI's, gemalen en stuwen, leidingen en de aanleg of vervanging van oeverbeschermingen.

Ad 3: Professioneel en slim inkopen

Waterschappen hebben met elkaar kennis van alle markten waarop zij inkopen, spreken de marktpartijen en werken met hen samen in het bereiken van ieders doelstellingen. In plaats van te focussen op het creëren van (nog) meer competitie tussen bedrijven kiezen de waterschappen met dit Inkoopbeleid voor het creëren van betere competitie door slimmer in te kopen. Hiermee bieden de waterschappen ruimte en kansen voor innovatie en (sociaal) ondernemerschap.

Daarbij is van belang te realiseren dat de inkooporganisatie, de inkoopfunctie en het inkoopproces bij de verschillende waterschappen tezamen de ruggengraat van de inkoopactiviteiten van de waterschappen vormen. Maar wat maakt dat elke euro (nog meer) bijdraagt aan onze (gezamenlijke) doelstellingen? Wat hebben we als waterschappen daarvoor nodig? Waarheen moeten we ons als sector ontwikkelen? Dit vraagt nadere uitwerking in uitvoeringsregels/inkoophandboeken etc. Al enkele maanden zijn de inkoopteams van de waterschappen verenigd in de Inkoopcommunity waterschappen bezig dit uitvoeringskader gezamenlijk vorm te geven en onderling kennis en ervaring uit te wisselen hoe hun organisatie op de komst van het nieuwe beleid voor te bereiden. Na de vaststelling van het Inkoopbeleid Waterschappen zal via een programma de Unie de waterschappen bij de implementatie van dit beleid in hun eigen organisatie ondersteunen. Deze activiteiten kunnen worden gecombineerd met het ondersteuningsprogramma van de Unie i.h.k.v. de strategie Duurzaam Opdrachtgeverschap Waterschappen. Zoals eerder aangegeven sluit deze strategie naadloos aan bij het nieuwe Inkoopbeleid Waterschappen.

Inhoud en opbouw van het beleid

In het eerste hoofdstuk van het beleid staat beschreven wat de waterschappen met hun inkopen en aanbestedingen willen bereiken; Waterschappen kopen producten, diensten en werken in voor de uitvoering van hun taken. Dit doen ze slim, professioneel en met impact. Daarbij gaan ze zorgvuldig om met belastinggeld. Met hun inkopen dragen ze ook bij aan bredere, sectorale, beleidsdoelen en ambities. Bij het inkopen stellen de waterschappen zich op als een professionele opdrachtgever. Waterschappen staan voor een evenwichtige, zakelijke samenwerking, hebben goed contact met marktpartijen en staan open voor vernieuwingen. Daarbij willen de waterschappen als één gezicht de markt benaderen. Zo weten marktpartijen waar ze aan toe zijn.

In de daarop volgende hoofdstukken worden randvoorwaarden of kaders voor de uitvoering van het beleid meegegeven. Dat zijn:

- zorgvuldig omgaan met belastinggeld;
- professioneel inkopen en samenwerken;
- ethisch verantwoord handelen;
- voldoen aan wet- en regelgeving.

Aan welke bredere doelen de inkopen en aanbestedingen van de waterschappen moeten bijdragen staat niet in het inkoopbeleid beschreven. Dat is vastgelegd in andere beleidsdocumenten, convenanten en afspraken zoals bijvoorbeeld het Klimaatakkoord en het Grondstoffenakkoord. In het beleid staat ook niet beschreven met welke ambitie en in welk tempo deze (bredere) doelen een plek krijgen in de inkooptrajecten en aanbestedingen van de waterschappen. Ieder waterschap bepaalt dit zelf per inkooptraject/aanbesteding en kan daarbij opteren voor maatwerk in de inkoopuitvoering.

Bestuurlijke aandachtspunten

Tijdens de laatste consultatieronde gaf een aantal waterschappen van de regionale werkgroep van inkopers Noord-Oost-Midden aan dat zij verwachten dat hun besturen niet gaan instemmen met dit inkoopbeleid als dit ter besluitvorming wordt geagendeerd. Om uit eerste hand van deze waterschappen te horen wat hun overwegingen c.q. bezwaren zijn over het inkoopbeleid heeft op verzoek van de Unie op 23 januari jl. een overleg plaatsgevonden met bestuurders en directeurs van deze waterschappen.

Tijdens het overleg bleek dat er van de zeven aanwezige waterschappen, bij vijf waterschappen (Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen, Rijn en IJssel, Hunze en Aa's en Vallei en Veluwe) bezwaren waren tegen de uitwerking van de nieuwe elementen van de door de CBCF op 22 maart 2024 vastgestelde startnotitie in het nu voorliggende Inkoopbeleid Waterschappen. Door de wijze van uitwerking van deze elementen in het nieuwe Inkoopbeleid Waterschappen wordt er naar de mening van deze waterschappen te veel inbreuk gemaakt op de autonomie van hun waterschap. Als belangrijkste bezwaar tegen de introductie van het principe van 'comply or explain' voor alle inkoop werd de te verwachten regeldruk voor hun eigen organisatie genoemd. Vanwege deze bezwaren was de inschatting van de aanwezige bestuurders en directeuren dat hun (algemeen) bestuur niet zal gaan instemmen met het voorstel. Als het Inkoopbeleid Waterschappen een inkoopvisie of handreiking zou zijn, was de verwachting dat de besturen van deze vijf waterschappen er wel mee zouden kunnen instemmen. Waterschap Noorderzijlvest en Zuiderzeeland gaven tijdens dit gesprek aan wel positief te zijn over het nieuwe Inkoopbeleid.

Besproken in

Het conceptbeleid is eerder oordeelsvormend besproken in de Werkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening (WBDD) op 29 augustus 2024. In de daarop volgende vergadering van de CBCF stond het conceptbeleid als mededeling op de agenda. De WBDD kwam toen tot het oordeel dat het beleid dat werd gepresenteerd aansluit bij de opdracht uit de door de CBCF geaccordeerde startnotitie. De WBDD uitte toen wel de zorg dat uitvoering geven aan dit beleid veel zal gaan vragen van de waterschappen. Ook enkele leden van de CBCF hadden deze zorgen en vroegen om ruimte voor eigen invulling.

Verder is op aangegeven van de WBDD aan de regiegroep van het Platform Waterschaps Werken gevraagd om reactie op het concept van het nieuwe inkoopbeleid. Immers, veel van de inkoop van de waterschappen vinden plaats ten behoeve van de uitvoering van aanleg- en onderhoudsprojecten van waterschappen. De regiegroep heeft kennis genomen van het voorgestelde inkoopbeleid. Naar hun mening ligt het conceptbeleid in lijn met de doelstellingen en gedeelde ambities van hun platform op het vlak van duurzaamheid, samenwerking met de markt en wat stakeholders van de waterschappen vragen. Wel uitten zij de wens om het thema veiligheid een plek te geven in het beleid. Hieraan is invulling gegeven in het beleid wat nu voorligt.

Daarnaast is er input opgehaald bij de regionale werkgroepen van inkopers. Daaruit kwam een wisselend beeld naar voren. De meeste waterschappen waren positief over de inhoud van het conceptbeleid. Wel werd in deze overleggen aandacht gevraagd voor de implementatie en uitvoering binnen de waterschappen, waarbij werd aangegeven dat dit beleid consequenties zal hebben voor de hele inkoopfunctie bij de waterschappen, breder dan alleen voor de inkoopteams van de waterschappen.

Al deze reacties zijn verzameld, beoordeeld en verwerkt in een nieuwe versie van het beleid. Ook is er extern juridisch advies ingewonnen dat heeft geleid tot enkele aanpassingen. Deze nieuwe versie van het inkoopbeleid heeft de afgelopen periode ter consultatie voorgelegd bij de waterschappen. De ontvangen reacties van de waterschappen zijn overwegend positief. De projectgroep heeft in de laatste maanden van 2024 de laatste (tekstuele) aanpassingen uit de consultatie doorgevoerd. Tegelijk is gestart om het document in de huisstijl van de Unie op te maken en te vertalen in een aantal infographics. De opgemaakte definitieve versie van het beleid is als bijlage CBDF 25-04b bij dit voorstel gevoegd.

De WBDD heeft op 31 januari 2025 de definitieve versie van het beleid besproken. De WBDD ziet geen mogelijkheden het voorliggende beleid aan te passen, omdat er dan iets wordt voorgelegd dat niet voldoet aan de bestuurlijk vastgestelde startnotitie. Gegeven de verschillen van inzicht kan de werkgroep geen advies aan de CBDF geven en is het aan de bestuurders om te bezien of zij tot overeenstemming kunnen komen. Daarbij gaat het naar de mening van de werkgroep helpen om voorafgaand aan de vergadering de vraag te stellen welke aanpassingen er in het beleid naar de mening van de bestuurders noodzakelijk zijn om ermee in te kunnen stemmen.

De oplegnotitie is op verzoek van de WBDD op de volgende elementen aangepast:

- meer centraal stellen dat er vooraf bestuurlijk een opdracht is vastgesteld waarin wordt aangegeven dat er een voorstel voor een uniform beleid moet worden ontwikkeld;
- het gebruik van het woord 'uniform' lijkt niet bevorderlijk voor de discussie; gezien zou moeten worden of een ander woord kan worden gekozen;
- uitleggen van het verschil tussen een geharmoniseerd en een uniform beleid. En motiveren waarom het goed is dat de sector naar uniform beleid gaat, waarbij kan worden aangegeven waarom het teruggaan naar geharmoniseerd beleid niet goed is voor de sector;
- hierna aandacht besteden aan zowel de kenmerkende verschillen tussen het huidige en voorgestelde beleid (een transponeringstabel als bijlage zou kunnen helpen) als aan de vraag waarom een uniform beleid zo belangrijk is voor de samenwerking met de markt;
- ook zou moeten worden aangegeven waar de lokale ruimte zit in het uniforme beleid, dat blijft nu wat vaag.