

# D 5 De juiste man voor de juiste job; Waterschap De Dommel op zoek naar een externe hydroloog<sup>1</sup>

Co-auteur: Bas Plehn, inkoopmanager De Dommel



## D 5.1 Inleiding

Een Waterschap is een regionaal overheidsorgaan dat bestuurlijk verantwoordelijk is voor de waterhuishouding in een gebied. De taken van een waterschap in Nederland zijn onder andere de waterkeringszorg, het waterpeil en het waterkwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Daarnaast is een Waterschap vaak ook verantwoordelijk voor wegenbeheer en vaarwegenbeheer. Waterschappen behoren tot een van de oudste vormen van regionaal bestuur en dateren vanuit de 13e eeuw. Waterschap De Dommel is een middelgrote overheidsinstelling, belast met het waterkwaliteit en kwantiteitsbeheer (geïntegreerd waterbeheer) in het stroomgebied van de Dommel. Waterschap De Dommel werkt aan schoon, veilig en voldoende water in Oost-Brabant. De Dommel zorgt voor voldoende water in de gebieden, door te zorgen voor een optimaal waterpeil in beken en sloten. Bijvoorbeeld door stuwen, maar ook door meer bochten in beken aan te leggen, waardoor het water vertraagd afstroomt. En door het aanleggen van bergingsgebieden, waar water tijdelijk kan worden opgeslagen om overstroming te voorkomen. Het reguleren van het waterpeil is van essentieel belang voor de agrarische en de recreatieve sector en voor het behoud van de gewenste planten en dieren in het watermilieu. Waterschap De Dommel is verantwoordelijk voor het gehele stroomgebied van de rivier De Dommel (120 km); van de Belgische grens tot aan Den Bosch. Momenteel zijn er bijna een miljoen inwoners in dit gebied.

Een zijrivier van De Dommel is de Essche stroom. Dit riviertje werd in 1965 gekanaliseerd. Veel meanders en kolken die als wateropvang dienst deden werden toen gedempt. Het plan is om het riviertje in 2012 weer te laten meanderen. Waterschap De Dommel wil deze stroom in kaart brengen en er een model van maken, dat gebruikt gaat worden om invloeden van veranderingen inzichtelijk te maken. Het Waterschap wil een hydroloog van een extern ingenieursbureau inschakelen om het model te maken en om de hydroloog van het Waterschap De Dommel te adviseren en ondersteunen bij dit project.

In 2005 is voor de gehele Essche Stroom, van landgoed Nemerlaer tot de uitstroom in de Dommel bij Halder een visie opgesteld. Vanuit deze visie wor-

<sup>1</sup> Dit artikel is een bewerking van het artikel zoals verschenen in de Special Issue van Journal for the Advancement of Performance Information and Value (2011)

den de komende jaren verschillende deelprojecten uitgevoerd. Er is besloten om met één adviesbureau te gaan werken dat al het hydrologische werk met betrekking tot oppervlakte- en grondwatermodel(len) in de verschillende deelprojecten van de Essche Stroom gaat uitvoeren. Op deze manier kan de opbouw van systeemkennis en de overdracht en interactie tussen deelgebieden efficiënt plaatsvinden. Dit wordt zo goed mogelijk geborgd door één aanspreekpunt voor alle hydrologische vragen binnen de verschillende deelprojecten van de Essche Stroom. De hydroloog die het aanspreekpunt is, is dus op de hoogte van alle projecten die er spelen rondom de Essche Stroom en kan daarmee ook het verband leggen tussen de verschillende projecten.

In deze case wordt het proces en de resultaten van een prestatieinkoop project beschreven. In de eerste plaats wordt de reden waarom prestatieinkoop werd gebruikt uiteengezet. Vervolgens wordt het proces van de pilot beschreven, voor elk van de prestatieinkoop filters. Deze casebeschrijving wordt afgesloten met conclusies.

#### **D 5.2 De keuze voor prestatieinkoop en de omvang van het project**

In het verleden kreeg het ingenieursbureau met de laagste prijs vrijwel altijd de opdracht. Prijzen, en daarmee prestaties en kwaliteit, werden verlaagd om een opdracht te krijgen. Zodra het bureau de opdracht kreeg, werd al snel duidelijk dat de lage prijs de beloofde inspanning niet waar kon maken. Zoals zo vaak in de bouw, resulteerde dit in gewijzigde orders voor extra werk. Hierdoor ging de prijs uiteindelijk toch weer omhoog wat leidde tot meer vergaderingen, besluitvorming en communicatie. Dit wilde De Dommel niet laten gebeuren voor de aanbesteding van de hydroloog. Na strategisch overleg besloot het aanbestedingsteam (bestaande uit een Procurement Officer, senior juridisch adviseur en project manager) te kiezen voor de methode van prestatieinkoop als meest geschikte inkoopstrategie. Nadat de keuze voor deze inkoopstrategie was gemaakt, ging het team vervolgens de behoeften van de (interne) klant onderzoeken en inventariseren.

Door de toepassing van prestatieinkoop kon de behoefte van De Dommel worden ingevuld. Er worden hoge eisen gesteld aan de kwaliteit en ervaring van het ingenieursbureau. De in te kopen externe hydroloog bepaalt het succes van het project. Gezocht werd naar "de juiste man voor de job". De kwaliteit was bepalend en niet de kosten. De waarde van de opdracht werd ingeschat op €300.000 exclusief omzetbelasting over een periode van 3 jaar. De methodiek van prestatieinkoop maakt het mogelijk om de waarde te bepalen. Dit is een groot voordeel ten opzichte van een klassieke aanbesteding, waar de prijs en niet de waarde centraal staat. Een aanpak, een CV of zelfs presentaties zijn simpelweg niet voldoende om te oordelen wie de ideale opdrachtnemer is.

De inkoopstrategie was bepaald, de behoefte onderzocht en de waarde van de opdracht ingeschat. De aanbestedingsprocedure kon van start, te beginnen met de formele oprichting van het projectteam en de samenstelling van een aanbestedingsstrategie.

### D 5.3 Het inkoopproces

Voordat officieel gestart kon worden met de procedure, moest het projectteam een strategisch aanbestedingsdocument ter goedkeuring presenteren aan de (interne) klant. De samenstelling van het projectteam in een aanbestedingsprocedure, zoals hier beschreven, is formeel voorgeschreven. Het moet in ieder geval bestaan uit de volgende personen:

- Project manager
- Procurement Officer
- Senior juridisch adviseur
- Interne deskundigen

De aan te besteden opdracht is op grond van het aanbestedingsbeleid van het Waterschap en vigerende wetgeving (Bao en Europese aanbestedingsrichtlijn) aanbestedingsplichtig.

Het Waterschap is hierdoor verplicht een Europese procedure te houden, met of zonder voorselectie, waarop iedereen mag inschrijven. Er is gekozen voor de Europese Aanbesteding zonder voorselectie, daarbij werd gebruik gemaakt van de methodiek van prestatieinkoop en “gunning op waarde” als gunningmethodiek. Deze Openbare procedure had de voorkeur vanwege het tijdschema: een Openbare procedure duurt minimaal 52 kalenderdagen en de niet-Openbare procedure duurt minimaal 77 kalenderdagen. Dit verschilt van de methodiek zoals gebruikt door het Rijkswaterstaat in de Spoedaanpak.

Net als in de Spoedaanpak bij Rijkswaterstaat werd de systematiek van “gunnen op waarde” gebruikt bij het bepalen van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De prijs / kwaliteit verhouding is gezet op 40% / 60%. Met een budget van €300.000 is de maximale "fictieve waarde" die kan worden opgedaan €180.000. Aanbieders die een "10" scoren op alle kwalitatieve criteria kunnen op deze manier een fictief bedrag van €180.000 aftrekken van hun inschrijfprijs.

Gunningscriteria	gewicht	maximale kwaliteit waarde
1. Prijs	40%	-
2. RAVA-plan	20%	€60.000
3. Planning	10%	€30.000
4. Interview	30%	€90.000
(Totaal:	100%	€180.000)

Er is een aanbestedingsprotocol gemaakt, met daarin alle formele eisen met betrekking tot de aanbesteding. De methodiek van prestatieinkoop vormde het uitgangspunt van het aanbestedingsprotocol. In de volgende paragrafen wordt een korte omschrijving gegeven van de zes onderdelen die gebruikt zijn bij het project.

#### **D 5.4 Selectie van de deelnemende partijen**

Een Openbare aanbesteding moet voldoen aan een aantal minimumeisen, dit zijn kwalitatieve selectiecriteria op basis van het knock-out principe. Dit wordt gedaan om een minimaal kwaliteitsniveau tussen de leveranciers te garanderen. Een van de vereisten was het indienen van een aantal referentieprojecten met een vergelijkbaar minimumbedrag. Past Performance in Europese aanbesteding meenemen is lastig. In plaats daarvan heeft het projectteam van Waterschap De Dommel gevraagd om vergelijkbare referentieprojecten.

De juiste en relevante documentatie met betrekking tot de aanbesteding werd openbaar gemaakt en elektronisch ter beschikking gesteld. Dit werd gedaan op de websites van de Nederlandse aanbestedingskalender (aanbestedingskalender.nl) en de officiële Europese Tender Electronic Daily (TED), werd. Alle geïnteresseerde partijen werden uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst.

Op de voorlichtingsbijeenkomst stonden drie onderwerpen op de agenda:

- Verduidelijking van de inhoud van het contract
- Verduidelijking van de kenmerken van de gebruikte aanbestedingsprocedure
- Training over de methodiek van prestatieinkoop

In totaal hadden 24 personen van 11 bedrijven belangstelling voor de geplande voorlichtingsbijeenkomst. Ook de 2e voorlichtingsbijeenkomst waarin nader werd ingegaan op de gunningsmethodiek werd door alle 11 organisaties bezocht.

#### **D 5.5 Nota's van inlichtingen**

De algemene aard van de schriftelijke en mondelinge (tijdens de presentaties) gestelde vragen, was tweeledig. Enerzijds was een groot deel van de vragen gericht op de inhoudelijke omschrijving van de opdracht. Anderzijds waren veel vragen, niet geheel onverwacht, gericht op de methodiek van aanbesteding. Voor een meerderheid van de geïnteresseerde ondernemingen was deze aanbesteding een eerste kennismaking met de methodiek. Het projectteam vond het noodzakelijk om meerdere nota's van inlichtingen te publiceren. Zo werd aan de partijen ruime gelegenheid geboden om een compleet beeld te vormen van de procedure en de opdracht.

### **D 5.6 De aanbiedingen en de beoordelingen**

De informatie bijeenkomsten hebben geleid tot 11 inschrijvingen. Alle inschrijvingen waren volgens het voorgeschreven format. De Procurement Officer en de juridisch adviseur van het projectteam beoordeelden de inschrijvingen op geldigheid en volledigheid, en verdeelden de inschrijvingen in twee groepen. Een groep met aanbidding/bod, aanbevelingen en CD-rom en een andere groep met het RAVA plan en planningsschema.

De leden van het beoordelingsteam kenden, net als in de Spoedaanpak, individueel cijfers toe aan de planningsschema's en de RAVA plannen (afzonderlijke cijfers van 2 tot 10 voor Risk Assessment en voor de Value Added plannen). De Procurement Officer beheerde de scoringsformulieren en instrueerde het beoordelingsteam. Het team werd geïnstrueerd te scoren op dominantie (iedereen instemmen zonder aarzeling, eenvoudige en logische rechtvaardiging, eenvoudig en door iedereen op eenduidige manier te begrijpen, ongeacht persoonlijke ervaring).

Binnen de RAVA plannen en de planningsschema's waren veel verschillen. Veel bedrijven omschreven risico's die door henzelf controleerbaar waren. Geplande schema's waren bijvoorbeeld niet gerelateerd aan de risico's en een paar bedrijven omschreven geen enkel risico. Deze bedrijven gingen ervan uit dat ze alles onder controle hadden. De gemiddelde score varieerde van 3.0 tot 7.6, met slechts een geringe afwijking tussen de teamleden.

### **D 5.7 Interviews**

De interviews werden volgens de methodiek van prestatieinkoop opgezet. De tijd voor elk interview was 30 minuten. Het beoordelingsteam bestond uit 4 beoordelaars, met inbegrip van de Procurement Officer. Gebaseerd op de beoordeling van het RAVA plan, werd per inschrijver een vragenlijst opgesteld. Vanwege de vele inschrijvingen werden de interviews verdeeld over twee sessies. Omdat de meeste inschrijvers/ingenieursbureaus bekend waren met het kantoor van het Waterschap De Dommel vonden de interviews daar plaats.

Opvallend was het verschil tussen de ingediende RAVA-plannen en de interviews. Meer dan de helft van de kandidaten van de interviews had geen betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van het RAVA plan. Dit in tegenstelling tot de instructie dat de experts de RAVA plannen moesten maken en verdedigen tijdens het interview. Blijkbaar is het toch moeilijk om de gewoonten te doorbreken. Voor Waterschap De Dommel maakte dit de beoordeling gemakkelijker. De gemiddelde scores van de interviews varieerden van een 3.0 tot een 8.8, opnieuw met weinig beoordelingsverschillen tussen de teamleden.

### **D 5.8 Bepaling van de beste inschrijving**

Omdat de gunningscriteria's vooraf gedefinieerd waren, was de beoordeling van de EMVI vrij eenvoudig. Een dag na de interviews, toetste de beoorde-

lingscommissie alle persoonlijke bevindingen met elkaar. De beoordelingscommissie was unaniem in haar gezamenlijke beoordeling. Dankzij de methodiek van prestatieinkoop was na afronding van de evaluatie matrix een winnaar vast te stellen. Van de 11 deelnemers had deze winnaar

- de 3e plaats Risk Assessment; 1e plaats Value Added plan en de 3e plaats in het totale RAVA-plan
- 1ste plaats in de interviews
- 1e plaats in Planningsschema's
- 5de plaats in de prijs (en 17% onder de beschreven begroting)

Uitgaande van de EMVI systematiek leverde inschrijver/Ingenieursbureau C de beste prestatie.

Aanbieder	Fictieve aftrek (-) of bijtelling (+) bij de prijs			Totale bijtelling of aftrek	Prijs	Ranking prijs -/ fictieve aftrek/bijstelling)
	Op basis van de RAVA plannen	Op basis van de interviews	Op basis van de planning			
A	€ 6.750	-€ 6.750	€ 9.750	€ 9.750	niet te onthullen	3
B	€ 12.750	€ 67.500	€ 2.250	€ 82.500	niet te onthullen	10
C	€ 3.000	-€ 63.000	-€ 9.750	-€ 69.750	niet te onthullen	1
D	€ 30.000	€ 49.500	€ 12.750	€ 92.250	niet te onthullen	11
E	€ 25.500	€ 27.000	-€ 2.250	€ 50.250	niet te onthullen	5
F	€ 36.750	€ 11.250	€ 22.500	€ 70.500	niet te onthullen	9
G	€ 9.000	€ 22.500	€ 15.000	€ 46.500	niet te onthullen	7
H	-€ 750	€ 56.250	€ 12.750	€ 68.250	niet te onthullen	8
I	€ 41.250	-€ 22.500	€ 5.250	€ 24.000	niet te onthullen	4
J	-€ 750	-€ 51.750	€ 7.500	-€ 45.000	niet te onthullen	2
K	€ 12.750	€ 0	-€ 5.250	€ 7.500	niet te onthullen	6

Tabel 21: Ranking bij De Dommel

### D 5.9 De pre-award

Alle andere belanghebbende partijen zijn geïnformeerd over de uitslag. Er is gemotiveerd aangeven waarom zij niet de winnende inschrijver waren. Uiteindelijk bedroeg de waarde van het contract €249.275 exclusief BTW, 17% onder het budget. Nadat de winnende inschrijver bekend werd, volgde de zogenaamde "Alcatel periode"; een termijn van 15 dagen voor betrokken partijen die met gemotiveerde redenen bezwaar maken tegen de uitslag (zie ook Van Leeuwen, 2010). Gedurende deze periode is het niet toegestaan om bindende contractuele overeenkomsten te ondertekenen tussen de aanbestedende partij en de geselecteerde contractant. Ze zijn wel vrij om tijdens deze 15 dagen, de 'pre-award fase', gezamenlijk voorbereidingen te treffen die nodig zijn om tot een definitief akkoord te komen, dat meteen na deze fase ondertekend kan worden.

Tijdens de pre-award fase, evalueerden de teamleider van het Waterschap en de geïnterviewde persoon van het winnende ingenieursbureau het RAVA-plan en het interview. Het winnende ingenieursbureau heeft een volledig risico management plan gemaakt, aangevuld met controlemaatregelen. Ook de planning is gezamenlijk uitvoerig besproken en beide partijen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten voor de komende drie jaar. Na de onderteke-

ning van het contract door de opdrachtgever en de contractant wordt het project overgedragen aan de projectmanager van het projectteam en worden alle documenten digitaal gearchiveerd.

#### **D 5.10 Risico Management bij de uitvoering**

In plaats van een wekelijkse risicorapportage, is voor een maandelijks update gekozen. De contractant is verantwoordelijk voor zijn eigen beoordeling. Wanneer de risico's niet overeenkomen met het planningschema moet de contractant dat onmiddellijk rapporteren aan de projectmanager van het Waterschap. Vervolgens moeten beide partijen met elkaar de te ondernemen stappen bespreken om in lijn met het Risk Assessment plan te blijven. De lay-out van de rapportage is in handen van de Procurement Officer van de projectgroep.

#### **D 5.11 Conclusie en verdere uitvoering**

Het inkooptraject heeft veel beweging opgeleverd in een vrij statische markt. In de perceptie van De Dommel kenmerkte de markt van ingenieursbureaus zich in aanbestedingen die grotendeels verdeeld is tussen zeven grote adviesbureaus, aangevuld met een flink aantal kleine (en vaak specialistische) advieskantoren.

Naast de beperkte dynamiek in de markt, stond ook de ontwikkeling van de aanbestedingstrajecten in deze markt vrijwel stil. Eigenlijk werd er "standaard" gegund op economisch meest voordelige inschrijving, waarbij - naast prijs - het plan van aanpak en de presentatie als kwaliteitscriteria worden toegepast.

De methodiek van prestatieinkoop werd in dit pilot-project door alle betrokken ervaren als iets geheel vernieuwend ten opzichte van de hierboven beschreven huidige situatie. Dit leverde met name enthousiasme en nieuwsgierigheid maar ook veel vragen op.

De nieuwe inkoop-methodiek (prestatieinkoop) heeft meer aandacht gevraagd, van zowel de aanbestedder, de klant, als de kant van de verkoper. De verwachting is dat wanneer meerdere partijen deze nieuwe inkoopmethodiek gaan gebruiken, deze extra inspanning uiteindelijk zal afnemen. Dit komt omdat er meer ervaring rond deze methodiek ontstaat. Na evaluatie met alle inschrijvers bleek dat ook de leveranciers die niet het contract gekregen hadden, de methodiek duidelijk, transparant en legitiem vonden. Formeel gezien werd het gehele inkooptraject relatief makkelijk doorlopen. Desondanks is het hele inkooptraject toch met twee weken vertraagd. De vertraging werd veroorzaakt door een extra tweede ronde met schriftelijke vragen, die werd ingevoerd op verzoek van de belanghebbende partijen. Hierdoor werden de partijen in de gelegenheid gesteld om zelfs na de tweede informatie bijeenkomst vragen te stellen.

Alle inschrijvingen waren duidelijk. De inschrijvingen waren opgesteld op basis van duidelijke instructies van de aanbesteder en de methodiek van prestatieinkoop. Sommige inschrijvingen voldeden niet aan de verwachte inhoudelijke kwaliteit. Dit kan te wijten zijn aan de onbekendheid met de methodiek.

De markt reageerde enthousiast op de aanbesteding. Maar liefst 11 ingenieursbureaus schreven zich in, hierdoor nam de beoordeling van alle inschrijvingen veel tijd in beslag. Dit werd door de beoordelingscommissie niet als een probleem ervaren, omdat zij gewend zijn aan 'dikke rapporten met uitvoeringsplannen'.

De conclusie die we hieruit kunnen trekken is dat de methodiek werkt. Waterschap De Dommel is bezig om de methodiek vaker toe te passen in inkooptrajecten. De grootste winst is dat er een expert wordt gevonden die het werk daadwerkelijk kan uitvoeren.



**Mijn belangrijkste leerpunten:**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Hoe ga ik dit toepassen:**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....