

Bijlage 1 Evaluatie aanbesteding onderhoud waterlopen 2017

Aanleiding

In de winter van 2016 zijn er nieuwe maaibestekken voor het onderhoud van de waterlopen opgesteld. Bij de uitvoering in het eerste jaar bleken de opstartproblemen groter dan gebruikelijk. Reden voor management en bestuur om het proces van opstellen tot uitvoering van het maaibestek te evalueren en hieruit te leren.

Opstellen evaluatie

Opdrachtgever namens de districtshoofden voor de evaluatie is Diana vd Beek. De opdracht is opgepakt binnen het driehoeksoverleg met bedrijfsleider Jos van der Stappen en adviseur Wim Egelmeers. Input is geleverd door de directievoerders en de medewerkers B&O, de senior adviseur inkoop, bestekschrijver en juridisch medewerker.

Vooropgesteld: veel gaat goed

Om te leren uit fouten is het ook belangrijk te kijken naar wat goed gaat.

Het proces is gestart met een update van het beheerplan Watersysteem en de maaikaarten. Alle medewerkers die betrokken zijn bij het maaien of bij het opstellen van het bestek hebben hiervoor input geleverd. Aan de hand daarvan zijn professionele RAW-bestekken opgesteld, voor het eerst op basis van BPKV (beste prijs-kwaliteit verhouding). De aanbesteding is probleemloos verlopen.

Intermezzo 'waarom aanbesteden op basis van BPKV'

Per 1 juli 2016 is de herziene Aanbestedingswet 2012 van kracht. De wetgeving¹ laat de keuze tussen de gunningscriteria LP (laagste prijs), laagste KBK (kosten op basis kosteneffectiviteit) en BPKV, maar neemt bij de keuze **BPKV als uitgangspunt**. Het criterium BPKV biedt de mogelijkheid om onderscheidende (kwalitatieve) aanbiedingen vanuit de markt te verkrijgen. **Alleen bij uitzondering** mag het criterium LP of laagste KBK nog worden toegepast. Deze wetgeving is overgenomen in de nota 'Inkoop en aanbesteden 2017' van de Brabantse waterschappen. Om af te wijken van BPKV en te gunnen op basis van LP waren bij de aanbesteding van de maaibestekken in het voorjaar van 2017 onvoldoende juridisch houdbare argumenten.

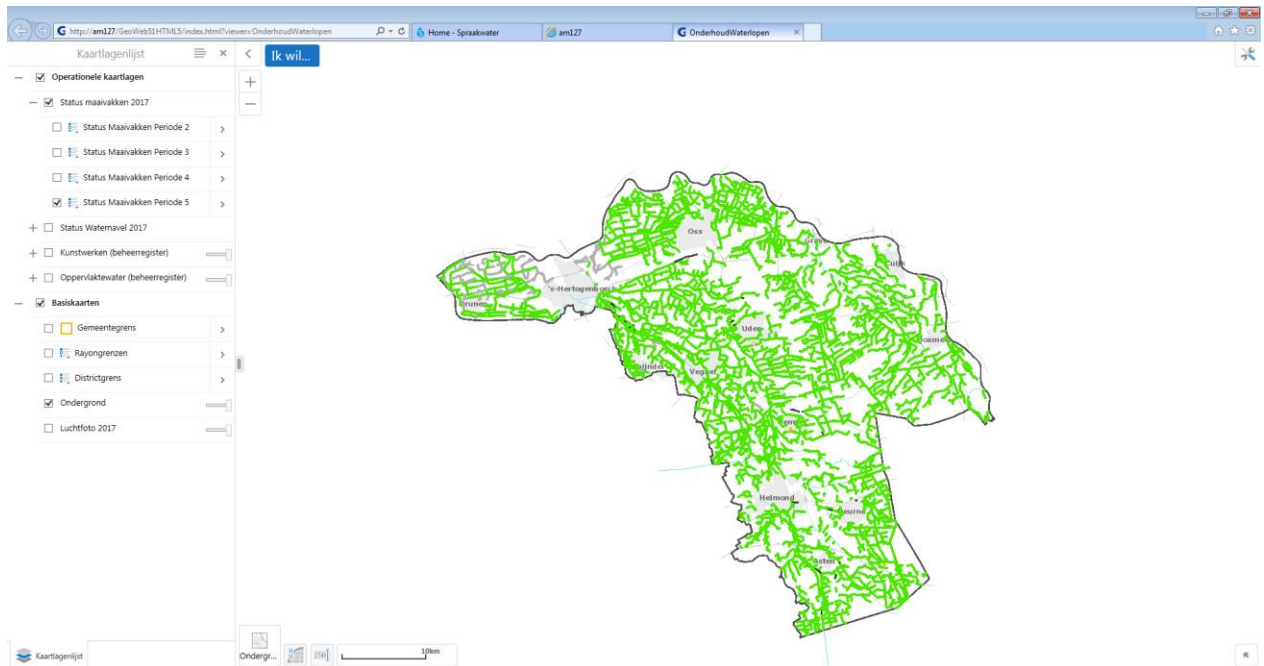
Eveneens van belang is dat in BPKV de weging van kwaliteitscriteria substantieel moet zijn om een juridische dispuut bij de rechtbank te kunnen doorstaan (minimaal 25% van het totaal). Bij diensten is het gebruikelijk om kwaliteitscriteria zwaarder te wegen (51-75%). In deze aanbesteding is gekozen voor 40% kwaliteit - 60% prijs met als kwaliteitscriteria 'communicatie door de aannemer met aangelanden' en 'ambitieniveau op de CO2 ladder'. Bij een volgende aanbesteding kunnen voor andere criteria en/of een andere weging worden gekozen.

Medewerkers B&O zijn direct na de aanbesteding geïnformeerd over de wijzigingen waaronder de BPKV criteria. In de laatste maaiperiode is in 6 van de 7 bestekken het onderhoud conform het bestek uitgevoerd. In rayon Koningsvliet bleek eind augustus dat de aannemer er, ondanks alle intensieve begeleiding van het waterschap, er niet in slaagde het werk te maken en is in goed overleg het contract beëindigd. Vanaf september is daar het werk door andere aannemers uitgevoerd.

¹ Herziene Aanbestedingswet 2012 (art 2.114), de gids Proportionaliteit (par. 3.5.6) en het ARW 2016 (art. 2.6 en 7.4)



Een andere mijlpaal in 2017 is het ontsluiten van de voortgang in het maaionderhoud. Vanaf september kunnen alle medewerkers de voortgang via Geoweb volgen .



Figuur 1 overzicht maaiperiode 5

Door te gunnen op basis van BPKV hebben de aannemers een forse stap gezet in duurzaamheid (CO2 ladder) en vooraf hun communicatie met de aangelanden in een plan uitgewerkt.

Aannemer	Niveau eind 2016	Ambitieniveau (per 1-3-2018)
v Erp (Hertogswetering)	3	4
Krinkels (Koningsvliet)	5	5
Vd Brand (Raam)	3	4
Klever (Bernheze – St.-Michielsgestel)	3	5
Henssen (Boekel – Laarbeek)	3	3
Tijssen (Uden – Meijerijstad)	0	3
Pennings (Boven Aa)	0	5
Gemiddeld (ex Koningsvliet)	2	4

Tabel 1 CO2 ladder

Verbeterpunten

Niet alles ging echter goed en deze aanbesteding biedt genoeg gelegenheid om te leren en te verbeteren. De verbeterpunten zijn in drie hoofdgroepen samengevat.

1. Aandacht voor proces

Een niet uitputtende lijst van verbeterpunten en zaken die mis gingen: *We starten pas als maaiwerkzaamheden niet langer kunnen worden verlengd; beheerplan niet uitgewerkt in onderhoudsplannen (wel onderhoudskaarten); personele wisselingen gedurende het proces, portefeuillehouder in de veranderingen aanbesteding onvoldoende meegenomen; late gunning waardoor bij aanvang de aannemer niet de beschikking heeft over het materieel; aannemer is onbekend met gebied, de inwoners en de afspraken die met de oude aannemer zijn gemaakt;*

aannemers en toezichthouders kennen elkaar en de werkwijze niet; we zijn niet in de lead in de communicatie naar onze aangelanden; beeld aangelanden Boven Aa nieuwe bestek is duurder en slechter; verschillen in hoe districten knelpunten oplossen – elkaar beter informeren om desgewenst gelijk op te kunnen trekken enz.

Veel wat mis ging is te voorkomen door een betere voorbereiding en extra aandacht voor het eerste jaar. Het proces is belangrijk genoeg om die betere voorbereiding te claimen. Het maaionderhoud vereist immers niet alleen veel inzet van mensen en middelen, maar is één van de meest zichtbare activiteiten van het waterschap. Dit geldt in het bijzonder voor de vele aangrenzende grondeigenaren, bij wie we over percelen rijden en / of die het maaisel ontvangen. Een andere aannemer en / of maaibestek betekent dus een verandering voor aannemers, medewerkers én aangelanden.

Vanwege het belang voor omgeving en waterschap verdient ook risicospreiding aandacht. Er zijn nu grote verschillen in financiële omvang en het aantal kilometers in een bestek.

Bestek	2013 laagste prijs	2017 BPKV	2017 ranking laagste prijs
Hertogsw etering	€ 255.915	€ 443.142	€ 443.142
Koningsvliet	€ 417.450	€ 543.461	€ 534.417
Raam	€ 513.370	€ 491.583	€ 471.882
Bernheze – St.-Michielsgestel ²	€ 656.745	€ 369.021	€ 369.021
Boekel – Laarbeek	€ 413.215	€ 211.733	€ 201.263
Uden – Meijerijstad	€ 330.814	€ 483.193	€ 483.193
Boven Aa	€ 830.798	€ 965.833	€ 798.600
Totaal	€ 3.408.307	€ 3.508.117	€ 3.301.518

Tabel 2 Inschrijfprijzen maaibestek per jaar, prijzen incl BTW en incl baggerwerk (in 2017 meer km baggeren)

2. Bestek optimaliseren

Een niet uitputtend overzicht van de verbeterpunten: *Fouten in de kaarten (waterlopen, werkpaden e.d.); veel ruimte in bestek voor volgorde in en wijze van uitvoering werkzaamheden; inefficiënt toezicht en extra overlast als werkzaamheden opgeknipt worden in deelwerkzaamheden; verschillen tussen medewerkers – districten in goedkeuren of afkeuren werk; bijsturen als deelplanningen niet gehaald worden niet mogelijk (pas ná een maaiperiode); hoogte boeteclausule lijkt niet veel indruk te maken; kosten storten maaisel deels voor aannemer deels voor waterschap dus niet controleerbaar, toezicht op uitvoeren BPKV-criterium 'communicatieplannen' onvoldoende geborgd enz.*

De verbeterpunten betreffen deels de inhoud van het werk, deels het beheer tijdens de uitvoering. Bij de vrijwel onvermijdelijke opstartproblemen vormt het bestek in de communicatie met de aannemer de basis om op terug te vallen. Het gesprek is gericht op het zo snel mogelijk op de rails krijgen van de aannemer. Het bestek beschrijft niet alleen het hoe en wat, maar ook drukmiddelen om bij te sturen en een worst case scenario als de aannemer in gebreke blijft.

² In district Beneden Aa is de rayonindeling in 2017 aangepast

3. Besluit nemen over rol waterschap in communicatie maaionderhoud

Een niet uitputtend overzicht van de verbeterpunten: *aannemers communiceren namens het waterschap, soms op briefpapier van het waterschap; er zijn grote verschillen tussen de communicatieplannen, waardoor verschillen in communicatie naar aangelanden; het waterschap levert NAW gegevens aan de aannemer; aangelanden ervaren veranderingen in de communicatie niet altijd als verbetering; communicatie wijzigt weer bij een nieuwe aanbesteding enz*

Eén van de BPKV criteria was het indienen van een communicatieplan. Daarin geeft de aannemer aan wanneer en hoe hij gaat communiceren met aangrenzende eigenaren. Voor het opnemen van dit criteria zijn goede argumenten. Zo hebben agrariërs in het verleden meermaals aangegeven beter te willen geïnformeerd over het maaionderhoud van sloten langs hun perceel in het algemeen en het maaitijdstip in het bijzonder.

Intermezzo 'communicatie vóór 2017'

De communicatie van het waterschap over het slootonderhoud richting aangelanden is tot nu toe weinig planmatig. Het planmatige deel bestond uit twee keer per jaar publiceren dát we gaan maaien. Vanaf 2012 staat het beheerplan, het onderhoudsplan en de kaart met de onderhoudspakketten op onze site en in 2016 zijn de maaikaarten van maaiperiode 3 en 5 op onze site gezet

Veel communicatie is ad hoc via de medewerkers B&O. Zij hebben veel rechtstreeks contact met onze aangelanden, beantwoorden hun vragen en begeleiden de eventuele klachten.

Daarnaast is er communicatie tussen aannemer en aangelanden. Daar heeft het waterschap weinig zicht op. Bij verandering van aannemer speelt dat ons parten.

Het belang van een goede communicatie met onze aangelanden is evident. De rol die het waterschap hierin wil nemen en het deel dat het waterschap bij de aannemer neerlegt vraagt wel om een herbezinning.

De 7 communicatieplannen bieden het waterschap hierbij ook een gouden kans. Sommige aannemers maken gebruik van digitale geo-tools zoals ArcGis voor de werkplanning, moderne media zoals een MaaiApp, een inlogmogelijkheid voor aangelanden om hun wensen aan te geven en informatievoorziening via mail, sms of telefoon. Deze plannen kunnen dienen voor een blauwdruk hoe het waterschap zelf de communicatie kan invullen.

Verbetervoorstellen

Proces

Basis op orde

- Het vroegtijdig informeren van de portefeuille houder

Slimmer en efficiënter werken

- Proces om te komen tot nieuwe bestekken borgen in de vorm van een cyclus. Vanaf keuze wel niet verlengen en opstellen beheerplan tot en met het 1^e jaar van uitvoering het proces knippen in activiteiten en die aan een kalender hangen inclusief benodigde input / middelen, vervolgens als vaste activiteit borgen in A3 jaarwerkplannen.
Definitieve gunning / opdrachtverlening uiterlijk 1 februari
Februari / maart gebruiken om aannemer en toezichhouders met elkaar kennis te laten maken, plannings opstellen en bespreken e.d.
- Onderzoek mogelijkheden risicobeheersing voor waterschap / omgeving.
 - Herbezinning in omvang van bestek. Afweging minder kilometers, meer onderhoudswerkzaamheden integreren. Bijv. beekherstel onderhoud piekbedding niet in een apart bestek. Ook cyclisch groot onderhoud steeds meer onderdeel van bestek.
- Herbezinning keuze bestekken tegelijkertijd aanbesteden.
- Aandacht voor kennisuitwisseling en samenwerking. Inhoudelijke zaken via de leden van de werkgroep maaionderhoud, manager en bestuurlijk gevoelige info via AOD / aanspreekpunt districtshoofden / driehoek DH-BL-AP
- Terugkoppeling van de uitkomst van de verbetervoorstellen naar de (districts)medewerkers.

Waterpartner in het gebied

- Benaderen als veranderproces met aandacht voor communicatie tussen aannemer, medewerkers en aangelanden.
- April gebruiken voor communicatie over nieuwe aannemer. Aangelanden zo veel mogelijk één op één benaderen, zeker als zij aangegeven hebben te willen worden geïnformeerd. Medewerkers meenemen in wijzigingen en voorbereiden op hun rol in de communicatie met aangelanden.

Bestek

Basis op orde

- Betere controle door medewerkers B&O op juistheid gegevens maaikaarten e.d.
- Borgen controle BPKV criteria inclusief drukmiddelen / boeteclausules

Slimmer en efficiënter werken

- Onderzoeken of een Integraal Project Management een kwaliteitsbijdrage kan leveren in bestekbeheersing
- Meer kennisdeling over de bestekken, met name tussen opstellers (IPM) en de directievoerders, bijvoorbeeld op de mogelijkheden om eerder in de planning te kunnen sturen, dwingend aanwijzingen te geven, mogelijkheden van financiële drukmiddelen.
- Stevigere financiële drukmiddelen in het bestek opnemen / van de mogelijkheden gebruik maken.
- Herbezinning op de ruimte die de aannemer nu in de tijd heeft. Aannemer voorafgaand aan een maaiperiode planning indienen, waarbij onderhoudstrajecten voor de voet worden afgewerkt (ivm beperken overlast omgeving en efficiënt toezicht).
- Organiseren van 'uniformeringsbijeenkomsten' medewerkers gezamenlijk beoordelen of maaionderhoud nodig is. Idem met gezamenlijk beoordelen of het uitgevoerde werk conform bestek is of niet
- Heroverwegen maaisel dat moet worden afgevoerd. Bij voorkeur altijd laten vervallen aan aannemer.

Communicatie met aangelanden

Waterpartner in het gebied

- Op korte termijn verbeteren informatievoorziening via onze site over maaionderhoud en aanbesteding (o.a. FAQ)
- Voorjaar 2018 communicatie naar aangelanden in rayon Koningsvliet en district Boven Aa, waarin verbeteringen worden gecommuniceerd
- Herbezinning rollen waterschap en aannemer in communicatie met aangelanden. De verschillende acties uitwerken. Communicatie meer via het waterschap laten verlopen, meer voorschrijvend in de bestekken. In de communicatie tussen waterschap een aangelanden / inwoners de digitale mogelijkheden veel meer benutten. Denk bijvoorbeeld aan 'mijn overheid', 'mijn zorgverzekering', 'mijn belastingdienst' en 'mijn rvo'
Zo is het denkbaar dat de aannemers hun werkplanning klaar zetten in een geo-systeem van het waterschap, waarop aangelanden informatie krijgen. Aangelanden hun voorkeuren laten aangeven in een 'Mijn Aa en Maas' applicatie enz. Voordeel van dat laatste is dat ook bij een wisseling van de aannemer, aangelanden goed worden bediend.

Slimmer en efficiënter werken

- Vervolgens ICT-tools tbv communicatie ontwikkelen (geo -applicatie, mijn Aa en Maas, Maaip ed) .

Verbetervoorstel	Tijdpad
proces	
Portefeuillehouder tijdig informeren	Opgepakt vanaf het eerstvolgende maaibestek (Koningsvliet). Borgen door opname onderstaande planning
Aanbesteding van voorbereiding tot 1 ^e jaar uitvoering cyclisch planmatig oppakken, benaderen als veranderproces met daarin communicatie met aannemers, medewerkers en aangelanden geborgd	2018 Detailplanning uitwerken in werkgroep maaionderhoud (inclusief interne en externe communicatie) Vanaf 2019 opnemen in A3 jaarwerkplan districtshoofden (=3 ^e jaar lopende maaibestekken)
Onderzoek risicobeheersing	Opnemen in Uitvoeringsprogramma Beheer en Onderhoud (UVP), in 2018 uiterlijk 2019 oppakken
Terugkoppeling input naar medewerkers	Bedrijfsleider(s), maart 2018
bestek	
Controleren juistheid informatie maaikaarten	Opgepakt door extra aandacht in eerstvolgende maaibestek. Borgen door opname in bovenstaande planning. Veranderingen gedurende de looptijd van het bestek direct doorvoeren in maaikaarten, actie directievoerders
Invullen IPM als bijdrage aan kwaliteit beheersing bestekken	Opgepakt Diana vd Beek, Ivo Dellemann en Jos van der Stappen
Sneller bijsturen, al tijdens maaiperiode kunnen bijsturen	Opgepakt, in bestek Koningsvliet kan waterschap aannemer uitvoering detailplanning af dwingen
Overlast beperken, maaibeurt in 1 werkgang	Opgepakt, in bestek Koningsvliet is afstemmen met aangelanden onderdeel van BPKV
Uniformeringsbijeenkomsten medewerkers B&O	Vanaf 2018 oppakken binnen district, 2x gezamenlijk beoordelen wel/niet maaien, 2x gezamenlijk beoordelen wel/niet goedkeuren maaierk. Ook beoordeling snoeien (groenprocedure) meenemen. Organisatie bedrijfsleiders
Al het af te voeren maaisel aan aannemer te laten vervallen	Vraag opgepakt door Jos van der Stappen
Communicatie	
FAQ op internet	Maart 2018 gereed, actie werkgroep mbv communicatie
Informatie aangelanden Koningsvliet en Boven Aa	Maart 2018 gereed, betreffende districten
Heroverwegen rol aannemers vs waterschap in communicatie, analyse communicatieplannen inclusief verbetervoorstel	Opnemen in UVP, voorstel eind 2018 gereed
Verkennen 'Mijn Aa en Maas'	Opnemen in UVP