



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Duurzaam inkopen en aanbesteden

Provincie Utrecht

Duurzaam inkopen en aanbesteden

Provincie Utrecht

Amsterdam, april 2012



Voorwoord

Duurzaamheid is een begrip dat op allerlei manieren en in verschillende contexten wordt gebruikt. Zo heeft het woord 'duurzaam' betekenissen als: weinig vergankelijk, zo min mogelijk grondstoffen verbruikend, gebruik makend van herwinbare bronnen, lang aanhoudend en bestendig. De vraag is echter hoe je aan een woord als 'duurzaam' concreet invulling geeft als je beleid wil maken om gesignaleerde problemen op te lossen en ambities te verwezenlijken. Bijvoorbeeld voor iets heel zakelijks en alledaags als inkopen en aanbesteden.

Rijk, provincies en gemeenten hebben afspraken gemaakt om te bereiken dat duurzaamheid ook bij inkopen en aanbestedingen wordt meegenomen. Beoogd doel is 100% duurzaam inkopen in 2015. De markt voor duurzame producten en diensten krijgt zo een impuls en de overheid geeft daarbij met duurzaam inkopen het goede voorbeeld. Voor de uitvoering van deze afspraken is door Agentschap NL voor 52 zeer uiteenlopende productcategorieën uitgewerkt wat de milieucriteria voor 'duurzaam' concreet inhouden. Daarnaast worden inmiddels ook noties in de sfeer van sociale voorwaarden en 'social return' meegenomen in de context van duurzaam inkopen en aanbesteden.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de provincie de afspraak om 100% duurzaam inkopen in 2015 te bereiken uitvoert. Daarbij is in samenhang gekeken naar de aspecten beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking, zowel in het algemeen als voor een aantal specifieke inkopen en aanbestedingen.

Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen hen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Joost Gruijters, Ellen de Jonge MA, drs. Aiko Klein, drs. Martijn Mussche (onderzoekers) en drs. Viola van Guldener (projectleider) van KplusV onder verantwoordelijkheid van Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

Conclusies en aanbevelingen	5
--	----------

Reactie Gedeputeerde Staten	11
--	-----------

Nawoord Rekenkamer	13
---------------------------------	-----------

NOTA VAN BEVINDINGEN

1. Inleiding.....	15
1.1 Aanleiding.....	15
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.3 Afbakening	16
1.4 Werkwijze	16
1.5 Beoordelingskader	17
1.6 Leeswijzer	21
2. Achtergrond duurzaam inkopen.....	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Criteria duurzaam inkopen	24
2.3 Recente ontwikkelingen	24
2.4 Duurzaam inkopen door provincies.....	26
2.5 Monitor Duurzaam inkopen	27
3. Beleid provincie Utrecht.....	29
3.1 Inleiding en samenvatting bevindingen.....	29
3.2 Duurzaamheidsambities.....	30
3.3 Beleid duurzaam inkopen.....	32
3.4 Bestuurlijke betrokkenheid	37
4. Organisatie provincie Utrecht.....	39
4.1 Inleiding en samenvatting bevindingen	39
4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen.....	40
4.3 Inrichting inkoopfunctie.....	41
4.4 Controle en monitoring	46
4.5 Inkoopvolume	47
5. Uitvoering provincie Utrecht.....	49
5.1 Inleiding en samenvatting bevindingen	49
5.2 De theorie: het inkoopproces	49
5.3 Uitvoering en borging in de praktijk.....	50
5.4 Evaluatie en prestatie duurzaam inkopen	51

6.	Samenwerking vanuit provincie Utrecht.....	55
6.1	Inleiding en samenvatting bevindingen	55
6.2	Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking	55
6.3	Organisatie en uitvoering van inkoop samenwerking	58
6.4	Specifiek voor Utrecht	61
7.	Samenhang beleid, organisatie en uitvoering	63
7.1	Inleiding	63
7.2	Raakvlak van beleid en organisatie	64
7.3	Raakvlak van organisatie en uitvoering	64
7.4	Raakvlak van uitvoering en beleid	65
7.5	Synergie van beleid, organisatie en uitvoering	66
8.	Provincievergelijking	67
8.1	Beleid	67
8.2	Organisatie	68
8.3	Uitvoering	71
8.4	Aandeel duurzame inkopen in totale volume inkopen	72
8.5	Sterke punten per provincie	73
9.	Gevalstudies	75
9.1	E-veiling Papier	75
9.2	Catering	77
9.3	Elektriciteit	79
9.4	Reconstructie N237	81
9.5	Externe postbezorging	84
	BIJLAGE A Afkortingen	89
	BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	91
	BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen.....	93
	BIJLAGE D Productcategorieën duurzaam inkopen	95

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Het afgelopen decennium heeft duurzaam inkopen zich ontwikkeld, zowel in brede zin in de maatschappij, als bij de overheid. Consumenten kopen in toenemende mate duurzame en maatschappelijk verantwoorde producten, van eerlijk verbouwde koffie tot hybride auto's. Het vorige kabinet heeft in 2005 – na aanneming van een motie in de Tweede Kamer – zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Deze doelstelling is aanleiding geweest om ook verdere afspraken te maken met gemeenten en provincies. Dit heeft voor de provincies geleid tot deelnameverklaringen, waarin de doelstelling is opgenomen dat provincies in 2015 100% duurzaam inkopen.

De doelstelling '100% duurzaam inkopen' betekent dat voor alle inkopen en aanbestedingen binnen de 52 productcategorieën - waarvoor criteria zijn opgesteld - alle minimum criteria worden toegepast. In de deelnameverklaringen tussen de provincies en het rijk worden geen drempelbedragen voor inkopen en aanbestedingen beschreven waarboven deze afspraak geldt.

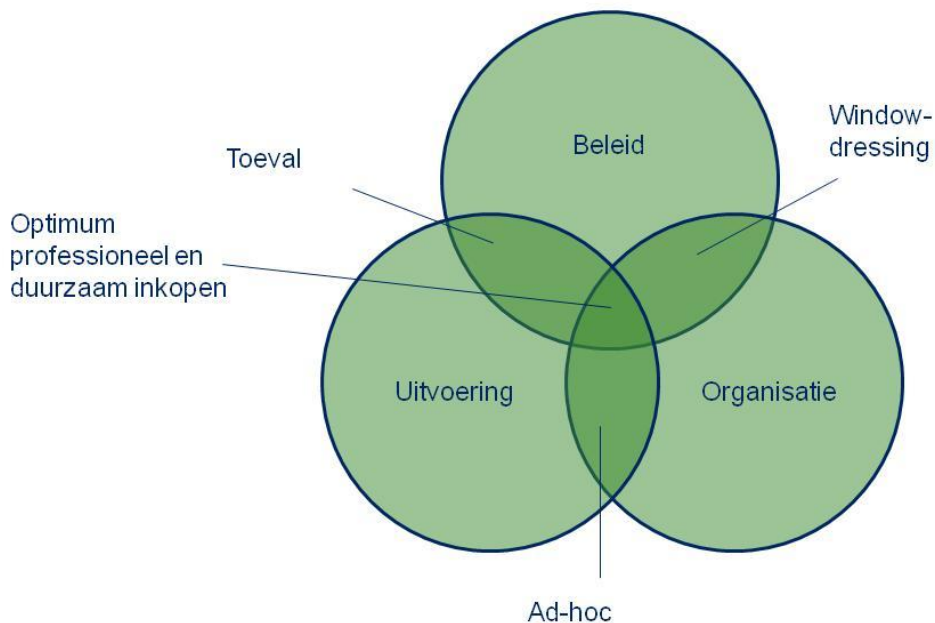
De Rekenkamer merkt op dat deze afspraken in de vorige collegeperiode zijn gemaakt. Daar waar in de vorige coalitieakkoorden duurzaamheid en duurzaam inkopen veelal als prioriteit werden benoemd, zijn deze nu meestal opgenomen in regulier beleid.

De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer heeft geadviseerd om een onderzoek uit te voeren naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstedelijke provincies. De Programmaraad vindt het van belang om met dit onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen bij de vier provincies en in hoeverre er in de praktijk sprake is van duurzaam inkopen. Ook is er behoefte aan kennis over samenwerking tussen de verschillende provincies op het gebied van inkopen en aanbestedingen.

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

Doelstelling:	Het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid.
Vraagstelling:	A. Wat is de kwaliteit van de kaders (het beleid) die aan de inkoop en aanbesteding worden gesteld? B. In welke mate is er bij de provincie sprake van duurzaam inkopen en aanbesteden? C. In welke mate werken de vier Randstadprovincies samen op het gebied van inkoop en aanbesteding?

De Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit en de uitvoering van het duurzaam inkoop en aanbestedingsbeleid. Dit beoordelingskader is grafisch weergegeven als een zogeheten "bollenmodel", zie Figuur 1.



Figuur 1 Het bollenmodel

Toelichting op het bollenmodel:

Het bollenmodel is gebaseerd op beoordelingscriteria voor de drie aspecten beleid, organisatie en uitvoering. Naast de criteria voor deze afzonderlijke aspecten, is er een algemeen en overkoepelend beoordelingscriterium: De mate waarin er bij de provincie sprake is van een optimaal professionele en duurzame inkoop. In een ideale situatie sluiten beleid, organisatie en uitvoering naadloos op elkaar aan. In Figuur 1 is dat weergegeven als het gebied waar de drie bollen elkaar overlappen.

Daar waar er deels overlap is tussen de bollen kunnen de volgende situaties ontstaan:

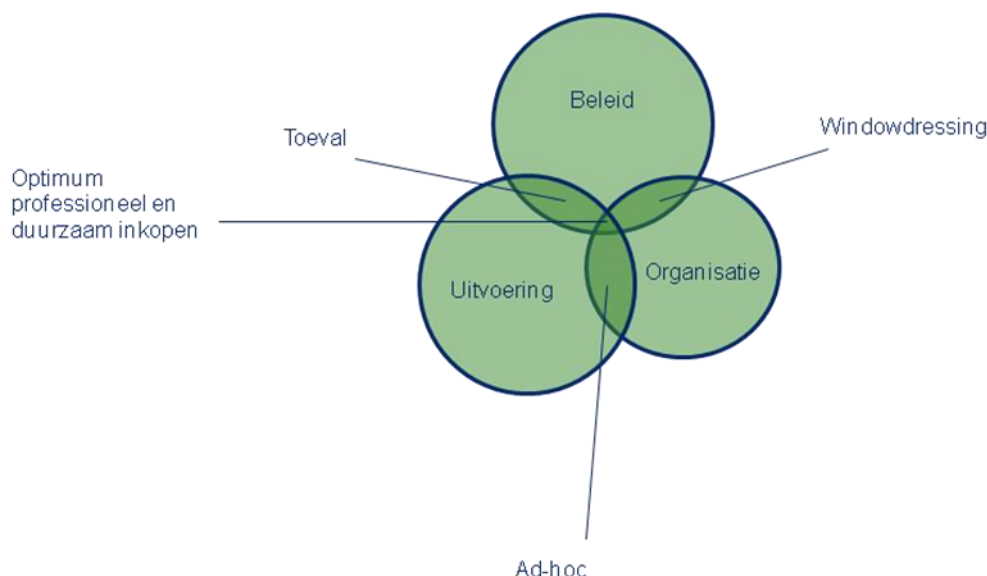
- Wanneer er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt: 'window dressing'.
- Wanneer er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval'.
- Wanneer sprake is van een organisatie én op onderdelen uitvoering plaatsvindt, zonder dat sprake is van beleid: een 'ad-hoc-matige' manier van werken.

Het aspect samenwerking is niet in het bollenmodel weergegeven, maar ook voor samenwerking heeft de Rekenkamer beoordelingscriteria bepaald (zie paragraaf 1.5 voor het uitgebreide beoordelingskader).

Conclusies

Algemene conclusie:

De uitvoering van duurzaam inkopen lijkt goed op orde: Utrecht realiseerde in 2010 een percentage van 99% duurzaam inkopen. Met dit percentage realiseert Utrecht bijna de eigen doelstelling van 100% duurzaam inkopen in 2010. Kanttekening is dat de provincie Utrecht geen compleet overzicht heeft van alle inkopen. Hierdoor is het mogelijk dat aanbestedingen onterecht niet in de monitor zijn opgenomen. Gelet op het streven van 100% duurzaam inkopen (voor het totale inkoopvolume waarvoor criteria zijn opgesteld) in 2015 constateren wij echter dat de organisatie (nog) niet voldoende geborgd is. Er is onvoldoende sprake van controle door de afdeling Inkoop op opname van de duurzaamheidscriteria voor alle inkoop en aanbestedingen. 100% duurzaam inkopen is in Utrecht een resultaatverplichting en de afdeling inkoop heeft een aanjagende rol toebedeeld gekregen voor duurzaam inkopen. Zij controleert echter alleen dat de duurzaamheidscriteria worden toegepast bij de aanbestedingen die zij begeleidt. De kleinere aanbestedingen¹, die vakafdelingen zelf mogen uitvoeren, worden niet gecontroleerd op duurzaamheidscriteria.



Figuur 2 Het bollenmodel voor professioneel en duurzaam inkopen in Utrecht

Het bollenmodel geeft de bevindingen in Utrecht grafisch weer. Zichtbaar wordt dat Utrecht beleid heeft geformuleerd waarvoor er niet in alle gevallen voldoende organisatorische borging is. Sterk aan de uitvoering is dat monitoring gebruikt wordt voor verbetering en dat alle betrokken medewerkers goed op de hoogte zijn van de verplichting die de provincie is aangegaan. De organisatie van duurzaam inkopen heeft als sterke punten dat de inkoopfunctie een aanjagende rol is toebedeeld voor duurzaam inkopen en zo een groot deel van de inkopen kan controleren. Deze sterkte geldt dus echter voor maar een deel van het inkoopvolume en daarmee is de organisatie niet afdoende om het beleidsdoel te realiseren.

Onderstaand volgen de deelconclusies op de aspecten beleid (vraag A), organisatie, uitvoering (vraag B) en samenwerking (vraag C). De algemene conclusie en de deelconclusies zijn gebaseerd op een reeks bevindingen bij 15 eisen en 9 kansen (zie de Nota van Bevindingen). De belangrijkste bevindingen zijn per deelconclusie gebundeld in een positieve constatering (+) en een aandachtspunt (-).

¹ De specificatie van deze groep aanbestedingen bevindt zich in de bevindingen bij de deelconclusie beleid.

Deelconclusie beleid:

De provincie Utrecht is ambitieus doordat zij in haar beleid de 100% doelstelling reeds voor 2010 stelde in plaats van 2015. Deze doelstelling geldt voor alle inkopen die onder de 52 productcategorieën vallen en is daarmee een verplichting waarvan niet afgeweken mag worden.

Bevindingen:

- + De doelen in het beleid zijn helder: Utrecht richt zich in haar doelstelling doelbewust op alleen de opname van de minimumeisen van Agentschap NL. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot duurzaam inkopen zijn duidelijk belegd, behoudens de speciale bevoegdheden van de afdeling Wegen².
- De doelformulering om 100% duurzaam in te kopen in 2010 is niet realistisch. De borging van de enkelvoudige aanbestedingen en meervoudige aanbestedingen onder € 25.000 ontbreekt. Indien de 100% doelstelling voor duurzaam inkopen geldt voor alle aanbestedingen waarvoor minimumeisen zijn opgesteld, dan dient ook dat deel geborgd te zijn.

Deelconclusie organisatie:

De organisatie is ingericht op duurzaam inkopen. Controle en monitoring schieten nog tekort voor de enkelvoudige en kleinere meervoudige aanbestedingen.

Bevindingen:

- + In het inkoopproces zijn procedures opgenomen waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle voor het deel van de inkoop en aanbesteding dat de inkoop afdeling zelf begeleidt. Voor het deel dat de vakafdelingen zelf mogen uitvoeren geldt dat de inkoop afdeling achteraf jaarlijks een verzoek uitzet. Niet alle vakafdelingen gaan hier op in. De inkoop afdeling controleert of stuurt tussentijds niet op duurzaamheid. Daar is sprake van toevalstreffers.
- Doordat Utrecht zich in haar beleid expliciet richt op de opname van de minimumeisen, geldt dat indien een vakafdeling meer wil doen (dan strikte toepassing van minimumeisen) op het gebied van duurzaam inkopen, dit dient te gebeuren op eigen initiatief en op basis van het eigen ambitieniveau. Dit ambitieniveau verschilt per afdeling. Toepassing van gunningcriteria op gebied van duurzaamheid is daarmee een ad hoc aangelegenheid.

Deelconclusie uitvoering:

De provincie Utrecht past, blijkend uit de steeds hogere score in de duurzaam inkopen monitors, aantoonbaar steeds vaker de minimumeisen toe in inkooptrajecten. De resultaten uit voorgaande jaren worden aantoonbaar geëvalueerd om tot verbetering te komen. De kleinere aanbestedingen krijgen daarbij (vooralsnog) weinig aandacht.

Bevindingen:

- + De resultaten worden aantoonbaar geëvalueerd om tot verbetering te komen. Zo organiseerde de provincie Utrecht - bij gebrek aan een landelijke monitor - in 2009 zelf een monitor en gebruikte de daarin gedane aanbevelingen om tot verbeteracties te komen.

² De afdeling Wegen heeft de speciale bevoegdheid de aanbestedingen van Werken zelfstandig aan te mogen besteden tot aan de Europese aanbestedingsgrens.

- Opname van de minimumeisen in aanbestedingen is verplicht en de toepassing van minimumeisen is door middel van sjablonen eenvoudig gemaakt voor de vakafdelingen. Echter, het gebruik van de sjablonen wordt niet gemonitord.

Deelconclusie samenwerking:

Inkoopsamenwerking vindt op ad-hoc basis tussen de inkoopafdelingen van de provincies plaats. De borging van de samenwerking is beperkt waardoor de samenwerking niet zo robuust is als die zou kunnen zijn.

Bevindingen:

- + De basis van de inkoopsamenwerking ligt in een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.
- Er zijn nauwelijks geformaliseerde afspraken en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet duidelijk belegd. In lijn met de beperkte formalisering vindt ook geen periodieke evaluatie van de inkoopsamenwerking plaats.

Extra Conclusie:

De doelstelling van 100% duurzaam inkopen wordt niet eenduidig geïnterpreteerd. De afspraak in de deelnameverklaringen tussen het Rijk en de provincies wekt de suggestie dat in 2015 alle inkoop en aanbestedingen duurzaam zijn. Dit is echter niet het geval:

- (1) de eis van 'duurzaam inkopen' geldt alleen voor de 52 productcategorieën waarvoor criteria zijn geformuleerd;
- (2) in de externe tweejaarlijkse duurzaamheidsmonitor wordt een drempelbedrag gehanteerd, waarboven gerapporteerd wordt over duurzaam inkopen. Hierdoor ontbreekt het inzicht in de mate van duurzaam inkopen over een belangrijk deel van het totale inkoopvolume en kan de landelijke monitor een te positief beeld geven.

Bevindingen:

In de deelnameverklaringen wordt 100% duurzaam inkopen beschreven als alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën die dienen te voldoen aan alle opgestelde duurzaamheidscriteria. In de tweejaarlijkse monitor wordt 100% duurzaam inkopen gedefinieerd als alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën *boven een drempelbedrag van € 50.000* die dienen te voldoen aan alle opgestelde duurzaamheidscriteria. De opgave van de percentages duurzaam inkopen voor de tweejaarlijkse monitor wijkt daarmee af van de afspraken die met het Rijk in de deelnameverklaringen zijn gemaakt.

Er is een groot verschil in de opbouw van de inkoopvolumes bij de provincies. Het percentage van het inkoopvolume voor de 52 productcategorieën boven € 50.000 ten opzichte van het totale inkoopvolume varieert sterk (zie Tabel 1). In Utrecht valt 17% hieronder. In Zuid-Holland is dat 66%. Het realiseren van 100% duurzaam inkopen gaat daarmee bij de ene provincie over een veel kleiner deel van het totale inkoopvolume dan bij een andere provincie.

Tabel 1 Kwantitatief overzicht duurzaam inkopen in 2010 (in mln. €)

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
a) Totaal volume inkopen in 2010	59	279	70	300
b) Inkoopvolume in 52 productcategorieën, boven € 50.000 (c+d)	27 (46%)	68 (24%)	12,2 (17%)	198 (66%)
waarvan: c) waarvan duurzaam ingekocht inkoopvolume	26	50	12	198
d) niet duurzaam ingekocht inkoopvolume	1	18	0,2	0
Percentage uit Monitor Duurzaam Inkopen (c/b)	97%	73%	99%	100%

Nota Bene: In dit onderzoek heeft de Rekenkamer niet bij alle provincies zicht gekregen op de samenstelling van het deel van het inkoopvolume dat buiten de beschouwing van de tweejaarlijkse monitor is gebleven (inkoop en aanbestedingen binnen de 52 productcategorieën beneden de € 50.000). Dit betekent dat het onduidelijk is in welke mate deze inkoop- en aanbestedingen aan duurzaamheidscriteria voldoen.

Aanbevelingen

De aanbevelingen sluiten aan op de bovengenoemde conclusies en aandachtspunten. Bij de aanbevelingen maken we een onderscheid tussen de aanbevelingen met betrekking tot duurzaam inkopen en die met betrekking tot de inkoop samenwerking. We richten de aanbevelingen onderscheidenlijk aan PS en aan GS.

Aanbevelingen aan PS

- | |
|---|
| <p>A1. Stel vast of 100% duurzaam inkopen voor alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën een gewenste doelstelling is voor 2015. Als alternatief zou PS bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een drempelbedrag waarboven 100% duurzaam inkopen geldt. Een andere kaderstellende optie is het kiezen voor een lager totaalpercentage duurzaam inkopen, waarbij het “pas toe of leg uit” – principe wordt gehanteerd.</p> <p>A2. Indien voor een gewijzigde doelstelling gekozen wordt, ga bij voorkeur in P12 of P4 verband in overleg met het Rijk om de deelnameverklaring te herzien.</p> <p>A3. Zorg dat u een jaarlijkse rapportage ontvangt – conform de afspraak in de Deelnameverklaring met het Rijk - over de gerealiseerde percentages duurzaam inkopen, waarin duidelijk uitgelegd wordt over welk deel van het inkoopvolume het gaat.</p> |
|---|

Algemene aanbevelingen aan GS ingeval de 100% doelstelling gehandhaafd blijft

- | |
|--|
| <p>B1. Breid de “check” op duurzaam inkopen in de inkoopprocedure uit naar de enkelvoudige aanbestedingen en de meervoudige aanbestedingen onder € 25.000.</p> <p>B2. Breng kaders aan voor duurzaam inkopen waardoor inkoop en vakafdelingen zelf goed kunnen bepalen wat er bestuurlijk van hen verwacht wordt, ook met betrekking tot de inzet van gunningcriteria.</p> |
|--|

Aanvullende aanbevelingen aan GS, ingeval de doelstelling door PS wordt herzien

- | |
|--|
| <p>C1. Leg de uitgangspunten en grenzen voor afwijkingen vast in het inkoopbeleid.</p> <p>C2. Documenteer de redenen om van het beleid af te wijken (pas toe of leg uit-principe) en evalueer periodiek de veel voorkomende afwijkingen.</p> <p>C3. Maak in voorkomende gevallen een integrale kosten-baten-vergelijking tussen de duurzame en de niet-duurzame variant.</p> |
|--|

Aanbevelingen aan GS met het oog op inkoop samenwerking

- | |
|--|
| <p>D1. Formaliseer de uitvoeringsgerichte provinciale inkoop samenwerking.</p> <p>D2. Ga over tot het verder delen van standaard informatie. Dit vergemakkelijkt de inkoop samenwerking.</p> |
|--|

Reactie Gedeputeerde Staten

Wij hebben met veel belangstelling kennis genomen van uw concept bestuurlijke nota "Duurzaam inkopen en aanbesteden en maken graag gebruik van uw aanbod om te reageren op uw aanbevelingen. Wij zijn u overigens erkentelijk voor de aanpassingen die u heeft gedaan naar aanleiding van ons feitelijk wederhoor d.d. 6 februari jl.

Wij kunnen ons herkennen in de conclusies en ons college zal zich inspannen om uw aanbevelingen gefaseerd uit te voeren en vertrouwt erop dat, tezamen met de reeds in gang gezette acties, duurzaam inkopen en aanbesteden goed geborgd wordt. Afhankelijk van de besluitvorming van PS met betrekking tot uw aanbevelingen zullen wij te zijner tijd zo nodig ons beleid bijstellen.

Op korte termijn wordt een implementatieplan gemaakt met concrete acties die invulling geven aan de genoemde aanbevelingen waarbij de mate van realisatie zal worden gevolgd.

In de kern komt het erop neer dat onze organisatie gefaseerd een volledige centrale contractenregistratie zal realiseren, zodat de uitgebreide check op duurzaam inkopen mogelijk wordt. Verder zal waar nodig het inkoopbeleid worden geactualiseerd in relatie tot uitgangspunten voor duurzaam inkopen en afwijkingen hierop worden geregistreerd.

Kaders voor duurzaam inkopen zijn inmiddels integraal opgenomen in alle portefeuilles en de uitgangspunten en resultaten worden in het college gedeeld. De beleidsdoelen (inclusief duurzaamheidskeuzes) dienen vervolgens als kader voor de vakafdelingen en inkopers. Wij zijn van mening hiermee uw aanbeveling B2 reeds te hebben opgevolgd.

Uw aanbevelingen betreffende inkoop samenwerking komen aan de orde in het samenwerkingsoverleg P3-Noordvleugel en P12-middelenoverleg.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van GS, waarin in meer algemene zin wordt gereageerd op de conclusies en aanbevelingen. Wij zijn verheugd dat GS de aanbevelingen overnemen en zich willen inspannen om deze gefaseerd uit te voeren, in combinatie met reeds in gang gezette acties. GS geven aan op korte termijn een implementatieplan te zullen maken met concrete acties om invulling te geven aan de aanbevelingen en de realisatie hiervan te volgen.

GS geven aan dat de kaders voor duurzaam inkopen inmiddels integraal zijn opgenomen in alle portefeuilles en dat uitgangspunten en resultaten in het college worden gedeeld. Het uitgangspunt voor GS is dat duurzaamheid in alle portefeuilles zit, waarvoor iedereen verantwoordelijk is. De Rekenkamer merkt op dat in het onderzoek is geconstateerd dat de kaders voor duurzaam inkopen er niet altijd zijn c.q. niet altijd even duidelijk zijn. Een overweging hierbij is de spanning tussen enerzijds kaders, doelen en vervolgens meten en anderzijds ruimte voor creativiteit en innovatie op het vlak van duurzaam inkopen. Kaders en regels zouden creativiteit en innovatie in de weg kunnen zitten. Wij herkennen deze spanning. Hierin dient echter een goede balans te worden gevonden, waarbij met behoud van ruimte voor creativiteit en innovatie tevens wordt gestuurd op duidelijke doelen binnen heldere kaders.

Wij hopen dat de uitvoering van de aanbevelingen zal bijdragen aan het realiseren van de provinciale doelen op het vlak van duurzaam inkopen en aanbesteden.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie is 'duurzaamheid' een aspect dat de afgelopen jaren veel aandacht heeft gekregen. Het begrip 'duurzaamheid' zelf is de laatste jaren ook veel omvattender geworden: het omvat niet alleen milieucriteria, maar inmiddels ook sociale voorwaarden. De afgelopen jaren zijn er op rijksniveau kaders en criteria ontwikkeld voor duurzaam inkopen. Zo heeft de rijksoverheid in 2005, na het aannemen van een motie in de Tweede Kamer, zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Voor provincies geldt 2015 als uiterlijke termijn om de ambitie van 100% duurzaam inkopen te halen, in 2010 lag de lat op 50% duurzaam inkopen. De provincies hebben zich de afgelopen jaren ingezet om deze doelen te behalen.

De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer heeft geadviseerd om een onderzoek uit te voeren naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid³ van de vier Randstedelijke provincies. De programmaraad vindt het van belang om met dit onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen bij de vier provincies en in hoeverre er in de praktijk sprake is van duurzaam inkopen. Ook is er behoefte aan kennis over samenwerking tussen de verschillende provincies op het gebied van inkopen en aanbestedingen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

Doelstelling:

Het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid.

Vraagstelling:

- A. Wat is de kwaliteit van de kaders (het beleid) die aan de inkoop en aanbesteding worden gesteld?
- B. In welke mate is er bij de provincie sprake van duurzaam inkopen en aanbesteden?
- C. In welke mate werken de vier Randstadprovincies samen op het gebied van inkoop en aanbesteding?

De vraagstelling is vertaald naar onderzoeksvragen voor de onderdelen beleid en organisatie (A), uitvoering (B) en samenwerking (C), zie Tabel 2. Deze onderdelen komen voort uit het onderzoeksmodel dat in paragraaf 1.4 nader wordt toegelicht.

³ Onder "inkopen" wordt verstaan het kopen van producten of diensten. "Aanbesteden" is een bijzondere vorm van inkopen waarbij de opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen.

Tabel 2 Onderzoeksvragen

A.	Beleid en organisatie
1	Wat zijn de duurzaamheidsambities van de provincie?
2	Op welke wijze worden de duurzaamheidsambities vertaald in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in het inkoopplan?
3	Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?
4	In hoeverre zijn GS en PS bij dit proces betrokken?
5	In hoeverre is sprake van een op duurzaamheid gerichte inkoopfunctie binnen de provincie? a. Hoe is de inkoopfunctie van de provincie georganiseerd? b. Welke functionarissen zijn betrokken bij de inkoop en aanbesteding van diensten, werken en leveringen? c. Wat is het inkoopvolume van de inkoopfunctie van de provincie (jaarlijks)?
B.	Uitvoering
6	In hoeverre worden in het inkoopproces duurzaamheidscriteria opgenomen?
7	Wat zijn de prestaties van het inkoop- en aanbestedingsproces met betrekking tot duurzaamheid?
C.	Samenwerking
8	Wat is de ambitie van de provincie met betrekking tot samenwerking op het vlak van duurzaam inkopen en aanbesteden?
9	Op welke wijze werkt de provincie samen met de andere drie Randstadprovincies met betrekking tot inkoop- en aanbesteding?
10	Van welke goede praktijkvoorbeelden - in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de organisatie en uitvoering daarvan - kunnen de Randstadprovincies van elkaar leren?

1.3 Afbakening

De precieze definitie van duurzaamheid is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties verschillend worden ingekleurd (zie paragraaf 2.1). Voor de definitie van 'duurzaam inkopen' bij dit onderzoek verwijzen we naar het kader in paragraaf 2.5. Het onderzoek richt zich op het duurzaam inkopen bij de vier provincies. Het betreft niet zo zeer een onderzoek naar de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar meer naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het duurzaam inkoopbeleid. De focus in het onderzoek ligt op de vraag in hoeverre er sprake is van duurzaam inkopen: in het beleid, in de organisatie daarvan en in de uitvoering, evenals de samenwerking daarbij met andere provincies. De vragen die over het generieke inkoop- en aanbestedingsbeleid gaan staan ten dienste van de vraag of er sprake is van duurzaam inkopen bij de vier provincies. Het onderzoek richt zich op de periode 2010 tot en met 2011, waardoor zowel het beleid en de uitvoering van duurzaam inkopen van het vorige en het huidige college in beschouwing wordt genomen.

1.4 Werkwijze

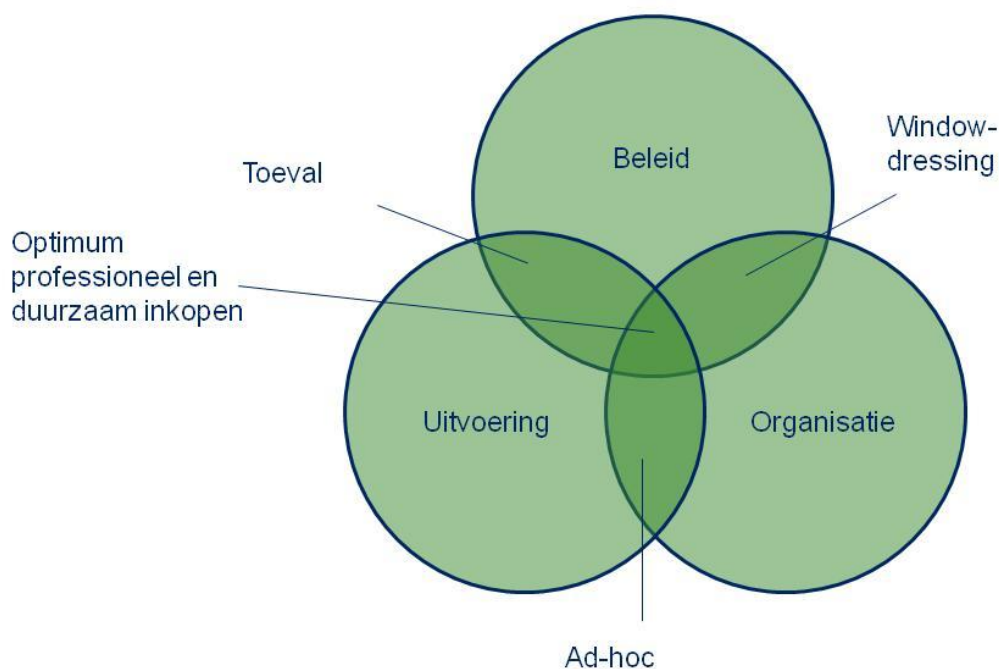
Bij de uitvoering van dit Rekenkameronderzoek is een gefaseerde werkwijze gevolgd. Daarbij zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

1. Startgesprekken per provincie: in deze gesprekken is een eerste beeld ontstaan over het beleid en de uitvoering van het inkoopbeleid van de provincie.
2. Analyse schriftelijk materiaal: onder andere vastgesteld beleid, procedures, notulen van Provinciale Staten vergaderingen die betrekking hebben op het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid en op het duurzaamheidsbeleid zijn geanalyseerd.

3. Interviews met sleutelpersonen: er zijn interviews gehouden met diverse sleutelpersonen binnen de provincie waarbij is ingegaan op de onderzoeksvragen en het beoordelingskader.
4. Gevalstudies: op vijf recent afgeronde inkoop- en aanbestedingsdossiers heeft nader onderzoek plaatsgevonden.
5. Provincievergelijking: deze provincievergelijking maakt inzichtelijk waar de verschillen en de overeenkomsten zitten tussen de provincies zodat de provincies van elkaar kunnen leren.
6. Tussenrapportage en feitelijk wederhoor.

1.5 Beoordelingskader

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van het zogenaamde bollenmodel, dat ervan uitgaat dat in een ideale situatie bij de provinciale inkoop sprake is van overlap tussen beleid, organisatie en uitvoering. In dit onderzoek wordt onderzocht in welke mate de drie bollen op elkaar zijn afgestemd (zie Figuur 3).



Figuur 3 Bollenmodel voor professioneel en duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid

Toelichting op Figuur 3:

- Wanneer er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt: 'window dressing'.
- Wanneer er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval'.
- Wanneer sprake is van een organisatie én op onderdelen uitvoering plaatsvindt, zonder dat sprake is van beleid: een 'ad-hoc-matige' manier van werken.

Het feit dat de vier provincies op een zelfde wijze onderzocht worden biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Daartoe wordt een provincievergelijking opgesteld. Deze komt tot stand op basis van het onderzoek naar beleid, organisatie en de uitvoering van het inkoopproces. Uit de individuele onderzoeken wordt inzichtelijk

gemaakt welke provincie het beste 'scoort' op duurzaam inkopen, en op het beleid, de organisatie en uitvoering in het bijzonder. De provincies kunnen zodoende van elkaar leren door met elkaar te discussiëren over hoe het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen is, hoe de inkoopfunctie georganiseerd is en hoe duurzaam inkopen daarin een plek krijgt.

De vier Randstadprovincies hebben zich in 2005 uitgesproken voor een intensieve samenwerking op het gebied van inkoop en aanbesteding. Vanuit de programmaraad is aangegeven dat Provinciale Staten vrij weinig zicht hebben over hoe het inkoopbeleid in de praktijk zijn uitwerking heeft. Dit geldt onder meer voor het aspect samenwerking.

Algemeen beoordelingscriterium

Naast de criteria voor de afzonderlijke aspecten beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking is er een algemeen en overkoepelend beoordelingscriterium: De mate waarin er bij de provincie sprake is van een optimaal professionele en duurzame inkoop. In een ideale situatie sluiten beleid, organisatie en uitvoering naadloos op elkaar aan (zie het middelste gebied in Figuur 3 waar de drie bollen elkaar overlappen).

Beoordelingscriteria beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking

De drie bollen, aangevuld met het element samenwerking, vormen de vier onderdelen van het beoordelingskader. Dit beoordelingskader⁴ is in de onderstaande tabel uitgewerkt. Hieronder worden per onderdeel (beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking) de beoordelingscriteria in eisen en kansen weergegeven. De eisen in het onderstaande beoordelingskader zijn terug te voeren op wet- en regelgeving of op gangbare praktijken, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van een goede bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan de gangbare eis dat een doel SMART geformuleerd is. De kansen sluiten aan bij het streven dat de provincies via het inkoopbeleid in steeds grotere mate bijdragen aan milieu- en sociale doelen. Kansen worden benaderd vanuit een positieve invalshoek. Het benutten hiervan wordt gesignaleerd als een pluspunt en een mogelijkheid tot van elkaar leren en niet als een minpunt voor provincies waar een kans niet wordt aangetroffen c.q. benut.

Beoordelingskader⁵

Beleid: eisen	Beleid: kansen
Eis 1. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Kans 1. De beleidsdoelen ten aanzien van milieu, sociale voorwaarden (gericht op internationale arbeid- en mensenrechten) en 'social return' (het bij de uitvoering van overheidsopdrachten inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt), zijn ambitieus.
Eis 2. De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Kans 2. Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.
Eis 3. Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	Kans 3. In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.
Eis 4. De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.	
Eis 5. Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).	

⁴ Het beoordelingskader is bij de start van het onderzoek met een delegatie van medewerkers van de provincies besproken en naar aanleiding daarvan qua formuleringen aangescherpt.

⁵ Voor een goed begrip van de achtergrond van dit beoordelingskader verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Toelichting bij eis 5:

Sturing en monitoring vanuit het dagelijks bestuur vinden plaats zodanig zodat dat de Deming-cirkel (Plan-Do-Check-Act) gesloten is. GS kunnen de sturing en monitoring in de praktijk ook hebben opgedragen aan het management.

Toelichting bij kans 1:

Ambitieuw beschouwen we in dit verband als gericht op het bereiken van een doel dat niet zonder meer bereikt wordt; een doel waarvoor de provincie een extra inspanning zal moeten leveren bovenop de beoogde huidige inspanning. We operationaliseren dit door zowel het basisniveau als een plusniveau te omschrijven. Voor het bepalen van het basisniveau vergelijken we onder meer de doelen van de vier provincies. We houden daarbij rekening met het feit dat wat voor de provincie "ambitieuw" is, voor een andere provincie een al bereikt basisniveau is. De argumentatie achter het benoemen van ambitieuze doelen als kans is dat ambitieuze doelen de organisatie meer prikkelen dan doelen die zonder meer worden gehaald.

Toelichting bij kans 3:

Innovatiegerichtheid draagt volgens expertisecentrum PIANOo, het bedrijfsleven en het Rijk bij aan duurzaam inkopen. Het georganiseerde bedrijfsleven heeft de staatssecretaris hierover geadviseerd in het "Advies Duurzaam Inkopen"⁶. De staatssecretaris van IenM onderschrijft het belang van innovatiegericht inkopen en heeft het advies van het bedrijfsleven overgenomen⁷. Er is sprake van innovatiegerichtheid als de provincie ruimte laat voor innovatie op het niveau van kaderstelling en doelformulering.

Dit kan vervolgens verder worden ondersteund door het gebruik van innovatieve concepten en inkooptechnieken zoals bijvoorbeeld functioneel specificeren en Total Cost of Ownership.

Organisatie: eisen	Organisatie: kansen
Eis 6. Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.	Kans 4. De organisatie en haar medewerkers streven naar steeds verdere verduurzaming en proberen processen zo in te richten dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de duurzaamheidsmogelijkheden en –impulsen bij de betreffende inkoop.
Eis 7. De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, adequaat georganiseerd.	
Eis 8. Er zijn procedures waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	

Toelichting bij eis 7:

Adequaat georganiseerd houdt in: op zodanige wijze georganiseerd dat duurzaam inkopen op vanzelfsprekende wijze aandacht krijgt omdat de prikkel om duurzaam in te kopen in de organisatie besloten zit. Dit komt tot uiting

⁶ VNO-NCW e.a. (2011), "Advies Duurzaam Inkopen" van VNO-NCW, MKB-Nederland e.a. aan de staatssecretaris van IenM, juni 2011. Het advies stelt: "Het duurzaam inkoopbeleid vraagt daarom om innovatiegericht inkopen. Bij innovatiegericht inkopen wordt de aanbesteding doelgericht ingericht voor innovatie of wordt de ruimte gelaten aan de opdrachtnemer om een innovatieve oplossing aan te bieden." Voor de operationalisering sluiten we aan bij het bedrijfsleven: "Het voornaamste verschil tussen het standaard inkopen en innovatiegericht inkopen betreft vooral de start van het proces: bij het formuleren van de vraag. Deze wordt (nog) niet gespecificeerd in de precieze aanschaf, maar in een probleem of algemene omschrijving waar een oplossing voor moet komen en waarvoor bestaande oplossingen niet voldoen. Dit kan door middel van functioneel specificeren."

⁷ Ministerie van IenM, Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011.

in de organisatiestructuur, in de verantwoordelijkheden, in de inkoopplannen en in de interne richtlijnen en procedures. De Rekenkamer geeft in het kader van dit onderzoek geen oordeel over centralisatie of decentralisatie van de inkoop.

Toelichting bij kans 4:

Het streven naar verdere verduurzaming is een indicator dat duurzaamheidsdoelen verinnerlijkt zijn in de organisatie. Met andere woorden: er is een cultuur die gericht is op het realiseren van duurzaamheid. Het is voor de Rekenkamer geen eis dat er een duurzaamheidscultuur moet zijn in de organisatie. Wel kan een duurzaamheidscultuur door intrinsiek gemotiveerde houding en gedrag bijdragen aan duurzaam inkopen; het biedt kansen.

Uitvoering: eisen	Uitvoering: kansen
<p>Eis 9. In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de uitvoering of in de nazorgfase duurzaamheidcriteria meegenomen.</p> <p>Eis 10. Leveranciers worden op basis van hetzij een verkenning van de markt dan wel op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.</p> <p>Eis 11. De resultaten met betrekking tot duurzaam inkopen worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.</p>	<p>Kans 5. Er is aantoonbaar een trend die laat zien dat duurzaamheid steeds vaker/meer diepgaand wordt meegenomen in de voorbereiding, specificatie, de selectie of in de nazorgfase.</p> <p>Kans 6. De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.</p>

Samenwerking: eisen	Samenwerking: kansen
<p>Eis 12. Er is een uitgesproken inhoudelijke ambitie (onder meer gericht op duurzaamheid) met betrekking tot gezamenlijke inkoop.</p> <p>Eis 13. Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten.</p> <p>Eis 14. Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkopen.</p> <p>Eis 15. De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.</p>	<p>Kans 7. Er is een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.</p> <p>Kans 8. Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.</p> <p>Kans 9. Er wordt aantoonbaar steeds meer samengewerkt (aantal gezamenlijke trajecten / gezamenlijk ingekocht volume is de afgelopen drie jaar toegenomen).</p>

Toelichting bij eis 12:

Een van de vereisten is dat de provincies hebben vastgelegd dat er een streven naar gezamenlijk inkopen is.

Beoordeling

Bij de beoordeling is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds eisen, en anderzijds kansen. Bij elke eis is een positief of negatief oordeel gevormd. Bij de kansen ligt dit anders. Bij de kansen zijn alleen positieve bevindingen opgenomen, aangezien de kansen niet zozeer volgen uit normatieve criteria, maar veel meer te zien zijn als positieve praktijkvoorbeelden. Gaandeweg het onderzoek zijn ook extra bevindingen gedaan die niet expliciet een

relatie hebben met het vooraf vastgestelde beoordelingskader. In de volgende hoofdstukken is de beoordeling op de eisen, de kansen en de extra bevindingen met de volgende kleuren weergegeven:

Eisen:	Beoordeling:
Bevinding eis	Ja, voldoet
Bevinding eis	Voldoet deels
Bevinding eis	Nee, voldoet niet

Kansen:	Van toepassing:
Bevinding kans	Ja
Bevinding kans	Deels
Bevinding kans	Niet van toepassing

	Beoordeling:
Extra bevinding	Goede praktijk
Extra bevinding	Aandachtspunt
Extra bevinding	Zorgpunt

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het beleid omtrent duurzaam inkopen op hoofdlijnen uitgewerkt. De criteria voor duurzaam inkopen, recente ontwikkelingen, duurzaam inkopen door provincies en de Monitor Duurzaam Inkopen worden nader beschreven.

De bevindingen en onderzoeksvragen komen aan bod in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Per paragraaf volgen eerst de bevindingen die van toepassing zijn. Daarna volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 3 worden (per provincie) de beleidsuitgangspunten ten aanzien van duurzaam inkopen beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de provincie duurzaam inkopen heeft georganiseerd. Hoofdstuk 5 beschrijft de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan duurzaam inkopen.

In hoofdstuk 6 wordt de samenwerking tussen provincies op het vlak van duurzaamheid beschreven. Hoofdstuk 7 gaat in op de samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering van duurzaam inkopen en op de samenwerking tussen provincies bij (duurzaam) inkopen. Hoofdstuk 8 gaat in op de overeenkomsten en verschillen tussen de vier Randstadprovincies. Hoofdstuk 9 bevat de gevalstudies.



HOOFDSTUK 2

Achtergrond duurzaam inkopen

2.1 Inleiding

De (rijks)overheid wil concrete stappen zetten naar een duurzame samenleving en wil daarbij zelf het goede voorbeeld geven. Door als overheid duurzaam in te kopen, krijgt de markt voor duurzame producten een stevige impuls en wordt innovatie gestimuleerd⁸. De overheid heeft immers een jaarlijks inkoopvolume van bijna € 60 miljard⁹. Het is de intentie van het Rijk en van andere overheden om duurzaam in te kopen. Deze intentie is vastgelegd in diverse beleidsstukken en convenanten. Eén van de bepalende documenten is de in 2005 door de Tweede Kamer vastgestelde motie dat het Rijk uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee moet nemen¹⁰. Dit is een bepalende aanzet geweest voor verdere vastlegging in afspraken tussen Rijk en koepels van andere overheden. Deze afspraken hebben geleid tot Deelnameverklaringen van provincies, waterschappen, gemeenten en andere overheidsorganisaties. Duurzaam inkopen is daarmee een beleidskeuze en niet een verplichting die volgt uit wet- en regelgeving.

Duurzaam inkopen is een dynamisch begrip; een begrip dat in de loop der jaren een veranderende betekenis heeft gehad. Daar waar duurzaamheid in het (verre) verleden voornamelijk betekende dat iets lang mee kon, lag de focus in de laatste jaren van de vorige eeuw voornamelijk op 'milieuvriendelijk'. Recenter zijn ook maatschappelijke elementen een rol gaan spelen en inmiddels strekt het begrip zich ook uit tot sociale criteria en social return. Het gaat bij duurzaam inkopen om:

1. Milieucriteria: Inkoopcriteria gericht op een optimale leefomgeving voor de mens en voor flora en fauna. Deze criteria zijn uitgekristalliseerd en zijn zowel lokaal als internationaal georiënteerd;
2. Sociale criteria: Inkoopcriteria gericht op het verbeteren van arbeidsomstandigheden, naleving van mensenrechten, voorkomen van kinderarbeid en eerlijke handel in de gehele productieketen. Deze criteria zijn in ontwikkeling en richten zich met name op verbetering van omstandigheden buiten Nederland.
3. Social return-criteria: Inkoopcriteria gericht op inzet van gedeeltelijk arbeidsgeschikten of langdurig werklozen. Het inzetten op social return volgt uit het kabinetsbeleid. Het Rijk heeft voor zichzelf de criteria ingevuld. Voor de overige overheden is de toepassing nog in ontwikkeling. Waar de sociale criteria zich op internationale omstandigheden richten, gaat het bij social return om verbetering van lokale omstandigheden.

De precieze definitie van duurzaamheid is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties (in beleidsstukken) verschillend worden ingekleurd.

In de navolgende paragrafen gaan we nader in op de criteria, recente ontwikkelingen, de doelen van provincies en de Monitor Duurzaam Inkopen.

⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2009), Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, brief met kenmerk PDI 200904193 d.d. 25 juni 2009 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

⁹ Het totale inkoopvolume van de overheid, IOO in opdracht van het toenmalige Ministerie van EZ, februari 2009.

¹⁰ Tweede Kamer (2005) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005, motie van de leden Koopmans en De Krom, vergaderjaar 2004-2005, 29800 XI nr. 130.

2.2 Criteria duurzaam inkopen

Op dit moment kunnen overheden milieu-, sociale-, en social return-criteria opnemen, maar zijn er alleen concrete algemeen geldende verplichtingen voor het hanteren van bepaalde milieucriteria bij inkoop. Onderstaand lichten we de eisen toe.

Milieucriteria

De rijksoverheid heeft in overleg met marktpartijen en andere overheden milieucriteria opgesteld. Deze zijn geldend voor overheden die het convenant duurzaam inkopen hebben ondertekend, waarmee zij zich hebben gecommitteerd aan de landelijk geformuleerde duurzaamheidscriteria. De milieucriteria zijn voor een veertigtal zogenaamde 'productgroepen' gedetailleerd uitgewerkt in criteriadocumenten.

Er zijn bij de start van het duurzaam inkopen-beleid in 2008 52 criteriadocumenten vastgesteld (zie bijlage D). Dit aantal is in de loop van de tijd gegroeid en inmiddels zijn ook enkele weer geschrapt of samengevoegd. Het is een dynamisch proces waarbij op basis van praktijkervaringen criteriadocumenten worden aangescherpt. Wijzigingen in de criteriadocumenten worden voorbereid door Agentschap NL (voorheen Senter Novem) en vastgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Tot 1 januari 2011 was Agentschap NL tevens verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie over de criteriadocumenten. Deze informerende taak is per 1 januari 2011 overgedragen aan PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden. PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en heeft een stuurgroep waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd. Het expertisecentrum verstrekt informatie aan overheden. Het bedrijfsleven kan terecht bij MVO Nederland met vragen die betrekking hebben op duurzaam inkopen.

Sociale criteria

De eisen die horen bij sociale criteria zijn nog niet geformuleerd als "harde" doelen, maar komen wel terug als mogelijk te hanteren voorwaarden. Denk bijvoorbeeld bij inkoop van koffie aan het voldoen aan de onderliggende eisen van een fairtrade-keurmerk als Max Havelaar of Utz.

Social return

Het hanteren van social return-criteria maakt recent een ontwikkeling door. Het Rijk heeft per 1 juli 2011 social return opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de rijksoverheid¹¹. Toepassing wordt beperkt tot passende aanbestedingen van 'werken' en 'diensten' boven een drempelbedrag van € 250.000. Er zal worden gestreefd naar een percentage van 5% van social return per aanbesteding. Dit betekent dat de opdrachtnemer 5% van de aanneemsom moet besteden aan doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt op dit moment alleen voor de rijksoverheid, voor de overige overheden geldt dit doel niet.

2.3 Recente ontwikkelingen

Het afgelopen jaar waren er meerdere ontwikkelingen rond duurzaam inkopen:

- een onderzoek door Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal);

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk, 29 april 2011.

- een advies aan de staatssecretaris van IenM door VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak;
- en meerdere publicaties door de staatssecretaris van IenM over een nieuwe aanpak van duurzaam inkopen.

Op 6 januari 2011 publiceerde Actal een onderzoek naar de inhoudelijke nalevingslasten van het Programma Duurzaam Inkopen Overheid. In dit onderzoek zijn voor de vier branches catering, utiliteitsbouw, meubelsector en transport respectievelijk de inhoudelijke verplichtingen, de omvang van de nalevingslasten en de belangrijkste knelpunten onderzocht. Dit onderzoek richtte zich uitsluitend op de nalevingslasten; eventuele directe of indirecte resultaten op het vlak van duurzaamheid, of eventuele baten (denk bijvoorbeeld aan kostenbesparing door energiebesparing) zijn niet onderzocht. Bij twee van de vier onderzochte branches, te weten catering en utiliteitsbouw, is sprake van nalevingslasten: catering € 34,5 mln. en utiliteitsbouw € 125-375 mln. In beide gevallen komen deze nalevingslasten met name door duurdere producten en materialen. Bij catering gaat het om biologische producten die duurder zijn dan standaardproducten, bij utiliteitsbouw gaat het om het toepassen van materialen en energie- en milieutechnieken die duurder in aanschaf zijn dan standaardmaterialen en technieken. Bij de twee andere onderzochte branches is geen sprake van inhoudelijke nalevingslasten. Actal toont zich in de conclusies kritisch en stelt dat :

- overlap en gebrek aan visie tot onnodige regeldruk leiden;
- de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel onzeker is.

Actal adviseerde daarom om het beleid fundamenteel te herzien¹². Dit advies van Actal heeft gevolgen gehad in de vorm van een reactie vanuit het bedrijfsleven (zie hieronder).

In juni 2011 brachten VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak het “*Advies Duurzaam Inkopen, 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt*” uit aan de staatssecretaris IenM¹³. De kern van het advies komt erop neer dat er een verschuiving in het beleid moet plaatsvinden. Het bedrijfsleven zou willen dat het huidige beleid gericht op minimumeisen in de vorm van specifieke en statische middelvoorschriften plaatsmaakt voor een ambitieuze aanpak gericht op innovatie van de productketens, diensten en werken. Het beleid legt zich toe op de vraag waarin de duurzaamheidsambitie wordt geformuleerd, ondernemers richten daar hun aanbod op in. Deze aanpak vraagt constructief overleg over de kansen voor verduurzaming. Het bedrijfsleven adviseert de overheid om niet langer eenzijdig criteria vast te stellen, maar het hele inkoopproces ten behoeve van verduurzaming te benutten. De overheid moet daarbij vertrouwen hebben in de markt en zich richten op de te bereiken duurzaamheidsdoelen en te sturen op processen. Beoogd moet worden dat de inspanningen die ondernemers plegen niet langer beschouwd worden als lasten, maar worden beloond en zich vertalen in grotere duurzaamheid.

Op 24 juni reageerde de staatssecretaris van IenM in een brief aan de Tweede Kamer¹⁴. Namens de ministeries van EL&I, BZK en IenM schrijft hij daarin dat het advies zeer bruikbaar is en goede aanbevelingen doet voor het verbeteren van de systematiek van duurzaam inkopen. Op 28 september 2011 reageerde hij ook in een toespraak op het bovengenoemde advies van het georganiseerde bedrijfsleven¹⁵. Hij gaf aan het duurzaam aanbesteden op een andere leest te willen schoeien. In plaats van het stellen van minimumeisen voor

¹² Actal (2011), Advies Regeldruk Programma Duurzaam Inkopen, brief d.d. 6 januari 2011 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

¹³ VNO-NCW e.a. (2011), “Advies Duurzaam Inkopen, 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt”, advies aan de Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu, de heer J.J. Atsma, 23 juni 2011.

¹⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Advies over Duurzaam Inkopen, brief d.d. 24 juni 2011 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

¹⁵ Ministerie van IenM, toespraak staatssecretaris van IenM op de Duurzaamheidsconferentie in Den Haag op 28 september 2011.

duurzaamheid en het afvinken van criteria waaraan bedrijven moeten voldoen, wil de staatssecretaris bedrijven uitdagen om zelf met creatieve en innovatieve oplossingen te komen. Dat levert volgens hem extra duurzaamheidswinst op. De staatssecretaris wil ook de bureaucratie rond aanbesteden terugsnijden. Bedrijven hoeven straks niet meer allerlei bewijsstukken te overleggen.

“Duurzaam is niet duurder. De ervaring leert dat duurzaam inkopen zelfs wat goedkoper kan uitpakken. Gemiddeld ongeveer één procent goedkoper.”

Toespraak staatssecretaris IenM op de Duurzaamheidsconferentie op 28 september 2011.

In de Kamerbrief van 31 oktober 2011¹⁶ schetst de staatssecretaris van IenM de nieuwe beleidsuitgangspunten rond duurzaam inkopen. Deze strekken verder dan uitsluitend *duurzaam* inkopen. Het gaat bijvoorbeeld ook om de verbetering van de aanbestedingspraktijk in algemene zin, dus ook voor niet-duurzaam inkopen. Deze verbetering moet gestalte krijgen door verdere professionalisering van de overheidsinkoop, onder meer door inzet van inkooptechnieken als functioneel specificeren, het selecteren op basis van meest voordelige inschrijving (EMVI) en Total cost of ownership. Hierin sluit de staatssecretaris aan bij de wensen van het bedrijfsleven. Ten aanzien van de minimumcriteria was het bedrijfsleven minder eenduidig. De staatssecretaris kiest er in ieder geval voor het beginsel van minimumcriteria te handhaven.

Maar een wijziging is dat de criteria, daar waar dat kan, functioneel worden gespecificeerd en zo veel mogelijk worden omgezet naar doelcriteria. Functioneel specificeren betekent dat geen technische specificaties worden aangegeven maar prestatie-eisen. Met doelcriteria wordt bedoeld op de bijdrage van de aanbesteding aan bepaalde duurzaamheidsdoelen. De staatssecretaris benoemt verder dat het Rijk 2,5% van het overheidsbrede inkoopbudget aan innovatiegerichte inkopen wil besteden. Dit gaat per 2012 in en het Rijk zal provincies (en andere regionale overheden) stimuleren om op basis van centraal vastgestelde doelen eigen SMART doelstellingen te formuleren. Een tijdpad voor de provincies is hierbij nog niet aangegeven. Het plan is om de Monitor Duurzaam Inkopen te verbreden en de meting niet alleen te richten op het al dan niet meenemen van de minimumcriteria, maar ook te letten op de concrete effecten van duurzaam inkopen. Tenslotte noemt de staatssecretaris het plan om een dialoog tussen overheid en bedrijfsleven op te zetten. Hiervoor wordt een overlegstructuur opgetuigd op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het precieze doel van het opzetten van de dialoog met het bedrijfsleven, c.q. de gespreksagenda, is nog niet aangegeven. In de kamerbrief geeft de staatssecretaris op hoofdlijnen aan op welke wijze hij het advies van het bedrijfsleven overneemt. De kamerbrief bevat geen bijstelling van de duurzaamheidsambities naar boven of beneden: het beleid en de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen blijven staan.

2.4 Duurzaam inkopen door provincies

Provincies zijn al meer dan een decennium bezig met duurzaam inkopen¹⁷. De basis voor de huidige provinciale doelen voor duurzaam inkopen ligt in de Deelnameverklaringen die volgden uit het convenant tussen IPO en Rijk. Iedere provincie heeft voor zich het eigen ambitieniveau vastgelegd en zich door middel van de Deelnameverklaring gecommitteerd aan het nastreven van deze doelstelling¹⁸:

¹⁶ Ministerie van IenM, Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011.

¹⁷ IPO (2003), Interprovinciale rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur, p. 32: “Vanaf 3 december 1999 loopt een IPO-project waar de provincies in een convenant de intenties hebben uitgesproken om duurzaam inkopen te bevorderen.”

¹⁸ Vastgelegd in de individuele Deelnameverklaringen Duurzaam Inkopen van de vier Randstadprovincies. De provincies hebben in 2008 en 2009 Deelnameverklaringen ondertekend.

- Flevoland streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2015 met als tussendoel 50% in 2010.
- Noord-Holland streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2015 met als tussendoel 50% in 2010.
- Utrecht streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2010.
- Zuid-Holland streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2011.

In de Deelnameverklaringen is verder door iedere provincie vastgelegd dat de provincie:

- in het (milieu-) jaarverslag zal rapporteren over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van bovengenoemde ambitie;
- mee zal werken aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu¹⁹;
- good practices en ervaringen met duurzaam inkopen zal terugkoppelen aan Agentschap NL²⁰;
- er mee instemt dat op de website van SenterNovem wordt vermeld dat zijn/haar organisatie deze verklaring heeft ondertekend.

2.5 Monitor Duurzaam inkopen

Het Rijk meet iedere twee jaar de voortgang van duurzaam inkopen bij de overheden. Overheden krijgen hiermee inzicht in hun prestaties van duurzaam inkopen. Daarnaast kunnen organisaties zien hoe ver zij staan ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Op 15 juni 2011 publiceerde het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Monitor Duurzaam Inkopen 2010. Hieruit bleek dat de provincies voor 95,8% van het inkoopvolume waarvoor duurzaamheidcriteria gelden duurzaam inkopen. Met dit realisatiepercentage lopen de provincies ver voor op de tussen IPO en Rijk gemaakte afspraak van 50% duurzaam inkopen in 2010.

De resultaten van de monitor zijn gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Resultaten van afzonderlijke organisaties worden niet openbaar gemaakt in het kader van de monitor, met uitzondering van de resultaten van de ministeries. De resultaten van de vier Randstadprovincies zijn specifiek voor dit Rekenkameronderzoek opgevraagd. In Tabel 3 en 4 is de ontwikkeling van de resultaten van de provincies in de afgelopen periode geschetst.

Tabel 3 Overzicht resultaten Monitor Duurzaam Inkopen alle provincies²¹

Uitgevoerde monitor	Percentage duurzame inkoop
▪ Monitor Duurzaam Inkopen 2010 ²²	circa 96%
▪ Monitor Duurzaam Inkopen 2008 ²³	circa 33%
▪ Monitor duurzame bedrijfsvoering overheden 2006	circa 25%

¹⁹ In de oorspronkelijke Deelnameverklaringen was dit nog het Ministerie van VROM, inmiddels is dit overgegaan naar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

²⁰ In de oorspronkelijke Deelnameverklaringen was dit nog SenterNovem, tegenwoordig heet deze organisatie AgentschapNL.

²¹ Opgemerkt wordt dat de percentages niet één op één te vergelijken zijn vanwege ontwikkeling van criteria en meetmethodiek, maar wel een indruk geven van de ontwikkeling.

²² KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG.

²³ PWC (2009), Monitor Duurzaam Inkopen 2008, rapport d.d. 24 februari 2009 van PWC.

Tabel 4 Overzicht resultaten Monitor Duurzaam Inkopen Randstadprovincies in 2010²⁴

Monitor Duurzaam Inkopen 2010	Percentage duurzame inkoop
▪ Flevoland	97%
▪ Noord-Holland	73%
▪ Utrecht	99%
▪ Zuid-Holland	100%

In dit onderzoek zijn de individuele Monitors van de vier Randstadprovincies bestudeerd. Een second opinion van de Monitor Duurzaam Inkopen viel buiten de scope van dit onderzoek. Bij de metingen voor de Monitor Duurzaam Inkopen is een aantal kanttekeningen te plaatsen :

- In de onderzoeksmethodiek is ervoor gekozen in de monitor alleen inkopen boven € 50.000 mee te nemen waardoor een deel van de provinciale inkopen buiten beschouwing blijft.
- Om de invullast te beperken vraagt de monitor om maximaal vijf aanbestedingen per productgroep (de grootste in inkoopvolume). Met de opgave van het totaal aantal aanbestedingen en het totale volume in euro's voor deze productgroep wordt geëxtrapoléerd naar het totale volume van deze productgroep. Indien de vijf opgegeven grote inkooptrajecten duurzaam zijn en de overige – buiten beschouwing blijvende - inkooptrajecten niet duurzaam zijn, ontstaat door extrapolatie een vertekening van de werkelijkheid.
- De monitor betreft in zekere zin een 'momentopname' en de duurzaamheidsscore kan sterk afhangen van de aanbestedingen van dat moment. Stel bijvoorbeeld dat één grote vierjarige aanbesteding volledig duurzaam is en een aantal kleinere aanbestedingen niet. Het is voor de score dan heel bepalend of deze grote aanbesteding net wel of net niet in het jaar van de meting is uitgevoerd.
- Er is gekozen voor het "high trust" –principe hetgeen impliceert dat de organisaties zelf de resultaten aanleveren en er geen controle/verificatie plaatsvindt.
- Uit de gesprekken met de afdelingen Inkoop van meerdere provincies is duidelijk dat niet iedere provinciale afdeling Inkoop volledig zicht heeft op het provinciale inkoopvolume. De monitor is door die provincies ingevuld voor dat deel waar ze zicht op hebben. Of een inkoop duurzaam is, wordt veelal niet standaard geregistreerd. Dit maakt dat tweejaarlijks achteraf een inventarisatieslag plaatsvindt om te bepalen welke inkopen duurzaam waren.

De betekenis voor de meting van duurzaam inkopen voor de individuele provincie komt in paragraaf 4.4 aan bod.

Afbakening/definiëring: Wat is duurzaam inkopen binnen de overheid?

- Alleen inkopen uit de 52 productcategorieën van Agentschap NL tellen mee als mogelijk duurzame inkopen. Producten buiten deze 52 productcategorieën worden niet meegerekend.
- Er zijn geen drempelbedragen of beperkingen ten aanzien van aanbestedingsvormen. Alle inkopen uit de 52 productcategorieën tellen mee.
- Een aankoop telt als duurzaam wanneer alle minimumeisen voor de betreffende productcategorie zoals opgenomen in het betreffende criteriadocument zijn meegenomen in de offerteaanvraag.
- Op dit moment zijn er alleen minimumeisen voor milieuaspecten.

²⁴ Gegevens afkomstig uit de niet openbaar gemaakte individuele Monitor Duurzaam Inkopen 2010 van elk van de vier Randstad-provincies. Deze zijn voor dit Rekenkameronderzoek ter beschikking gesteld aan de Rekenkamer.

HOOFDSTUK 3

Beleid provincie Utrecht

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsuitgangspunten van de provincie ten aanzien van duurzaam inkopen.

3.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

Een goed werkend duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van een provincie betekent dat er op beleidsniveau ambities gesteld moeten zijn. De provincie zal als organisatie uitspraken moeten doen over de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie, en de wijze waarop dat in het inkoop- en aanbestedingsbeleid tot uiting komt. De kwaliteit van de kaderstelling is een punt van aandacht en daarbij speelt ook een rol hoe de kaderstelling tot stand is gekomen. In hoeverre zijn PS bij dit proces betrokken en wie heeft uiteindelijk de kaders gesteld: PS, GS of directie. In ieder geval is het wenselijk dat de ambities en doelstellingen zoveel mogelijk helder en meetbaar gesteld worden (SMART). De bevindingen op het aspect beleid zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 5, 6 en 7.

Tabel 5 **Beleid: bevindingen t.a.v. eisen**

Beleid: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
1. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Ja
2. De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Deels
3. Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	Deels
4. De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast	Deels
5. Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).	Ja

Tabel 6 **Beleid: bevindingen t.a.v. kansen**

Beleid: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
7. De beleidsdoelen ten aanzien van milieu, sociale voorwaarden (gericht op internationale arbeid- en mensenrechten) en 'social return' (het bij de uitvoering van overheidsopdrachten inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt), zijn ambitieus.	Niet van toepassing
8. Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.	Niet van toepassing
9. In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.	Niet van toepassing

Tabel 7 **Beleid: extra bevindingen**

Beleid: extra bevindingen	Beoordeling
1. Het inkoopbeleid verwijst nauwelijks naar het provinciale milieubeleid. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen het inkoopbeleid en het milieubeleidsplan.	Aandachtspunt

3.2 Duurzaamheidsambities

Onderzoeksvraag 1.

Wat zijn de duurzaamheidsambities van de provincie?

Antwoord (zie ook bevinding eis 1 en bevinding kans 1)

Het scala aan duurzaamheidsambities binnen de provincie is breed. Slechts een deel daarvan heeft in potentie een raakvlak met duurzaam inkopen door de provincie. Voor dit onderzoek richten we ons uitsluitend op die duurzaamheidsambities die mogelijk bepalend zijn voor de inkoop en aanbesteding door de provincie.

De duurzaamheidsambities van de provincie Utrecht komen tot uiting in een aantal beleidsstukken. Omdat dit rekenkameronderzoek de periode 2010 tot en met 2011 beschouwt, is ook het vorige collegeprogramma relevant. In 2011 is een nieuw bestuur aangetreden en zijn de ambities aangepast aan veranderende economische omstandigheden.

Voor deze paragraaf zijn het vorige collegeprogramma "Slagvaardig samen werken aan kwaliteit en duurzaamheid" (2007-2011), het collegeprogramma Accent 2008 Slagvaardig verder (2008-2011)²⁵, het huidige coalitieakkoord "Focus, Vertrouwen, Oplossingsgericht" (2011-2015), het actieplan Duurzaamheid (2008) en het implementatieplan Hier en Nu²⁶ (2008) geanalyseerd. De met inkoop samenhangende duurzaamheidsambities zijn hieronder weergegeven. Ook is daarbij de ontwikkeling van de ambities geschetst zoals die uit deze beleidsstukken naar voren komt. We hanteren de driedeling in ambities met betrekking tot milieu, sociale voorwaarden en social return.

Ambities Milieu

Het coalitieakkoord 2011 – 2015 noemt in het kader van milieu de volgende duurzaamheidsambities die in potentie van invloed kunnen zijn op het inkoopbeleid:

- **Focus op kerntaken.** In het coalitieakkoord 2011 – 2015 worden vijf kerntaken onderscheiden. Deze zijn 'economische ontwikkeling', 'ruimtelijke ontwikkeling', 'natuur en landschap', 'Bereikbaarheid' en 'cultuurhistorisch erfgoed'. Duurzaamheid wordt daarbij niet als apart beleidsveld beschouwd, maar vormt een integraal onderdeel van deze kerntaken. Volgens het college betekent dit voor duurzaamheid dat de provincie bij bijvoorbeeld de herstructurering van bedrijventerreinen aandacht zal hebben voor energiebesparing en duurzame energie, dat zij de mogelijkheden voor smartgrids²⁷ onderzoekt en zorgt voor voldoende oplaadpunten voor elektrische auto's.²⁸
- **Duurzame energie.** Het college heeft de ambitie om duurzame energie ruimtelijk mogelijk te maken. Concretisering kan gebeuren via initiatieven vanuit de markt. De provincie geeft in de structuurvisie de voorkeur aan vormen van duurzame energie die een geringe impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit, zoals zonne-energie, benutting van restwarmte, koude-warmteopslag, geothermie, biomassa en energielandbouw.²⁹

²⁵ Het collegeprogramma Accent 2008 Slagvaardig verder (2008-2011) is een tussenliggend collegeprogramma. Het benoemt dat het hoofdzakelijk een voortzetting is van het nog niet afgeronde collegeprogramma Slagvaardig samen werken aan kwaliteit en duurzaamheid (2007-2011).

²⁶ Project Hier en Nu was onderdeel van het programma Klimaat op Orde van de afdeling Milieu (2008).

²⁷ Een Smartgrid is een energienet waaraan een meet- en regelsysteem is toegevoegd. Hiermee kunnen vraag en aanbod van diverse typen van energie optimaal op elkaar worden afgestemd.

²⁸ Coalitieakkoord 2011 – 2015, p.8.

²⁹ Coalitieakkoord 2011 – 2015, p.19.

- **Duurzaam bouwen.** Het college stelt dat de aanjaagteams voor de woningbouw de opdracht krijgen om ook te adviseren op duurzaamheidsaspecten en levensloopbestendig bouwen.³⁰

De vorige bestuursperiode (2007-2011) kenmerkte zich door hogere ambities dan de huidige bestuursperiode met betrekking tot duurzaamheid. De belangrijkste besluiten op het duurzaamheidsgebied uit de vorige bestuursperiode gelden nog steeds. Namelijk, op 13 november 2006 zijn twee statenmoties aangenomen aangaande de provinciale bijdrage aan het klimaatbeleid en de toepassing van de criteria van Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)³¹ bij aanbestedingen. Mede hierdoor aangemoedigd heeft de provincie Utrecht in juli 2007³² klimaatneutraliteit als uitgangspunt voor het provinciekantoor en de organisatie van de provincie genomen. Naast de volledige klimaatneutraliteit ambitie voor de organisatie als geheel, streefde de provincie Utrecht ernaar om al per 2010 volledig duurzaam in te kopen³³, in plaats van in 2015.

De doelstelling van een klimaatneutrale organisatie is opgenomen in het collegeprogramma 2007-2011 en versterkt aangezet in Accent 2008. De uitwerking is opgepakt binnen het programma Klimaat op Orde uitgevoerd door de afdeling Milieu in het implementatieplan Hier en Nu. Het implementatieplan Hier en Nu vormt de concrete link tussen duurzaam inkopen en strategisch milieudoelen

In het coalitieakkoord 2007 – 2011 'Slagvaardig samenwerken aan kwaliteit en duurzaamheid' stelde de provincie drie kernbegrippen voor zichzelf: 'slagvaardig samenwerken', 'kwaliteit' en 'duurzaamheid'. Duurzaamheid kreeg daarmee als term een in het oogspringende positie in het akkoord. Het college stelde vervolgens in Accent 2008 *"Wij willen ons niet laten leiden door de waan van de dag. Oplossingen die wij kiezen moeten ook na 2011 houdbaar zijn. Voor alle provinciale beleidsterreinen waar wij plannen voor maken geldt dat het wij het aspect duurzaamheid als zwaarwegende factor inzetten."*³⁴.

In het huidige coalitieakkoord (2011 – 2015) wordt geen uitwerking gemaakt van de wijze waarop duurzaamheid integraal deel uit gaat maken van de beleidsvelden en welke hogere duurzaamheidsdoelen GS daarmee willen behalen. Uit interviews³⁵ met betrokken ambtenaren blijkt dat als gevolg van de bezuinigingen, duurzaamheid aan prioriteit heeft moeten inboeten. De lagere prioriteit van duurzaamheid ten opzichte van vorige jaren is niet expliciet uitgesproken door de Staten. De lagere prioriteit blijkt uit het ontbreken van passages over duurzaamheid in het huidige coalitieakkoord zoals dat in het vorige akkoord wel het geval was.

³⁰ Coalitieakkoord 2011 – 2015, p.35

³¹ Opvalt dat sociale criteria deel uitmaakten van de overwegingen in statenmotie over MVO in het aanbesteden (13 november 2006). Hiervan is echter geen gevolg terug te vinden in de documenten.

³² Hierdoor is het huidige duurzaam inkopen beleid beter te begrijpen in het licht van besluiten van eerdere colleges. Hieronder volgt een overzicht van de voor het inkoop beleid relevant besluiten:

- GS-besluit van 3 juli 2007 tot 1) Klimaatneutraliteit als uitgangspunt voor kantoor en organisatie van de provincie, 2) het streven naar een klimaatneutraal provinciekantoor in 2008, 3) een haalbaarheidsstudie naar volledige klimaatneutraliteit van alle provinciale (inkoop, aanbestedingen en diensten) per 2010;
- GS-besluit van 5 februari 2008 tot vaststelling voor actieplan Duurzaamheid;
- PS-besluit van 18 februari 2008 tot accordering met het actieplan Duurzaamheid;
- GS-besluit van 25 november 2008 tot vaststelling van het implementatieplan Hier en Nu (deel van actieprogramma voor klimaatneutrale organisatie).

³³ GS-besluit van 3 juli 2007.

³⁴ Provincie Utrecht (2008), coalitieakkoord 2008 – 2011, Accent 2008, slagvaardig verder, p.2.

³⁵ Bron: interviews 14 oktober 2011.

Ambities sociale voorwaarden en social return

Uit de meest recente beleidsstukken blijkt op dit moment geen bestuurlijk vastgesteld algemeen ambitieniveau voor sociale voorwaarden en social return. 'Sociale criteria' wordt benoemd als onderwerp op de *menukaart duurzaamheid* - onderdeel van het inkoopbeleid - maar de ambities worden niet duidelijk aan de hand van deze menukaart (voor uitleg wordt verwezen naar het kader menukaart duurzaam inkopen in paragraaf 3.3 bij onderzoeksvraag 2)³⁶. Het vigerende milieubeleidsplan benoemt dat de provincie MVO ondersteunt. Het begrip MVO komt echter niet terug in het huidige en vorige coalitieakkoord. Social return komt in het geheel niet terug in de ambities of beleidsstukken. Wij leiden hieruit af dat de provincie geen concrete ambities heeft op dit vlak.

Resumerend: De provincie had de concrete duurzaamheidsambitie om 100 % duurzaam aan te besteden in 2010. We constateren dat het klimaatneutrale beleid van de vorige collegeperiode een belangrijke impuls was voor het invoeren van duurzaam inkoopbeleid. Met het nieuwe collegeakkoord komen termen als "klimaatneutraal" en "maatschappelijk verantwoord ondernemen" niet meer terug.

3.3 Beleid duurzaam inkopen

Bevinding eis 1: De provincie heeft beleidsdoelen (50% duurzaam inkopen) met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. We constateren dat het huidige beleidsdocument niet meer geheel aansluit bij de specifieke beleidsdoelstelling van de provincie op het gebied van duurzaam inkopen. De provincie is ten tijde van dit onderzoek³⁷ bezig met het opstellen van een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid en dit is reeds ter vaststelling het besluitvormingstraject ingestuurd. Hierin zal de 100% doelstelling worden opgenomen.

Beoordeling:
Ja, voldoet

Toelichting

Het document Inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Utrecht op 21 november 2006. Dit betekent dat, toen het document vastgesteld werd, de provincie nog de doelstelling kende van 50% duurzaam inkopen in 2010. Op dit punt is het beleidsplan bijgesteld door latere besluiten van GS. Namelijk, GS stelden in 2007 de doelstelling van 50% bij naar 100% duurzaam inkopen in 2010 naar aanleiding van moties van PS in 2006. De deelname aan het programma Duurzaam Inkopen, waaraan het beleidsdocument refereert, is ondertekend in 2002³⁸. In 2009 is door Utrecht de naar 100% duurzaam inkopen in 2010 bijgestelde Deelnameverklaring ondertekend³⁹.

In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de belangrijkste besluiten vastgelegd die geldend zijn voor alle inkopen en aanbestedingen binnen de gehele organisatie. Het inkoopbeleid stelt daarmee de kaders waarbinnen de inkopen worden uitgevoerd. De doelstelling van het inkoopbeleid is als volgt geformuleerd:

³⁶ Dit onderwerp wordt nader besproken in het kader Menukaart duurzaam inkopen bij onderzoeksvraag 2.

³⁷ Blijkend uit de interviews van 14 oktober en het document: Provincie Utrecht (2011), Stand van zaken A3 Jaarplan, 1^{ste} halfjaar 2011.

³⁸ Bron: Provincie Utrecht (2009), Plan van aanpak duurzaam inkopen. Bijlage 2 van het plan van aanpak duurzaam inkopen bevat een ongedateerde overeenkomst. Uit de tekst op pagina 5 van hetzelfde document blijkt het om 2002 te gaan.

³⁹ SenterNovem (2009), Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen.

"De primaire doelstelling van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid is het bereiken van een optimale prijs en/of kwaliteit voor opdrachten in de categorieën werken, leveringen en diensten. In aanvulling hierop wordt gestreefd naar een eenduidige, professionele, efficiënte, transparante en controleerbare werkwijze. Daarnaast wordt beoogd om situaties welke als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt te voorkomen en de integriteit van de ambtelijke organisatie en haar medewerkers optimaal te waarborgen." ⁴⁰. Utrecht streeft er naar opdrachten te gunnen op basis van het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving. ⁴¹

Naast het behalen van deze primaire doelstelling wil de afdeling SEI middels het inkoop- en aanbestedingsbeleid ook aansluiten bij politieke beleidsuitgangspunten. Het aspect duurzaamheid in relatie tot inkopen wordt beschreven in de duurzaamheidsparagraaf van het inkoopbeleid. In deze paragraaf is er erkenning voor de idee dat naast economisch doelen, ook ecologische en sociaal-culturele aspecten een belangrijke rol spelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleidsdocument stelt dat bij het selecteren van leveranciers zowel de marktpartijen als het werk, de levering of dienst getoetst worden op het voldoen aan milieu-eisen en sociale wensen. Voor producten geldt daarbij dat de gehele levenscyclus in ogenschouw genomen wordt. Het is het streven van de provincie om bij voldoende marktaanbod te kiezen voor de meest duurzame oplossing met een goede functionaliteit tegen een concurrerende prijs. ⁴²

Resumerend: De provincie heeft wat betreft duurzaam inkopen duidelijke beleidsdoelen. Het doel met betrekking tot 100% duurzaam inkopen in 2010 vloeit voort uit het streven naar een klimaatneutrale organisatie ⁴³. Het betreft het opnemen van de minimumeisen van het Agentschap NL in 100% van de gevallen waar deze minimumeisen geformuleerd zijn (de 52 productcategorieën). Het committeren aan 100% duurzaam inkopen is duidelijk gecommuniceerd naar belanghebbenden en zal verschijnen in het nieuwe beleidsdocument.

Bevinding eis 2: Het belangrijkste beleidsdoel met betrekking tot duurzaamheid is 100% duurzaam inkopen in 2010 (en in 2015). Dit doel is specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden. Een 100% doelstelling in 2010 is niet realistisch omdat het opnemen van minimumeisen niet is geborgd voor het totale inkoopvolume. De provincie voldoet voor een belangrijk deel, maar niet volledig aan het SMART-criterium.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

GS hebben één SMART-doelstelling op het gebied van duurzaam inkopen gesteld: 100% duurzaam inkopen in 2010. Het ambitieniveau dat hiervan uitstraalde is hoog, zeker gezien de doelstelling van 50% duurzaam inkopen in 2010 die het toenmalige Ministerie van VROM ⁴⁴ stelde voor de provincies. Uit de monitor Duurzaam Inkopen blijkt dat 99% duurzaam inkopen is gerealiseerd voor de aanbestedingen boven de € 50.000 en voor de 52 productcategorieën. Daarmee heeft de provincie haar ambitie (net) niet gerealiseerd. Daarnaast geldt de 100% doelstelling van GS voor *alle* aanbestedingen waarvoor criteria opgesteld zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat het opnemen van minimumeisen niet voor het totale inkoopvolume geborgd is ⁴⁵. Daarmee is de ambitie om 100% duurzaam in te kopen in 2010 niet realistisch.

⁴⁰ het inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2006, p.10.

⁴¹ het inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2006, p.5.

⁴² Duurzaamheidsparagraaf: het inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2006, paragraaf 7.5; p.19.

⁴³ Provincie Utrecht (2007): GS-besluit van 3 juli 2007.

⁴⁴ Tegenwoordig het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M).

⁴⁵ De borging ontbreekt voor alle enkelvoudige aanbestedingen en de meervoudige aanbestedingen met een contractwaarde kleiner dan € 25.000 (In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan). Afdeling SEI heeft niet het mandaat om aanbestedingen lager dan € 25.000 standaard te begeleiden. Er kan alleen achteraf door afdeling SEI worden vastgesteld in hoeverre aan de criteria voor duurzaam inkopen is voldaan. Voor deze groep aanbestedingen zijn er standaardjablonen gemaakt.

Bevinding eis 3: Het inkoopbeleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding, behoudens de enkelvoudige uitnodigingen voor leveringen en diensten.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

De paragraaf duurzaam inkopen in het huidige inkoopbeleid is bijgesteld door het besluit van GS in 2007 om 100% duurzaam in te kopen. Dit besluit is helder gecommuniceerd en geborgd in de afdeling SEI. De afdeling SEI stuurt op het toepassen van het nieuwe beleid door de vakafdelingen attent te maken op hun plichten. Het opnemen van de minimumeisen in de bestekken maakt deel uit van het werkproces van de inkopers en zijn ook opgenomen in de sjablonen voor contractdocumenten en offerteaanvragen. Iedere verdere uitvraag aan duurzaamheid is aan de budgethouder; de afdeling SEI adviseert daarbij wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn daarbij. Uit de gevalstudies blijkt dat de vakafdelingen goed op de hoogte zijn van de verwachtingen op het vlak van duurzaam inkopen.

Wij constateren dat het beleid aantoonbaar wordt toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding indien het team Inkoop (afdeling SEI) erbij betrokken is. Voor de inkopers is de controle op minimumeisen een standaard procedurele stap in het inkoopproces. Daarbij dient vermeldt te worden dat in dit onderzoek in ieder geval één gevalstudie (de contractverlenging van de catering) is aangetroffen waarbij de afdeling SEI betrokken is geweest en toch de minimumeisen niet zijn opgenomen⁴⁶. Voor enkelvoudige uitnodigingen voor leveringen en diensten is opname van minimumeisen niet geborgd door afdeling SEI. Voor deze groep aanbestedingen is niet aantoonbaar gebleken dat het kader consequent toegepast wordt. De afdeling Wegen - verantwoordelijk voor de inkoop van werken - heeft opname van minimumeisen volledig in haar inkoopprocessen geborgd.⁴⁷

Bevinding eis 4: De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast. Een uitzondering daarop is de afdeling Wegen. De afdeling Wegen heeft een speciale bevoegdheid en is bevoegd om zelfstandig aan te besteden tot de Europese aanbestedingsgrens voor werken. Deze bevoegdheid is niet terug te vinden in documenten.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

De organisatorische structuur en de verdeling in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn duidelijk. Deze zijn onder meer vastgelegd in de mandaatbesluiten en inkoopprocedures. De speciale bevoegdheid van de afdeling Wegen is niet gedocumenteerd, maar uit de interviews⁴⁸ blijkt dat deze wel algemeen bekend is.

Extra bevinding 1: Het inkoopbeleid verwijst niet naar het provinciale milieubeleid. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen het inkoopbeleid en het milieubeleidsplan.

Beoordeling:
Aandachtspunt

⁴⁶ In het kader 'voorbeeld niet duurzame inkoop' in paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

⁴⁷ Dit blijkt uit het onderzoek van ACS (2009), Rapportage Monitor Duurzaam Inkopen Provincie Utrecht. Bij gebrek aan een landelijke monitor voor 2009 heeft de provincie Utrecht aan ACS de opdracht verleend om een Monitor Duurzaam Inkopen uit te voeren voor specifiek de eigen organisatie.

⁴⁸ Bron: Interviews op 14 oktober en 29 november 2011.

Toelichting

Bij de paragraaf duurzaam inkopen in het inkoopbeleid is de afdeling Milieu zijdelings betrokken⁴⁹. Het inkoopbeleid verwijst niet naar het milieubeleid van de provincie.

De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen inkoopbeleid en milieubeleidsplan. In het milieubeleidsplan komt duurzaam inkopen niet voor als middel om het hoger liggende doel van een klimaatneutrale organisatie te bereiken. In het implementatieplan Hier en Nu uit 2008 werd verwezen naar de doelstelling om 100% duurzaam in te kopen in 2010. Deze verwijzing is daarmee een concrete link tussen Milieu en Inkoop. In Hier en Nu was er erkenning voor het gegeven dat duurzaam inkopen de belangrijkste pijler is onder een klimaatneutrale organisatie. Er zijn wel communicatielijnen tussen Inkoop en Milieu, maar van structurele samenwerking onder één thema duurzaamheid is geen sprake. Het klimaatprogramma en duurzaam inkopen staan grotendeels los van elkaar.

Onderzoeksvraag 2.

Op welke wijze worden de duurzaamheidsambities vertaald in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in het inkoopplan?

Antwoord (zie ook bevinding eis 1, extra bevinding 1 en bevinding kans 1).

Een externe ontwikkeling die parallel liep aan het klimaatbeleid was de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid voor de hele overheid. Alle provincies hebben zich gecommitteerd om uiteindelijk volledig duurzaam in te kopen. Dit is gedaan door middel van een Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen. Deze Deelnameverklaring is het belangrijkste richtinggevende beleidsdocument voor duurzaam inkopen.

Het is de verantwoordelijkheid van de afdeling SEI om de verplichting tot 100% duurzaam inkopen in te bedden in het aanbestedingsproces en SEI rapporteert aan GS over de mate van duurzaam inkopen. De directie stelde in 2008 dat de doelstelling om 100% duurzaam in te kopen een resultaatverplichting betreft⁵⁰. Dat houdt in dat indien er op het moment van aanbesteden duurzaamheidscriteria bestaan, deze verplicht gehanteerd worden bij de aankoop van producten, diensten of werken. "*Wanneer er nog geen criteria beschikbaar zijn zal naar bevind van zaken in de geest van het Actieplan Duurzaamheid worden gehandeld.*" De afdeling Milieu was verantwoordelijk voor de uitvoering van het actieplan Duurzaamheid.

De duurzaamheidsambities zijn via het instrument van de Deelnameverklaring van 2002 vertaald naar het Utrechtse inkoopbeleid. Op het gebied van duurzaamheid benoemt het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid nog het achterhaalde doel van 50% duurzaam inkopen in 2010, maar dit zal worden bijgesteld in het nieuwe beleidsdocument. In het nieuwe beleidsdocument zal de Deelnameverklaring met daarin de 100% doelstelling leidend zijn. Om de duurzaamheidsambities te realiseren had de provincie reeds in 2006 de menukaart duurzaam inkopen opgesteld (zie kader). Bij de gevalstudies (zie hoofdstuk 9) blijkt dat dit instrument in praktijk niet wordt toegepast.

⁴⁹ Bron: interviews provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

⁵⁰ provincie Utrecht (2008), Begeleidingsstukken voor het directieoverleg, 20 augustus 2008: Duurzaam inkopen, p.1).

Menukaart duurzaam inkopen⁵¹

De menukaart duurzaam inkopen wordt gehanteerd als hulpmiddel om milieu- en sociale criteria mee te nemen in het inkoopproces. De menukaart beschrijft ambitieniveaus voor inkooppakketten waarbij duurzaamheidscriteria worden opgenomen. Er zijn drie oplopende ambitieniveaus: actief, voorlopend en innovatief. Er wordt gestreefd naar duurzaam inkopen op het innovatief niveau. Hierbij wordt een stapsgewijze aanpak gevolgd. Voor de inkooppakketten die zijn opgenomen in de menukaart wordt het ambitieniveau 'actief' en de daarbij horende criteria als eis meegenomen in de aanbesteding. De ambitieniveaus 'voorlopend' en 'innovatief' worden zoveel mogelijk als wens opgenomen. Deze wensen wegen dan via het gunningscriterium duurzaamheid mee in de beoordeling.

In de checklist aanbestedingsstrategie is het opnemen van duurzaamheidsaspecten uit de menukaart geborgd. Indien duurzaamheidscriteria bij een aanbesteding worden opgenomen, wordt een duurzaamheids deskundige bij de aanbesteding geraadpleegd.

Onderzoeksvraag 3.

Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?

Antwoord (zie ook bevinding eis 1, bevinding eis 2, extra bevinding 1 en bevinding kans 1)

Het huidige inkoopbeleid uit 2006 is gedateerd. Het kenmerkt zich als een inkoopbeleidsnota, dat wil zeggen als een document waarin de beleidsmatige keuzes aangeduid en onderbouwd worden. Het document van 37 pagina's richt zich op zaken als algemene uitgangspunten voor aanbesteden, inkoopprocedures, inkooporganisatie en inkoopbeleidsaspecten. Het document sluit niet meer aan bij de specifieke beleidsdoelstelling van de provincie op het gebied van duurzaam inkopen en maakt geen vertaalslag van een aantal algemene beleidskeuzes, zoals opgenomen in het huidige collegeprogramma (op het gebied van energie bijvoorbeeld), naar inkoopdoelen. Uit de interviews blijkt dat de provincie ten tijde van dit onderzoek bezig is met het opstellen van een nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid dat in de loop van 2012 ter vaststelling het besluitvormingstraject wordt ingestuurd.

De afdeling SEI is de procedurele hoeder van duurzaam inkopen (in de zin van het toepassen van minimumeisen), maar niet de beleidsinhoudelijke "eigenaar" ervan. De inhoudelijke invulling dient door de afdeling Milieu, of door de vakafdeling te gebeuren. De afdeling Milieu ziet voor zichzelf een rol als intern adviseur over duurzaamheid, maar niet als inhoudelijke hoeder voor duurzaam inkopen. Dit blijkt uit het eerder genoemde plan Actieplan Duurzaamheid (2008) en het implementatieplan Hier en Nu (2008) in het kader van het programma Klimaat op orde (2008). Inkoopers ervaren een groot verschil tussen duurzaam inkopen en duurzaamheid⁵².

Omdat het inkoopbeleid ook tal van inhoudelijke aspecten bevat en daarbij aandacht heeft voor duurzaam inkopen, zou expliciete betrokkenheid van een beleidsafdeling als de afdeling Milieu voor de hand liggen. De afdeling Milieu is als beleidsafdeling beperkt en ad hoc betrokken bij duurzaam inkopen⁵³. Het inkoopbeleid verwijst niet naar het provinciale milieubeleid en omgekeerd gebeurt dit ook niet⁵⁴.

⁵¹ het inkoop- en aanbestedingsbeleid, 2006, p.19.

⁵² Bron: interviews provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

⁵³ Bron: interviews provincie Utrecht op 14 oktober 2011 en 29 november 2011.

⁵⁴ Bron: Provincie Utrecht, 2009, Provinciaal milieubeleidsplan 2009 – 2011.

De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen inkoopbeleid en milieubeleidsplan. Er zijn communicatielijnen tussen Inkoop en Milieu, maar van samenwerking onder één thema duurzaamheid is geen sprake.

Voorbeeld betrokkenheid afdeling Milieu bij duurzaam inkopen

Een voorbeeld van waar de afdeling Milieu betrokken werd, is de gevalstudie Elektriciteit (zie paragraaf 9.x). Uit het onderzoek blijkt dat er vanuit de afdeling FSE de ambitie bestond om *nog* duurzamer in te kopen door bijvoorbeeld de afname van elektriciteit uit windenergie. FSE heeft hiervoor een beperkte marktverkenning uitgevoerd (er was geen intentie om een andere stroomleverancier te kiezen). Andere vormen van groene elektriciteit bleken echter duurder dan de reguliere vorm van groene elektriciteit en pasten daardoor niet binnen het budget. Hierover heeft FSE informeel gesprekken gevoerd met een medewerker van de afdeling Milieu om te bekijken of er vanuit Milieu geormerkte budgetruimte bestond voor dergelijke duurzame initiatieven. Dit bleek echter niet het geval.

3.4 Bestuurlijke betrokkenheid

Bevinding eis 5: Er is aantoonbaar sprake van monitoring door het provinciebestuur (GS). GS zijn door meerdere rapportages vanuit de organisatie op de hoogte van de stand van zaken inzake duurzaam inkopen. Op hoofdlijnen is sprake van sturing door GS, met name op de doelstelling 100% duurzaam inkopen.

Beoordeling:
Ja, voldoet

Toelichting

Inkoop is meer een organisatorische, dan een bestuurlijke kwestie. GS ontving in 2008, 2009⁵⁵ en 2010 naar aanleiding van de monitor voortgangrapportages met betrekking tot de resultaten van de provincie in verhouding tot de 100% doelstelling. In deze rapportage stelt de afdeling SEI ook acties voor om duurzaamheid zodanig te borgen dat de 100% doelstelling bereikt wordt. De voortgangrapportages worden door GS ter kennisname voorgelegd aan PS. Er is daarmee op dit moment wel sprake van bestuurlijke terugkoppeling of verantwoording over duurzaam inkopen richting PS. Naast de tweejaarlijks in opdracht van het Ministerie van I en M en de door ACS uitgevoerde Monitor Duurzaam Inkopen zijn er geen verdere meet- of monitorinstrumenten voor duurzaam inkopen.

De afdeling SEI stelt geen jaarrapport op met het oog op monitoring van de voortgang van interne projecten. Er is wel een gedocumenteerde inkoopevaluatie⁵⁶ beschikbaar, maar deze richt zich op rechtmatigheid en niet op duurzaamheid. Met het ondertekenen van de Deelnameverklaring spraken GS af in het (milieu)jaarverslag te rapporteren over concrete resultaten en de realisatie van ambities. In het jaarverslag komt duurzaam inkopen echter niet voor en daarmee komt de provincie de daarover in de Deelnameverklaring gemaakte afspraak niet na. (zie voor de bevinding paragraaf 5.3).

⁵⁵ De monitor uit 2009 betreft de door ACS uitgevoerde monitor.

⁵⁶ Provincie Utrecht (2011), Auditrapport Justitia en Themis.

Onderzoeksvraag 4.

In hoeverre zijn GS en PS bij dit proces betrokken?

Antwoord (zie ook bevinding eis 5)

Uit de verslagen van de vergadering van de commissie MME op 2 maart 2009 blijkt dat PS het belangrijk vinden een klimaatneutrale organisatie te zijn, maar benoemen inkoop daarbij niet expliciet. Uit de interviews⁵⁷ blijkt dat PS zich wel uitspreken voor specifieke producten. Een goed voorbeeld is de aanschaf van auto's op aardgas; dat gebeurde na een door PS aangenomen motie van Groenlinks in april 2008. Dit levert fragmentarisch inkoopbeleid op voor specifieke aanbestedingen.

Resumerend: Er is geen sprake van sturing op de hoofdlijnen. Dit komt ook tot uiting in bestuurlijke documenten zoals de programmabegrotingen en het jaarverslag. Daarin komt duurzaam inkopen niet of nauwelijks aan bod.

⁵⁷ Bron: interviews provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

HOOFDSTUK 4

Organisatie provincie Utrecht

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie duurzaam inkopen heeft georganiseerd.

4.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

Het organisatiemodel van de inkoopfunctie is van belang voor de wijze waarop met duurzaam inkopen omgegaan wordt. Op het niveau van de organisatie dient er een inkoopplan te zijn met uitgewerkte concrete actiepunten voor de inkoopfunctie van de provincie. Daarnaast is het van belang dat de inkoopfunctionarissen bekend zijn met duurzaam inkopen, wellicht zijn er trainingen nodig om kennis over duurzaam inkopen op te doen. Tevens zal binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de provincie draagvlak moeten zijn voor duurzaamheidscriteria in het inkoopproces, zowel bij de inkoopfunctionarissen als bij de budgetverantwoordelijken. Dit geldt niet alleen voor de Europese en openbare aanbestedingen, maar wellicht nog wel meer voor de onderhandse aanbestedingen en enkelvoudige uitnodiging.

De bevindingen op het aspect organisatie zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 8, 9 en 10. In de volgende paragraaf schetsen we eerst de diverse typen inkoopafdelingen. In de daarop volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Daarna worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Tabel 8 **Organisatie: bevindingen t.a.v. eisen**

Organisatie: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
6. Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.	Deels
7. De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, adequaat georganiseerd.	Deels
8. Er zijn procedures waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	Deels

Tabel 9 **Organisatie: bevindingen t.a.v. kansen**

Organisatie: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
4. De organisatie en haar medewerkers streven naar steeds verdere verduurzaming en proberen processen zo in te richten dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de duurzaamheidsmogelijkheden en –impuls bij de betreffende inkoop.	Niet van toepassing

Tabel 10 **Organisatie: extra bevindingen**

Organisatie: extra bevindingen	Beoordeling
2. De beleidsafdeling Milieu is nauwelijks / ad hoc betrokken bij duurzaam inkopen.	Aandachtspunt
3. Door de opzet van de Monitor Duurzaam Inkopen en de soms incomplete aanlevering van inkoopdata door de provincies geeft de Monitor Duurzaam Inkopen een geflatteerd beeld van duurzaam inkopen. De daadwerkelijke percentages duurzaam inkopen kunnen lager liggen dan de in de Monitor genoemde percentages. Dit speelt ook in Utrecht.	Aandachtspunt

4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen

Er kunnen binnen overheidsorganisaties drie hoofdvormen voor een inkooporganisatie⁵⁸ worden onderscheiden:

- de centrale inkoopfunctie
- de decentrale inkoopfunctie
- de gecoördineerde inkoopfunctie

Bij een centrale inkoopfunctie is er een centrale afdeling die verantwoordelijk is voor de inkoop. De strategische en tactische inkoopfunctie⁵⁹ ligt bij de centrale afdeling Inkoop. Deze afdeling is daarmee verantwoordelijk voor het opstellen van het inkoopbeleid, de inkoopprocedures en het inkoopplan. De afdeling voert de inkoopadministratie voor de hele organisatie, is verantwoordelijk voor de juiste procesgang (doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid) van het inkoopproces en is tevens verantwoordelijk voor contract- en leveranciersmanagement. Dit houdt in dat de afdeling betrokken is bij alle inkopen, minimaal in een adviserende of controlerende rol. De afdeling inkoop heeft als faciliterende afdeling niet de laatste stem over inhoudelijke inkoopbeslissingen. De inhoudelijke kennis over de in te kopen producten en diensten ligt bij de vakafdelingen. Dit maakt dat, ook bij een centrale inkoopfunctie, de budgethouder van een vakafdeling uiteindelijk verantwoordelijk is voor de inkoopbeslissingen. Een onderscheidend kenmerk van de centrale inkoopfunctie is dat de afdeling Inkoop overzicht heeft over alle inkooptrajecten, contract- en leveranciersmanagement uitvoert en in het inkoopproces alle inkooptrajecten ziet en “parafeert”⁶⁰.

Bij een decentrale inkoopfunctie in de meest pure vorm ligt de verantwoordelijkheid voor de inkoop volledig bij vakafdelingen. De strategische, tactische en operationele inkoopfunctie vallen onder verantwoordelijkheid van de budgethouder van de vakafdeling. Dit impliceert dat de beleidsformulering, uitvoering en controle van het inkoopproces door de vakafdelingen wordt gedaan. De budgethouder van de vakafdeling heeft daarmee een grote bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Deze decentrale inkoopfunctie komt vrijwel niet voor als organisatiemodel voor een gehele provincie c.q. voor alle vakafdelingen. Wel hebben sommige vakafdelingen een kerntaak die zo verbonden is met een inkoopproces, dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor dit proces. Denk bijvoorbeeld aan de afdeling Wegen die veelvuldig als opdrachtgever voor aannemers in grond-, weg-, en waterbouwprojecten optreedt. Kenmerkend voor de decentrale inkoopfunctie is dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor alle aspecten rond inkoop, zelf de controle doet, en daarmee ook niet gehouden is om systematisch informatie over inkooptrajecten te delen met een ondersteunende afdeling Inkoop.

Bij een gecoördineerde inkoopfunctie heeft de afdeling Inkoop met name een adviserende en coördinerende rol. Veelal ligt de strategische inkoopfunctie bij de afdeling Inkoop en stelt de afdeling Inkoop het inkoopbeleid op en maakt zij de procedures. De verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de afdelingen is echter beperkt. Vakafdelingen kunnen gebruik maken van de ondersteuning door de afdeling Inkoop, maar dit is niet verplicht. Kenmerkend voor een gecoördineerde inkoopfunctie is dat de afdeling Inkoop uitsluitend zicht heeft op de inkooptrajecten waarvoor zij is ingeschakeld.

⁵⁸ Deze driedeling, met deze termen, is afkomstig van het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding PIANOo (zie www.pianoo.nl).

⁵⁹ Strategische inkoop betreft onder meer de beleidsformulering en inkoopplanning. Tactische inkoop betreft de eerste vier fasen van het inkoopproces: voorbereiding, specificeren, selecteren en contracteren. Operationele inkoop betreft de laatste drie fasen van het inkoopproces: bestellen, bewaken/gebruiken en nazorg.

⁶⁰ Dit kan ook een paraaf zijn die slechts aanduidt dat de afdeling Inkoop de procedure gezien heeft en deze na een administratieve check accordeert.

In de praktijk komen ook mengvormen voor, bijvoorbeeld:

- De combinatie centraal/decentraal: Een centrale afdeling Inkoop in combinatie met een uitzonderingspositie voor één vakafdeling die vanwege de specifieke expertise volledig verantwoordelijk is voor de eigen inkoop. Kenmerkend: de afdeling Inkoop heeft systematisch en volledig zicht op de inkoop van een deel van de organisatie.
- De combinatie gecoördineerd/decentraal: Een coördinerende afdeling Inkoop voor een deel van de organisatie in combinatie met een uitzonderingspositie voor één vakafdeling die vanwege de specifieke expertise volledig verantwoordelijk is voor de eigen inkoop. Kenmerkend: de afdeling inkoop heeft geen zicht op de inkoop van een deel van de organisatie en voor het overige deel uitsluitend zicht op de inkooptrajecten waarvoor zij is ingeschakeld.

4.3 Inrichting inkoopfunctie

Bevinding eis 6: Bij aanbestedingen worden over het algemeen ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid gesteld, mits deze onder de regie/advisering van de afdeling SEI vallen. Het de taak en verantwoordelijkheid van de accountinkoper van de afdeling SEI om ervoor te zorgen dat duurzaamheidscriteria worden toegepast bij alle inkoop, behoudens:

- alle enkelvoudige aanbestedingen;
- meervoudige aanbestedingen met een waarde kleiner dan € 25.000;
- Alle aanbestedingen van de afdeling Wegen behalve de Europese aanbestedingen.

Desondanks betrokkenheid van SEI is geen garantie voor duurzaamheid (zie verder bevinding eis 7). De controle van de inkoopprocedures door de afdeling SEI bij de opgesomde aanbestedingen is beperkt.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Het te bereiken niveau voor duurzaam inkopen is vastgelegd: 100% in 2010 (en 2015). Om dit te bereiken dienen de vakafdelingen en de afdeling SEI de minimumeisen te hanteren bij de 52 productcategorieën. Zoals gesteld in hoofdstuk 3 is de 100% doelstelling een resultaatverplichting en dat vereist dat de vakafdelingen en de afdeling SEI tenminste de minimumeisen toepassen.

De provinciale aanbestedingsregels – en de daaraan ten grondslag liggende wetgeving - vormen de belangrijkste leidraad voor de bepaling van de inkoopprocedure. Het type inkoopprocedure bepaalt ook de betrokkenheid van de afdeling SEI bij het inkooptraject. In beginsel is het zo dat indien de afdeling SEI betrokken is in het traject, de kans op een duurzame uitvoering van de inkoop groter is. Tabel 11 beschrijft de richtlijnen voor de keuze van de inkoopprocedure.

Tabel 11 Provinciale aanbestedingsregels: drempelbedragen en procedures⁶¹

Soort opdracht	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Openbaar	Europees ⁶²
Werken ⁶³	< € 125.000	Keuzemogelijkheid*	Keuzemogelijkheid*	> € 4.845.000
Leveringen	< € 25.000	> € 25.000	> € 100.000	> € 193.000
diensten	< € 50.000	Keuzemogelijkheid*	Keuzemogelijkheid*	> € 193.000

* Keuzemogelijkheid: tussen het drempelbedrag voor het enkelvoudig onderhands en het europees aanbesteden heeft de provincie de vrije keus om meervoudig onderhands of openbaar aan te besteden

NB. blauwe hokjes: Een afdeling mag zelf aanbesteden zonder tussenkomst van de afdeling SEI. Oranje: advisering/begeleiding door de afdeling SEI is verplicht.

Enkelvoudig onderhandse uitnodiging en meervoudige onderhandse uitnodigingen onder € 25.000. Deze categorie betreft alle enkelvoudige aanbestedingen (gehele kolom I in Tabel 11) en daarnaast het deel van de meervoudige aanbestedingen met een waarde kleiner dan € 25.000. In principe mogen alle aanbestedingen onder € 25.000 enkelvoudig worden aanbesteedt, maar indien een afdeling het wenst mag dat ook meervoudig. Een enkelvoudige onderhandse uitnodiging komt alleen in beeld bij relatief⁶⁴ geringe aankopen. Dit type aanbesteding maakt met 499 geregistreerde contracten 62%⁶⁵ van de aanbestedingen uit. Het is voor de vakafdelingen niet verplicht om advies van de afdeling SEI in te winnen voor dit type inkoop. Afdeling SEI begeleidt enkelvoudige inkoop en meervoudige inkoop onder de € 25.000 in principe niet en registreert deze aanbestedingen alleen als deze worden aangeboden aan de afdeling SEI (zie ook paragraaf 4.4). Daarmee vindt er voor categorie aanbestedingen van leveringen en diensten geen controle vooraf plaats op inzet van minimumeisen van Agentschap NL en de opname daarvan is voor dit deel van inkoop niet geborgd. Voor werken geldt dat zowel de enkel- als meervoudige uitnodigingen door de afdeling Wegen in de markt gezet worden en niet door afdeling SEI. Zoals reeds bleek in de toelichting bij eis 3 heeft de afdeling Wegen opname van minimumeisen geborgd in haar processen⁶⁶.

Voor wat betreft de leveringen en diensten blijft toepassing van de minimumeisen in een aantal gevallen achterwege omdat opdrachtnemers in het MKB⁶⁷ niet konden voldoen aan de minimumeisen. In die gevallen ging het om een beargumenteerde keuze om minimumeisen niet op te nemen. Alle in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen waren op de hoogte van de verplichting met betrekking tot opname van de minimumeisen. Uit de lijst met aanbestedingen aangeleverd door de provincie blijkt dat in drie gevallen minimumeisen zijn opgenomen. Het gaat om de levering van dienstkleding, de aanpassing van verkeersregelinstallaties en de inhuur van personeel⁶⁸.

⁶¹ Provincie Utrecht (2010), Organisatiebesluit Provincie Utrecht 2004 (geldig sinds 11 maart 2011).

⁶² Het vigerende Europese drempelbedrag bedraagt voor de periode 2010-2011.

⁶³ De afdeling Wegen is de uitvoerder van alle aanbestedingen van Werken.

⁶⁴ Daarbij merken we op dat het in het geval van Werken desondanks over grote bedragen gaat.

⁶⁵ Berekening op basis van de door de provincie Utrecht aangeleverde lijsten met aanbestedingen. Hierin ontbreken in ieder geval een onbekend aantal aanbestedingen van de afdeling Wegen en aanbestedingen voor de inhuur van personeel. Het volume van over bekend bij afdeling SEI gaat het om € 5,5 mln.

⁶⁶ Zie ook ACS (2009) rapportage Monitor Duurzaam Inkoop.

⁶⁷ Bron: Interviews 29 november 2011. In deze gevallen speelt ook mee dat de provincie het juist het MKB uit de regio probeert te betrekken in opdrachten.

⁶⁸ Contractnummers: Levering van dienstkleding (Meervoudige uitnodiging - contractnr. 2648), aanpassing van verkeersregelinstallaties (enkelvoudige uitnodiging - contractnr. 2482), inhuur van personeel (enkelvoudige uitnodiging - contractnr. 2329)

Meervoudig onderhandse aanbesteding boven € 25.000 en Openbare/Europese aanbesteding. Bij zowel meervoudig onderhandse aanbestedingen boven de € 25.000 en Openbare/Europese aanbestedingen is het verplicht om een advies te vragen aan de afdeling SEI. De aangewezen accountinkoper⁶⁹ van de afdeling SEI begeleidt procesmatig de aan hem/haar toegewezen aanbesteding van de contracten en zorgt daarbij dat de minimumeisen opgenomen worden. Het controleren op minimumeisen voordat een opdracht gegund wordt is expliciet vastgelegd in het werkproces van de openbare nationale en Europese aanbestedingen in de beoordelingsfase en bij niet-openbare Europese aanbestedingen in de selectiefase. De toetsing door een inkoper in het kader van meervoudige aanbestedingsvormen is niet formeel vastgelegd en gebeurt op basis van het professionele inzicht van de betreffende inkoper. De afdeling Wegen vormt een uitzondering hierop; deze afdeling heeft opname van minimumeisen geheel geborgd.

Voor wat betreft het opstellen van de inhoud van contractdocumenten of het Programma van Eisen geldt dat er meerdere mogelijkheden zijn. De afdeling SEI kan om inhoudelijk advies gevraagd worden, maar dat is niet noodzakelijk. Vanwege de complexiteit van de werkzaamheden van sommige afdelingen, bijvoorbeeld Wegen, is inhoudelijke ondersteuning van SEI niet altijd mogelijk. Afdeling Wegen besteedt daarom het opstellen van de Contractdocumenten en Programma's van Eisen uit aan externe marktpartijen en neemt hierbij standaard de minimumeisen van Agentschap NL op.

Bevinding eis 7: De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaam inkopen, deels adequaat georganiseerd. De inkoopfunctie is centraal gecoördineerd met in principe zicht op alle inkooptrajecten, behoudens alle enkelvoudige aanbestedingen en meervoudige aanbestedingen onder de € 25.000. Met betrekking tot duurzaam inkopen verkrijgt de afdeling SEI voor deze groep aanbestedingen eenmaal per jaar inzicht achteraf, mits daadwerkelijk aangeboden door de vakafdelingen. Hiermee ontbreekt de borging van minimumeisen voor de inkoop van deze leveringen. In de grotere aanbestedingen worden duurzaamheidscriteria vaak, maar niet altijd meegenomen (zie onderstaand kader).

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Er is binnen de afdeling SEI één persoon benoemd tot aanspreekpunt voor duurzaamheid. Er zijn sjablonen opgesteld die het vakafdelingen gemakkelijk maken de minimumeisen op te nemen in contractdocumenten en offerteaanvragen. Deze sjablonen⁷⁰ hebben met name een functie bij aanbestedingen waar de afdeling SEI geen rol in heeft (alle enkelvoudige uitnodigingen en meervoudige aanbestedingen onder € 25.000).

Bij de grotere aanbestedingen geldt dat na gunning van de opdracht de uitvoering wordt overgedragen aan de vakafdeling. De vakafdeling draagt zorg voor de uitvoering van de opdracht conform de overeenkomst, dus inclusief de duurzaamheidscriteria. Daarmee dient de vakafdeling inhoudelijk geheel op de hoogte te zijn van de van toepassing zijnde criteria met als doel te bewaken dat de overeenkomst wordt uitgevoerd conform deze criteria, inclusief duurzaamheidseisen.

⁶⁹ Accountinkoper is een medewerker van het team Inkoop verantwoordelijk voor de inkoop(advisering) bij een bepaalde afdeling.

⁷⁰ Deze sjablonen zijn in augustus 2010 gepubliceerd op Atrium (intranet) en gecommuniceerd naar alle afdelingsmanagers. Er is geen periodieke toetsing op het gebruik van de sjablonen aangetroffen en de naleving van de duurzaamheidsparagraaf daarin.

De afdeling SEI bewaakt in beginsel de procedurele gang van zaken. De afdeling SEI is daarmee ook de aangewezen partij voor het onder de aandacht brengen van duurzaamheid. Op het moment dat vakafdelingen advies of begeleiding vragen aan de afdeling SEI, dan zijn de minimumeisen een *procedurestap* waarop de inkoopadviseurs de interne klant zullen wijzen. Dit betekent in de praktijk niet altijd dat de minimumeisen ook daadwerkelijk worden toegepast. Uit de gevalstudies blijkt dat in vier van de vijf gevallen de minimumeisen zijn meegenomen. De aanbesteding van de catering is de uitzondering. Hierbij bleek dat de afdeling Facilitaire Services besloot om niet te voldoen aan de minimumeis van Agentschap NL voor catering, zonder dat daar een interventie op gepleegd werd door de afdeling SEI (zie kader).

Voorbeeld van niet-duurzame inkoop:

In dit onderzoek is bij de vijf gevalstudies een enkele tekortkoming ten aanzien van de Monitor Duurzaam Inkopen gesignaleerd. Het betrof het geval van de overeenkomst voor de levering catering. Gezien de omvang had deze in de monitor opgenomen moeten worden. In de monitor komt deze overeenkomst echter niet voor. Daarnaast is er in deze gevalstudie door de afdeling FSE voor gekozen niet te voldoen aan de minimumeis van 40% biologische producten. Het dossier bevat een uitzonderingsverklaring⁷¹ ondertekend door de afdelingsmanager SEI, de afdelingsmanager FSE en de directie waarin toestemming wordt gegeven tot afwijking van de beleidsregels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dit onderzoek constateren wij dat, hoewel het contract feitelijk niet opnieuw is aanbesteed, er geen reden was om niet te voldoen aan de minimumeisen. Opname van minimumeisen is alleen verplicht is bij *nieuwe* aanbestedingen.

Resumerend: In alle gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de binnen de aankoopprocedure gemaakte contractinhoudelijke keuzes bij de budgethouders van de vakafdelingen. De budgethouders hebben de bevoegdheid om een eigen afweging te maken en eventuele gunningcriteria buiten de aanbesteding te laten. De borging van minimumeisen voor de zelfuitgevoerde enkelvoudige en meervoudige aanbestedingen van leveringen en diensten is afwezig. Voor grotere aanbestedingen is de toepassing van de minimumeisen grotendeels geborgd door de betrokkenheid van de afdeling SEI. Met het oog op de gevalstudie Catering, constateren we dat deze betrokkenheid geen garantie vormt voor opname van minimumeisen.

Extra bevinding 2: De beleidsafdeling Milieu is niet of nauwelijks betrokken bij duurzaam inkopen.

Beoordeling:
Aandachtspunt

Toelichting

Zoals in hoofdstuk 3 al aangestipt, is de betrokkenheid van de beleidsafdeling Milieu beperkt. Het komt niet of nauwelijks voor dat duurzaamheideisen op aangeven van de afdeling Milieu in het Programma van Eisen in een aanbesteding komen. De afdeling Milieu is beperkt en op ad hoc basis rechtstreeks betrokken bij inkooptrajecten. Een goed voorbeeld van het ad hoc betrekken van de afdeling Milieu staat beschreven in het kader in paragraaf 3.3. Er is in 2011 contact tussen de afdeling SEI en de afdeling Milieu om te spreken over de inbedding van duurzaam inkopen binnen het bredere kader van het thema duurzaamheid⁷².

⁷¹ Het betreft hier een toestemmingsverlening tot afwijking van het provinciaal inkoopbeleid en geen 'comply or explain' met betrekking tot duurzaamheid.

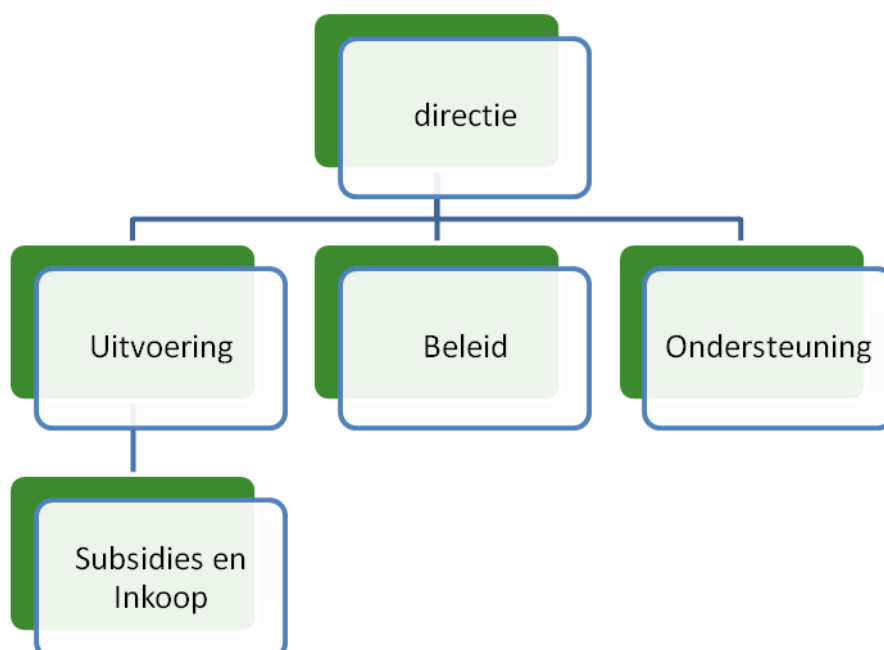
⁷² Bron: Interviews 14 oktober.

Onderzoeksvraag 5a.

Hoe is de inkoopfunctie van de provincie georganiseerd?

Antwoord (zie ook bevinding eis 7 en bevinding kans 4)

De afdeling SEI is als centraal loket verantwoordelijk voor uitvoering, procesontwikkeling, ondersteuning en advisering ten aanzien van subsidies en inkoop en alle andere vormen waarin gelden extern worden besteed. Sinds 2007 bestaat de afdeling uit twee teams, team Subsidies en team Inkoop. Team Inkoop richt zich binnen de afdeling SEI op het inkoopaspect. De inkoopfunctie van de provincie is te typeren als een gecoördineerd/decentrale inkoopfunctie⁷³. De afdeling SEI valt onder de directie Uitvoering.



Figuur 4 Organogram provincie Utrecht (positie afdeling SEI)

Onderzoeksvraag 5b.

Welke functionarissen zijn betrokken bij de inkoop en aanbesteding van diensten, werken en leveringen?

Antwoord (zie ook bevinding eis 7, bevinding kans 4 en extra bevinding 2)

De vastgestelde formatie van de afdeling bestaat uit in totaal 11 fte. Binnen de afdeling SEI is er één intern contactpersoon (tactisch inkoper) aangewezen met betrekking tot duurzaamheid. Andere afdelingen kunnen bij deze contactpersoon duurzaamheid terecht met vragen of voor advies met betrekking tot duurzaam inkopen.

⁷³ Decentraal zijn alle inkopen enkelvoudige uitnodigingen en aanbestedingen onder € 25.000 en alle aanbestedingen van de afdeling Wegen tot de Europese aanbestedingsgrens.

4.4 Controle en monitoring

Extra bevinding 3: Door de opzet van de Monitor Duurzaam Inkopen en de soms incomplete aanlevering van inkoopdata door de provincies geeft de Monitor Duurzaam Inkopen een geflatteerd beeld van duurzaam inkopen. De daadwerkelijke percentages duurzaam inkopen kunnen lager liggen dan de in de monitor genoemde percentages. Dit speelt ook in Utrecht.

Beoordeling:
Aandachtspunt

Toelichting

In paragraaf 2.5 is een aantal kanttekeningen bij de meetmethodiek van de monitor geplaatst. Deze maken dat de percentages met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Een monitor die conform de instructies is ingevuld kan tot een geflatteerd percentage duurzaam inkopen leiden. Dit komt enerzijds doordat de inkopen onder € 50.000 buiten beschouwing blijven en anderzijds doordat op basis van een steekproef wordt geëxtrapoleerd. Daarbij komt het voor dat provincies niet volledig zijn in de aanlevering van de aanbestedingen boven € 50.000. Bij meerdere provincies hebben we in dit onderzoek geconstateerd dat de Monitor Duurzaam Inkopen hierdoor geen accuraat beeld geeft van duurzaam inkopen door de provincie. Dit speelt ook in Utrecht. Er zijn twee kanttekeningen te plaatsen bij de Utrechtse monitor:

- a) De afdeling SEI heeft op dit moment nog geen compleet overzicht van alle inkopen. Een deel van de contracten van meerdere vakafdelingen ontbreekt nog. Hierdoor is het mogelijk dat aanbestedingen onterecht niet in de monitor zijn opgenomen⁷⁴(zie verder paragraaf 4.5);
- b) Er is in dit onderzoek vastgesteld dat de aanbesteding van Catering niet duurzaam is. Deze niet duurzame aanbesteding is niet opgenomen in de Monitor⁷⁵. De reden voor het niet opnemen van dit contract is dat het geen nieuwe aanbesteding betreft, maar een verlenging. Zou deze zijn opgenomen dan zou de duurzaamheidsscore uitkomen op 97%.

Bevinding eis 8: In het inkoopproces zijn procedures opgenomen waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle voor het deel van de inkoop en aanbesteding dat de afdeling SEI zelf begeleidt. Voor het deel dat de vakafdelingen zelf mogen uitvoeren geldt dat de afdeling SEI achteraf inzicht krijgt en niet tussentijds controleert of stuurt op duurzaamheid.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Het controleren op minimeisen is expliciet vastgelegd in het werkproces voor nationale en Europese aanbestedingen. De toetsing door een inkoper bij meervoudige onderhandse aanbestedingen is niet formeel vastgelegd in de procesbeschrijving, maar gebeurt op basis van het professionele inzicht van de betreffende inkoper. De afdeling SEI heeft de opname van de minimeisen geborgd in haar werkwijze en neemt de minimeisen op in documenten die zij zelf opstelt. Inkopers registreren in het inkoopregistratiesysteem Inconto dat zij de minimeisen hebben meegenomen.

⁷⁴ De provincie heeft hier te maken met een stuk erfgoed. De afdeling SEI verkrijgt geleidelijk steeds meer inzicht in het totale aantal contracten.

⁷⁵ Een second opinion van de Monitor Duurzaam Inkopen valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek. De onderzoekers volstaan met het aanduiden van in dit rekenkameronderzoek geconstateerde afwijkingen.

De afdeling SEI verzorgt ook het contractbeheer, bijvoorbeeld het signaleren van aflopende contracten - middels maandelijkse signaleringslijsten - richting de relevante vakafdeling. We constateren dat het voor SEI niet mogelijk was volledig complete inkoopoverzichten aan te leveren⁷⁶.

Voor de door de vakafdelingen volledig zelf uitgevoerde aanbestedingen (alle enkelvoudige uitnodigingen en aanbestedingen onder € 25.000) gebeurt monitoring jaarlijks achteraf. De afdeling SEI verstuurt jaarlijks een bestand met voor de afdeling SEI bekende contracten naar de vakafdelingen, met bijgevoegd de vraag om deze te controleren en zo nodig aan te vullen. Deze informatie, mits daadwerkelijk aangeboden aan afdeling SEI, wordt gebruikt ten behoeve van de landelijke Monitor Duurzaam Inkopen. Deze informatie wordt ingevoerd in Inconto en wordt gebruikt ten behoeve de landelijke duurzaamheidsmonitor van het Ministerie van I en M. Niet om tussentijds bij te sturen. Ook vindt geen rapportage plaats over afwijkingen van het beginsel om duurzaam in te kopen. Er vindt er geen controle plaats voorafgaande aan de feitelijke aanbesteding.

Resumerend: De afdeling SEI is in beginsel verantwoordelijk voor een check op een correcte procesgang. Een vakafdeling kan besluiten om af te wijken van de standaard werkwijze. Formeel is het op duurzame wijze inkopen verplicht gesteld door de directie Uitvoering en heeft de afdeling SEI een aanjagende rol. De interne opdrachtgever is echter altijd eindverantwoordelijke voor de inhoud van contractdocumenten (bijvoorbeeld het programma van eisen) en de operationele uitvoering. De afdeling SEI heeft een adviserende en ondersteunende rol en bevoegdheid.

4.5 Inkoopvolume

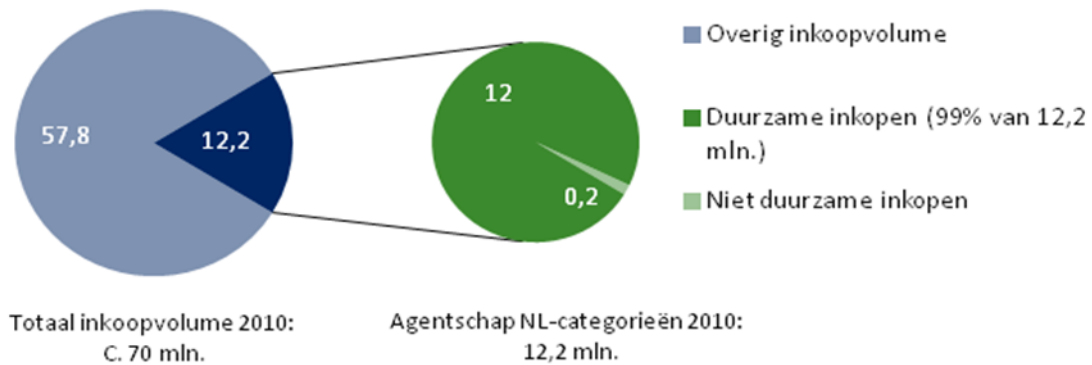
Onderzoeksvraag 5c.

Wat is het inkoopvolume van de inkoopfunctie van de provincie (jaarlijks)?

Antwoord (zie ook extra bevinding 3)

Het totale inkoopvolume van Utrecht was in 2010 circa € 70 mln. Dit is weergegeven in Figuur 5. Daarvan valt circa € 12,2 mln. (17%) in een van de 52 productcategorieën waarvoor Agentschap NL minimeisen heeft geformuleerd (donkerblauw). De rest (€ 57,8 mln., lichtblauw), valt buiten de Agentschap NL-criteria en wordt daarmee niet meegenomen in de berekening van het percentage duurzaam inkopen. Van de € 12,2 mln. is ongeveer € 12 mln. (donkergroen) duurzaam aanbesteed: 99% van € 12,2 mln. Van de € 12,2 mln. is € 0,2 mln. volgens de provincie niet duurzaam aanbesteed, uitgaande van de definitie die binnen de overheid wordt.

⁷⁶ In het kader van dit rekenkamer onderzoek zijn alle aanbestedingen boven de 25.000 opgevraagd. Opgeleverd zijn in totaal 808 aanbestedingen met een waarde van circa € 30 mln. In de interviews is de onderzoekers medegedeeld dat zeker een deel (circa € 25 mln.) van de contracten van afdeling Wegen en alle externe inhuur (circa € 15 mln.) ontbreken. Deze informatie is niet te verifiëren binnen het kader van dit onderzoek.



Figuur 5 Totaal inkoopvolume (2010) en volume duurzaam inkopen (in € mln.)

De € 12,2 miljoen is gebaseerd op de Duurzaam inkopen monitor uitgevoerd door KPMG in 2010. Zoals in paragraaf 4.4 (extra bevinding 3) is aangeduid zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de uitkomst van deze monitor. Belangrijk is dat de omvang van het volume aanbestedingen niet precies bekend is, omdat niet alle contracten centraal bekend zijn bij de afdeling SEI. Om meer zicht te krijgen op omvang en inhoud van inkoopvolume wordt ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) gewerkt aan verdere centrale contractregistratie en een datamodel waarbij een rechtstreekse koppeling wordt gelegd tussen inkoop categorieën en facturen uit de financiële administratie. Uit de lijsten met aanbestedingen aangeleverd ten behoeve van dit onderzoek concluderen we dat het tenminste om € 5,5 mln. gaat. Het valt niet binnen de scope van dit onderzoek na te gaan voor welk deel hiervan duurzaamheidscriteria gelden. Daarmee is niet vast te stellen wat het effect van deze groep aanbestedingen zou zijn op het duurzaamheidspercentage, mocht deze groep worden meegenomen in de berekening daarvan.

HOOFDSTUK 5

Uitvoering provincie Utrecht

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan duurzaam inkopen.

5.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

In de uitvoering van het inkoopproces is het van belang dat er een afweging gemaakt wordt op welke wijze duurzaamheidscriteria meegenomen worden in de specifieke inkoop.

De bevindingen op het aspect uitvoering zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 12 en 13. In de volgende paragraaf schetsen we eerst het inkoopproces. In de daarop volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Ook komen de onderzoeksvragen aan bod.

Tabel 12 Uitvoering: bevindingen t.a.v. eisen

Uitvoering: bevindingen t.a.v. eisen		Beoordeling
9.	In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de uitvoering of in de nazorgfase duurzaamheidscriteria meegenomen.	Deels
10.	Leveranciers worden op basis van een verkenning van de markt en/of op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.	Deels
11.	De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.	Ja

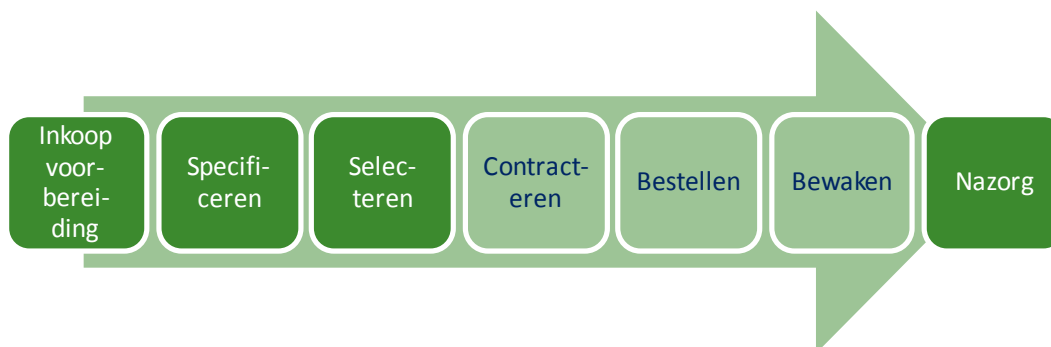
Tabel 13 Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen

Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen		Van toepassing
5.	Er is aantoonbaar een trend die laat zien dat duurzaamheid steeds vaker/meer diepgaand wordt meegenomen in de voorbereiding, specificatie, de selectie of in de nazorgfase.	Niet van toepassing
6.	De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.	Niet van toepassing

5.2 De theorie: het inkoopproces

In het inkoopproces is onderscheid te maken in de volgende processtappen (zie Figuur 6). De aangrijpingspunten voor duurzaamheid zitten dan vooral in de stappen:

- inkoopvoorbereiding
- specificeren
- selecteren
- nazorg



Figuur 6 Het inkoopproces van Van Weele met aangrijpingspunten voor duurzaamheid (donkergroene vakjes)⁷⁷

Er is een aantal manieren om duurzaamheid op te nemen in het inkoopproces:

- a. *Vorbereidingsfase*: het bepalen van de mogelijkheden voor het opnemen van milieu en sociale criteria voor het in te kopen of aan te besteden werk, levering of dienst als minimale eis óf als beoordelingscriterium.
- b. *Specificatiefase*:
 - *Een bepaalde mate van duurzaamheid als minimumeis*: in het programma van eisen worden duurzaamheideisen opgenomen waaraan de opdrachtnemer dient te voldoen.
 - *Duurzaamheid als onderdeel van de selectieprocedure van de leverancier*: in de beoordelingscriteria worden duurzaamheidscriteria gesteld aan de leverancier.
 - *Duurzaamheid als onderdeel van de gunningprocedure*: de mate van duurzaamheid van de uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer wordt beoordeeld.
- c. *Selectiefase*: duurzaamheid in de eventuele gesprekken met leveranciers of in de nadere offerteaanvragen structureel onder de aandacht brengen.
- d. *Nazorgfase*: zodra het werk gegund is begint de daadwerkelijke uitvoering van het werk, de levering of de dienst. De inkoopfunctie van de provincie kan in de uitvoeringsfase monitoren in hoeverre duurzaamheid daadwerkelijk tot uitvoer wordt gebracht. Dit kan gedaan worden door het inbouwen van prestatie-indicatoren in de contracten, maar ook door het uitvoeren van bijvoorbeeld audits bij het uitvoeren van de dienst, levering of het werk.

5.3 Uitvoering en borging in de praktijk

Bevinding eis 9: In de voorbereiding, de specificatie, de selectie en de nazorg van het inkoopproces worden duurzaamheidscriteria vaak, maar niet altijd meegenomen.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

In veel gevallen worden de minimumeisen meegenomen. Dit blijkt uit de procedures. Het is ook zichtbaar in de score van 99% duurzaam inkopen. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is een menukaart duurzaam inkopen geformuleerd (zie paragraaf 3.3). Uit bestudering van de gevalstudies blijkt de menukaart duurzaam inkopen in de praktijk niet gehanteerd wordt. In de gevalstudies constateren de onderzoekers dat vier van de vijf gevallen voldoen aan de minimumeisen van het Agentschap NL. In één onderzochte gevalstudie, de verlenging van het

⁷⁷ Figuur uit Handreiking Duurzaam inkopen en aanbesteden, voorheen SenterNovem (nu Agentschap NL).

cateringcontract, blijven de minimumeisen – bewust - buiten het contract. Hiervoor werd gekozen, omdat de stap naar 40% biologische producten als te groot ervaren werd door de afdeling Facilitaire Services (FSE).

In de gevalstudie Reconstructie N237 werden er naast de minimumeisen ook gunningcriteria toegepast op het gebied van duurzaamheid. Het gaat hier om tijdens de voorbereidingsfase zelf geformuleerde gunningcriteria en niet die van Agentschap NL. Het opnemen van gunningcriteria op het gebied van duurzaamheid door de afdeling Wegen weerspiegelt het ambitieniveau van deze afdeling.

Bevinding eis 10: Het zelf verkennen van de markt en/of het doen van een marktconsultatie is niet voor alle aankopen de gangbare praktijk. Marktverkenning of marktconsultatie is niet aangetroffen in de vijf gevalstudies.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Er is geen vast protocol voor het verkennen van de markt. Uit de interviews⁷⁸ in het kader van de gevalstudies blijkt dat inkopers wel deskresearch uitvoeren om eigenhandig het marktaanbod te verkennen. In de vijf gevalstudies is dit niet aangetroffen.

Onderzoeksvraag 6.

In hoeverre worden in het inkoopproces duurzaamheidscriteria opgenomen?

Antwoord (zie ook bevinding eis 7, bevinding eis 9 en bevinding kans 5)

Kijkend vanuit het organisatieaspect blijkt uit het onderzoek dat de afdeling SEI een belangrijke rol speelt als het gaat om het al dan niet opnemen van duurzaamheidscriteria. De afdeling ziet een groot deel van de contracten die aanbesteed worden en zorgt er daarbij voor dat de minimumeisen worden opgenomen. Er bevindt zich echter een hiaat in de borging van de minimumeisen wanneer het gaat om enkelvoudige uitnodigingen en aanbestedingen onder de € 25.000. De plicht die vanuit het GS besluit bestaat om deze minimumeisen altijd in het contract op te nemen is algemeen bekend bij de vakafdelingen. Het opnemen van extra duurzaamheidscriteria bovenop de minimumeisen vanuit Agentschap NL, is aan de vakafdeling.

In de toelichting op eis 9 is beschreven in hoeverre duurzaamheidscriteria in de vijf onderzochte inkoopdossiers zijn meegenomen.

5.4 Evaluatie en prestatie duurzaam inkopen

Bevinding eis 11: De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen. Tevens heeft de provincie in 2009 (bij gebrek aan landelijke monitoring) zelf een monitor geïnitieerd om de eigen voortgang te peilen.

Beoordeling:
Ja,
voldoet

⁷⁸ Bron: Interviews 29 november 2011

Toelichting

De Monitor Duurzaam Inkopen vormt voor de provincie het belangrijkste meetinstrument. Daarnaast is er in het inkoopregistratiesysteem Inconto een veld beschikbaar waarin de afdeling SEI kan invoeren of de minimumeisen zijn toegepast. Informatie over het deel van de aanbestedingen dat door de vakafdelingen zelf wordt uitgevoerd, wordt eenmaal per jaar ingewonnen vanuit afdeling SEI ten behoeve van de Monitor.

Naast de monitor vindt in beginsel geen tussentijdse (jaarlijkse) evaluatie plaats. Daarop is één uitzondering. In 2009 werd er vanuit het toenmalige Ministerie van VROM geen monitor georganiseerd.

De provincie Utrecht heeft in dat jaar op eigen initiatief, ter vervanging van de landelijke monitor, door ACS een vergelijkbare analyse laten uitvoeren.

Naar aanleiding van de monitor rapporteert de afdeling SEI in het eerste kwartaal van het jaar aan GS over de voortgang van duurzaam inkopen in relatie tot de 100% doelstelling en stelt de afdeling een Plan van Aanpak op met initiatieven die de afdeling zal gaan nemen om de doelstelling te bereiken. Deze voorgangrapportages worden ter kennisname aan PS voorgelegd.

Concrete acties die hieruit voortkwamen zijn bijvoorbeeld het opstellen van sjablonen voor vakafdelingen en het benoemen van één contactpersoon voor duurzaam inkopen binnen de afdeling SEI. Zoals blijkt uit paragraaf 4.4 kan de controle in het inkoopproces zelf bij de kleine aanbestedingen beter.

Onderzoeksvraag 7.

Wat zijn de prestaties van het inkoop- en aanbestedingsproces met betrekking tot duurzaamheid?

Antwoord (zie ook bevinding eis 6, bevinding eis 8, bevinding eis 11, extra bevinding 3, bevinding kans 4 en bevinding kans 6)

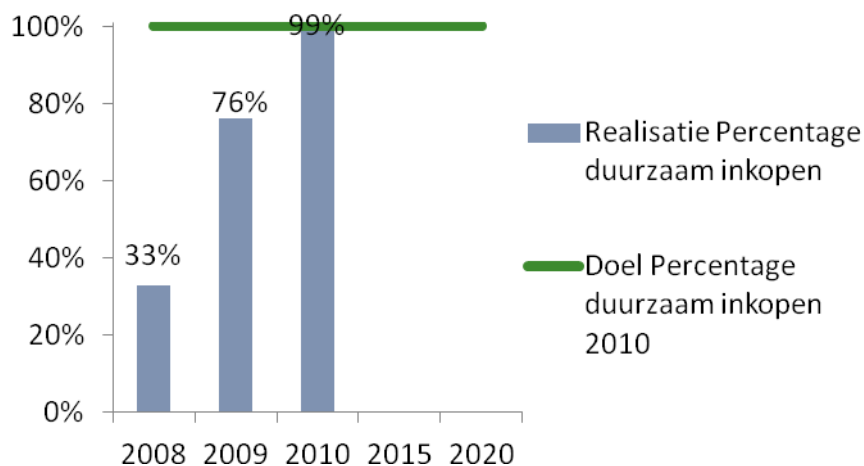
Wanneer we kijken naar de realisatie van de afspraken in de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen (zie paragraaf 2.2 en 3.3) dan constateren we dat:

- a. de ambitie om in 2010 voor 100% duurzaam in te kopen net niet is gehaald. Na eerdere scores van 33% in 2008 en 76% in 2009 scoorde de provincie in 2010 99% in de Monitor Duurzaam Inkopen;
- b. de provincie niet zoals afgesproken in het (milieu-) jaarverslag rapporteert over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van bovengenoemde ambitie (zie bevinding eis 5);
- c. conform afspraak meewerkt aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het Ministerie van IenM;
- d. de afdeling SEI aandacht heeft voor kennisdeling en bijvoorbeeld sjablonen voor duurzaam inkopen opstelt;
- e. de provincie op de website van PIANOo is opgenomen als ondertekenaar van de Deelnameverklaring.

Het belangrijkste bestuurlijk vastgestelde doel inzake duurzaam inkopen is het realiseren van 100% duurzaam inkopen in 2010. Met een score van 99% heeft de provincie dit net niet gehaald. We hebben geen second opinion op de Monitor Duurzaam Inkopen uitgevoerd. We hebben wel bestudeerd hoe de gevalstudies zijn opgenomen in de Monitor Duurzaam Inkopen. Daarbij is eenmaal een tekortkoming geconstateerd, de cateringdiensten. Zou dit contract in de monitor zijn meegenomen dan zou het percentage uitkomen op circa 97% (zie extra bevinding 3 in paragraaf 4.4)

De score van 99% betekent dat de provincie nog niet geheel presteert conform de eigen ambitie, maar daar wel dichtbij komt. Daarnaast is het een gemis dat de monitor geen aanbestedingen meeneemt onder de € 50.000. Juist voor die groep blijft de borging van minimumeisen in gebreke. Hoewel een berekening niet binnen de scope

van dit onderzoek valt, is duidelijk dat met inbegrip van de enkelvoudige uitnodigingen en meervoudige aanbestedingen onder € 25.000, het percentage van 99% niet behaald zou worden. Om de minimumeisen daadwerkelijk in 100% procent van de aanbestedingen waarvoor criteria opgesteld zijn toe te passen, is borging van deze categorie aanbestedingen onontbeerlijk. In Figuur 7 is de ontwikkeling van de prestatie weergegeven.



Figuur 7 Ontwikkeling realisatie duurzaam inkopen bij de provincie Utrecht

De Monitor omvat 24 aanbestedingen in 3 productcategorieën met een totale omvang van € 12,2 mln. In de categorie Wegen kunnen wel meerdere productcategorieën 'verstopt' zitten. Zo blijkt uit de gevalstudie Reconstructie N237 dat in die gevalstudie de minimumeisen zijn toegepast voor de categorieën wegen, openbare verlichting en kunstwerken. Deze informatie komt in de opzet van de Monitor niet naar voren. Uit de Monitor blijkt dat de volgende aanbestedingen volledig duurzaam waren (zie Tabel 14).

Tabel 14 Duurzame inkopen 2010 > € 50.000 (uit Monitor Duurzaam Inkopen)

Productcategorie	Duurzaam inkoopvolume (x € 1.000)	Bijdrage duurzaam inkopen
Wegen	€ 12.066	98,9%
Gladheidsbestrijding	€ 98	0,1%
Totaal	€ 12.164	99%

Bij 23 van 24 aanbestedingen (> € 50.000, Agentschap NL –categorieën) was sprake van een duurzame inkoop volgens de geldende definitie. De aanbesteding de productgroep Hardware (volume: € 76.000) was niet duurzaam in 2010.

Van de 24 aanbestedingen waren 12 nationaal openbaar, 6 waren meervoudig onderhandse aanbestedingen, de overige 6 waren Europese aanbestedingen. De meervoudig onderhandse aanbestedingen vormden 3% van het inkoopvolume van € 12,2 mln.

Het bovenstaande leidt tot de constatering dat enkele grote aanbestedingen van de afdeling Wegen zorgen voor een relatief grote bijdrage aan het percentage duurzaam inkopen. De meervoudig onderhandse aanbestedingen dragen maar beperkt bij.

HOOFDSTUK 6

Samenwerking vanuit provincie Utrecht

Dit hoofdstuk beschrijft de samenwerking tussen provincies op het vlak van inkoop.

6.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

In beginsel kan samenwerking op inkoopvlak meerdere voordelen opleveren. Naast kennisdeling en efficiency-winst door bundeling van inkoop, zijn er ook schaalvoordelen te behalen. Provincies zijn daarnaast bezig met de verdere professionaliseringslag van de inkoopfunctie. Op dit vlak biedt gezamenlijke kennisdeling en ontwikkeling voordelen.

De bevindingen op het aspect samenwerking zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 15 en 16. In de volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Ook komen de onderzoeksvragen aan bod.

Tabel 15 Samenwerking: bevindingen t.a.v. eisen

Samenwerking: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
12. Er is een uitgesproken inhoudelijke ambitie (onder meer gericht op duurzaamheid) met betrekking tot gezamenlijke inkoop.	Deels
13. Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten.	Deels
14. Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkopen.	Deels
15. De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.	Nee

Tabel 16 Samenwerking: bevindingen t.a.v. kansen

Samenwerking: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
7. Er is een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.	Ja
8. Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.	Ja
9. Er wordt aantoonbaar steeds meer samengewerkt (aantal gezamenlijke trajecten / gezamenlijk ingekocht volume is de afgelopen drie jaar toegenomen).	-

6.2 Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking

Bevinding eis 12: Er is bij de vier Randstadprovincies een ambitie met betrekking tot het gezamenlijk realiseren van inkooptrajecten. Deze ambitie is niet vertaald in concrete inhoudelijke doelen.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

De ambitie tot samenwerking met de Randstedelijke provincies (P4M⁷⁹) is in 2005 uitgesproken in een intentieverklaring.

Dit document staat bij inkopers van de vier provincies niet bekend als leidend document voor samenwerking⁸⁰. Er wordt eind 2011 gewerkt aan een document waarin de gezamenlijke ambities voor samenwerking worden behandeld. Dit document ligt volgens betrokkenen nog ter revisie en was tijdens dit onderzoek nog niet beschikbaar voor dit Rekenkameronderzoek. Het Jaarplan 2011 van P4M⁸¹ is geen beleidsdocument met gezamenlijke doelen, maar een operationeel projectoverzicht bedoeld voor de planning en onderlinge afstemming over eventueel gezamenlijk op te pakken inkooptrajecten. De samenwerking is hoofdzakelijk gedocumenteerd in de notulen van vergaderingen. Daarnaast geeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincies een onderbouwing van de ambitie voor samenwerking tussen de Randstedelijke provincies.

Samenwerking op het gebied van inkoop biedt vele mogelijkheden. Door krachten te bundelen kunnen zowel financiële winst als tijdswinst worden behaald. Het is de wens om financiële besparingen te realiseren door het bundelen van inkoopvolume, zodat voordelige prijsafspraken kunnen worden gemaakt. Bovendien kan samenwerking tijd besparen doordat onderhandelingen met leveranciers of (Europese) aanbestedingen centraal gedaan worden en de uitkomst voor elke deelnemer geldt. De provincies proberen waar mogelijk initiatieven te ontplooiën om, bij daarvoor in aanmerking komende inkooppakketten, samen te werken met provincies, gemeente(n) of andere overheidsinstellingen of zich bij bestaande samenwerkingsverbanden aan te sluiten.

Met betrekking tot samenwerking binnen de Randstedelijke provincies hebben de provincies Flevoland⁸² en Utrecht⁸³ beiden het volgende beleidskader:

- "De 4 Randstedelijke provincies, Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, hebben zich in 2005 uitgesproken voor een verregaande vorm van inkoop samenwerking. Het doel dat wordt nagestreefd is: "Het tot stand brengen van een intensieve samenwerking tussen de P4 provincies op het gebied van inkoop en aanbesteden."

De provincie Noord-Holland benoemt in het inkoopbeleid⁸⁴ een aantal samenwerkingstrajecten en stelt: "De interprovinciale samenwerking zal ook in de komende jaren veel aandacht krijgen". Noord-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

De provincie Zuid-Holland benoemde in het inkoopbeleid⁸⁵, dat tot 2011 van kracht was, dat "samenwerking op een aantal inkooppakketten zinvol (is), zowel met de randstadprovincies in P4- als met de gezamenlijke inkooptrajecten in P12-verband. Ook inzake de organisatieontwikkeling op inkoopgebied en de professionalisering is samenwerking geboden. Door benchmarken, zoals de inkoopmonitor, kan daarin voortgang worden gemeten." In het nieuwe inkoopbeleid⁸⁶, dat vanaf 2012 van kracht is, is tevens een passage over externe samenwerking opgenomen. Zuid-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

⁷⁹ Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland maken deel uit van 'P4 midden' oftewel P4M.

⁸⁰ Ofschoon in het Inkoopbeleid van Utrecht en Flevoland naar deze intentieverklaring wordt verwezen kon dit document niet meer in het archief van de provincies worden teruggevonden.

⁸¹ Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M (Excelandocument).

⁸² Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

⁸³ Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht.

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012.

⁸⁵ Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten van de provincie Zuid-Holland.

▪ ⁸⁶ Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Resumerend: Flevoland en Utrecht verwijzen in hun inkoopbeleid naar de bestuurlijke intentie om samen te werken. Noord-Holland en Zuid-Holland verwijzen in hun inkoopbeleid naar de wenselijkheid van samenwerking, zonder dat daarbij verwezen wordt naar een bestuurlijke intentie.

Bevinding eis 13: Samenwerking is het uitgangspunt bij een select aantal productcategorieën. Of een inkooptraject vervolgens gezamenlijk wordt opgepakt, is afhankelijk van meerdere factoren.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Samenwerking is niet structureel het uitgangspunt bij *alle* inkooptrajecten. In het Jaarplan 2011 van P4M zijn 17 productcategorieën⁸⁷ opgenomen die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijke aanbesteding. Het is evident dat de provincies dit onderling afstemmen. Er zijn voorbeelden zoals bij de aanbesteding externe post-bezorging waarbij het voor de provincie vanzelfsprekend was om gezamenlijk op te trekken. Uit de interviews, de notulen⁸⁸ van het Inkoop en Aanbestedingsplatform Provincies (IAPP) en het inkoopbeleid blijkt dat de provincies gericht zijn op samenwerking. Samenwerking is het uitgangspunt bij meerdere inkooptrajecten, maar dat is niet aantoonbaar in beleid of procedures.

Factoren die in de praktijk de samenwerking soms bemoeilijken zijn⁸⁹:

- *Het tot stand te brengen van samenwerking wordt als langdurig en arbeidsintensief ervaren:* Verschillende eisen, wensen en politieke uitgangspunten leiden ertoe dat het eens worden over de inhoud van de contractdocumenten erg lang kan duren. Daarnaast blijkt uit de interviews dat niet iedere provincie zich even goed committeert aan het gezamenlijke belang van de P4M. Er is niet altijd sprake is van gelijke inzet in termen van arbeid van samenwerkingspartners.
- *Procedure en afspraken liggen niet vast en/of worden niet (altijd) vastgelegd:* Er bestaat geen vastgelegde procedure om samenwerking vorm te geven en afspraken die gemaakt worden tijdens P4M overleggen worden niet altijd zwart op wit vastgelegd⁹⁰. Dit leidt bij samenwerking weleens tot uiteenlopende verwachtingen, met ergernis tot gevolg.
- *De druk vanuit bestuur en de directie om de samenwerking te intensiveren wordt als gering ervaren:* In een enkele aanbesteding willen PS een grote mate van sturing en invloed hebben. Een voorbeeld hiervan is de accountantdienstverlening waar PS zonder afstemming met andere provincies een keuze in willen maken⁹¹. Het ontbreken van bestuurlijke sturing op welke gebieden wel samenwerking is gewenst, creëert onduidelijkheid over de verwachtingen die aan inkopers gesteld worden.

⁸⁷ Dit zijn de 17 productcategorieën Financiële dienstverlening, Bewegwijzering, Mediadiensten, Dranken- en warenautomaten, PC's en printers en aanverwante apparatuur, Energie/elektra, Energie/gas, Postbezorging, Juridische inhuur en ondersteuning, Beveiliging-, bewakings- en receptiediensten, Kantoorartikelen, Papier, Print/kopieermachines, Telefoon vast, Telefoon mobiel, Wegenzout, audiovisuele apparatuur. Van deze 17 vallen 14 in de 52 categorieën waarvoor duurzaamheidscriteria gelden. Alleen voor financiële diensten, mediadiensten en juridische inhuur en ondersteuning vallen volledig buiten de 52 Agentschap NL-criteria.

⁸⁸ Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 24 juni 2011, Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 21 januari 2011, Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 30 juni 2010.

⁸⁹ Bron: Interviews met provincie Noord-Holland op 20 oktober en 30 november 2011 en interviews met provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

⁹⁰ Inkoopadviseurs die deelnemen aan een samenwerkingstraject maken bijvoorbeeld uitsluitend eigen notulen. Gelijkijdig goed participeren in het overleg en optimaal notuleren blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar. Hierdoor komen sommige afspraken nooit zwart op wit, volgens de geïnterviewden.

⁹¹ Bron: interview provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

- *Noodzaak van goed contractbeheer en onderlinge afstemming daarover:* Een randvoorwaarde en de basis voor samenwerking is goed contractbeheer en contractmanagement (het bijhouden en signaleren van wanneer contracten gaan aflopen). Alleen indien een voldoende planmatige wijze van inkopen gerealiseerd is, wordt afstemming tussen provincies mogelijk.
- *Verwachte effecten op marktmacht aanbieders:* Door inkoop samenwerking zetten de provincies in op schaalgrootte.
- Door het op de markt brengen van een grote gebundelde aanbesteding kunnen de provincies juist een machtige speler creëren. Er kan een ongewenste monopolistische situatie ontstaan. Daarbij hebben meerdere provincies juist het beleid om zo mogelijk ook het lokale en regionale MKB kansen te gunnen bij aanbestedingen. De aanbesteding moet dan behapbaar zijn voor het lokale en regionale bedrijfsleven.
- *Praktische afwegingen:* Voor sommige producten en diensten is het evident dat inkoop samenwerking met een nabijgelegen (semi)overheid meer voor de hand ligt, dan samenwerking met de andere Randstadprovincies (bijvoorbeeld aanbesteding van glazenwassen of andere locatiespecifieke diensten, of aanbesteding van grote werken die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd).

Onderzoeksvraag 8.

Wat is de ambitie van de provincie met betrekking tot samenwerking op het vlak van duurzaam inkopen en aanbesteden?

Antwoord (zie ook bevinding eis 12)

De intentie om samen te werken is vastgelegd in het inkoopbeleid van meerdere provincies. Er is echter geen gezamenlijk vastgesteld beleidsdocument dat weergeeft wat de gezamenlijke ambitie van de provincies is en wat de scope van de samenwerking is.

6.3 Organisatie en uitvoering van inkoop samenwerking

Bevinding eis 14: Er is een structuur gericht op gezamenlijk inkopen bestaande uit een jaarplan en een vergadercyclus, maar er zijn nauwelijks geformaliseerde afspraken. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet duidelijk belegd.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Leidend voor het samenwerken op het gebied van inkoop tussen de P4M is het Inkoop- en aanbestedingsplatform voor provincies (IAPP). Dit platform maakt onderdeel uit van het Interprovinciaal Overleg (IPO) van alle 12 provincies (P12). In dit strategische overleg wordt bepaald op welke onderdelen mogelijk samenwerkingscombinaties tussen de verschillende provincies te maken zijn en daarmee nadere analyse vereisen. De strategische overleggen hebben als doel het uitzetten van gezamenlijke lange termijn visies.

Het resultaat van het IAPP is drieledig. Op jaarlijkse basis wordt er een overzicht geproduceerd van potentiële samenwerkingsaanbestedingen. Dit overzicht is een belangrijke grondslag voor samenwerking tussen de Randstedelijke provincies. Per provincie wordt op basis van dit overzicht namelijk getoetst bij de betreffende vakafdelingen of de mogelijkheden tot samenwerking verder geconcretiseerd kunnen worden. De afdelingen zijn uiteindelijk opdrachtgever. Recente voorbeelden van samenwerking zijn de aanbesteding van juridische en financiële dienstverlening tussen provincie Noord-Holland en Utrecht in 2011.

Verder volgen er vanuit het IAPP concrete opdrachten waaraan de provincies op P4M-niveau uitvoering geven. Een voorbeeld van de overkoepelende opdrachten die vanuit het IAPP uitgewerkt worden op P4M-niveau is het uniformer maken van het contractmanagement.

Daarnaast dient het IAPP ook om te komen tot algemene uitgangspunten rondom inkopen. Dit heeft er in 2008 toe geleid dat de Randstedelijke provincies gezamenlijke algemene inkoopvoorwaarden hanteren. Duurzaamheid is daarbij punt van onderhandeling geweest, blijkt uit de interviews. De algemene voorwaarden van de P4 bevatten geen harde richtlijn inzake het voldoen aan de eisen voor duurzaam inkopen. Het opnemen van minimumeisen in de algemene voorwaarden van P4-Midden stuitte op bezwaren omdat provincies de ruimte wilden hebben om een eigen afweging te maken.

De reden om van het strategische IPO overleg vervolgens opdrachten in P4M-verband uit te voeren heeft voornamelijk te maken met de schaal. Uit de interviews blijkt dat het op P4M-niveau gemakkelijker afspraken maken is dan op P12 niveau. De schaal van het IAPP is voor veel aanbestedingen te groot om doelmatig te zijn.

Afgezien van het jaarplan 2011 en meerdere afspraken gedocumenteerd in IAPP-notulen, is er geen vastlegging van de P4M-samenwerking. De samenwerking bij de uitvoering van de inkoop heeft geen directe verbinding naar beleid of organisatie.

Resumerend: Het IAPP biedt een gestructureerde benadering van inkoop samenwerking op strategisch niveau, maar de schaal van dit overleg (12 provincies) leent zich niet goed voor structurele operationele samenwerking. De inkoop samenwerking tussen de Randstadprovincies (P4M) is niet of nauwelijks geformaliseerd.

Bevinding eis 15: De samenwerking wordt niet periodiek geëvalueerd.

Beoordeling:
Nee,
voldoet niet

Toelichting

Er is bij de vier Randstadprovincies geen evaluatie van de inkoop samenwerking aangetroffen. Dit past bij de samenwerkingsconstructie: er zijn geen gezamenlijke afspraken of doelen en daarmee ook geen meting over het nakomen van afspraken of realisatie van doelen.

Bevinding kans 7: Er is een motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.

Ja, van
toepassing

Toelichting

Er is geen verplichting om samen te werken. De programmatische aanpak is beperkt. Daarnaast is de aansturing op samenwerking door het management gering. Als er een initiatief tot samenwerking ontstaat, dan is dat omdat de betreffende inkopers er een voordeel in zien. De projectmatige inkoop samenwerkingsverbanden ontstaan dus door intrinsieke motivatie: in termen van het bollenmodel 'ad hoc' (zie Figuur 3).

Uit het inkoopbeleid spreekt de intentie om de samenwerking uit te breiden. Het is onduidelijk of deze intentie bij alle vier provincies aanwezig is.

Bevinding kans 8: Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.

Ja, van
toepassing

Toelichting

Bij aanbestedingen in een nieuw speelveld is behoefte aan kennisdeling en aan een gezamenlijke verkenning van het speelveld. Een concreet voorbeeld hiervan is de gezamenlijke aanbesteding van de externe postbezorging. Door de liberalisering van de postmarkt was dit een aanbesteding die provincies voor het eerst moesten doen. Mede vanuit de behoefte om kennis te delen hebben negen provincies aangehaakt bij deze door Noord-Holland geïnitieerde aanbesteding.

Onderzoeksvraag 9.

Op welke wijze werkt de provincie samen met de andere drie Randstadprovincies met betrekking tot inkoop- en aanbesteding?

Antwoord (zie ook bevinding eis 13, bevinding eis 14, bevinding kans 7 en bevinding kans 8)

In P4M-overleggen is iedere provincie vertegenwoordigd door steeds eenzelfde persoon, waardoor de lijnen kort zijn en kennisuitwisseling volgens de deelnemers soepel verloopt. De vertegenwoordigers komen een aantal keer per jaar samen. In tegenstelling tot de IAPP-overleggen zijn er van de P4M-overleggen geen gezamenlijke notulen aangetroffen (één uitzondering aangetroffen: notulen van een vergadering in 2008⁹²).

Overleg in P4M-verband vindt voornamelijk plaats op tactisch niveau en betreft vaak onderwerpen als:

- de geschiktheid van potentiële samenwerkingstrajecten (aangeleverd vanuit het IAPP);
- de inhoud van aanbestedingen. (Hoe aan te besteden en welke eisen dienen er gesteld te worden aan de markt);
- de gezamenlijk te bereiken resultaten;
- het contractmanagement tijdens een samenwerkingstraject.

Een centraal document voor P4M is het Jaarplan. In dit excelbestand registreren de vier provincies de afloopdata van contracten in 17 productcategorieën en de besluitvorming en voortgang bij gezamenlijke aanbestedingen (zie ook bevinding eis 13).

Tactisch samenwerken op P4M -niveau heeft bij de provincies veelal de voorkeur boven P12- niveau vanwege de schaal. Dat betekent echter niet dat afspraken maken op P4M-niveau makkelijk is. Ook een proces als bijvoorbeeld het komen tot Algemene inkoopvoorwaarden in 2005, vereiste veel afstemming ten aanzien van de verschillende wensen en eisen. Uit de interviews blijkt dat in zijn algemeenheid het proces van samenwerking door de inkopers met gemengde gevoelens wordt bekeken (zie bevinding eis 13).

Samenwerking is voor de inkopers van de provincies geen doel op zich. Samenwerking moet volgens hen praktisch nut hebben, waarbij een lagere prijs door schaalvergroting de meest voor de hand liggende is. Dergelijke schaalvoordelen zijn niet voor alle productgroepen te behalen. Het gaat met name goed bij bulkproducten, zoals wegens zout, papier of elektriciteit.

⁹² Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008.

6.4 Specifiek voor Utrecht

Onderzoeksvraag 10.

Van welke goede praktijkvoorbeelden - in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de organisatie en uitvoering daarvan - kunnen de Randstadprovincies van elkaar leren?

Antwoord

De volgende elementen zijn in Utrecht goed ontwikkeld.

Beleid

- De duurzaamheidsdoelstelling (100% in 2010) is een resultaatverplichting en daarmee is vrijblijvendheid van opname van de minimumeisen weggenomen.

Organisatie

- -

Uitvoering

- Alle medewerkers zijn bekend met de verplichting die de provincie is aangegaan.

Samenwerking

- Vanwege haar 100% duurzaamheidsdoelstelling streeft Utrecht actief naar opname van minimumeisen in gezamenlijke aanbestedingen.

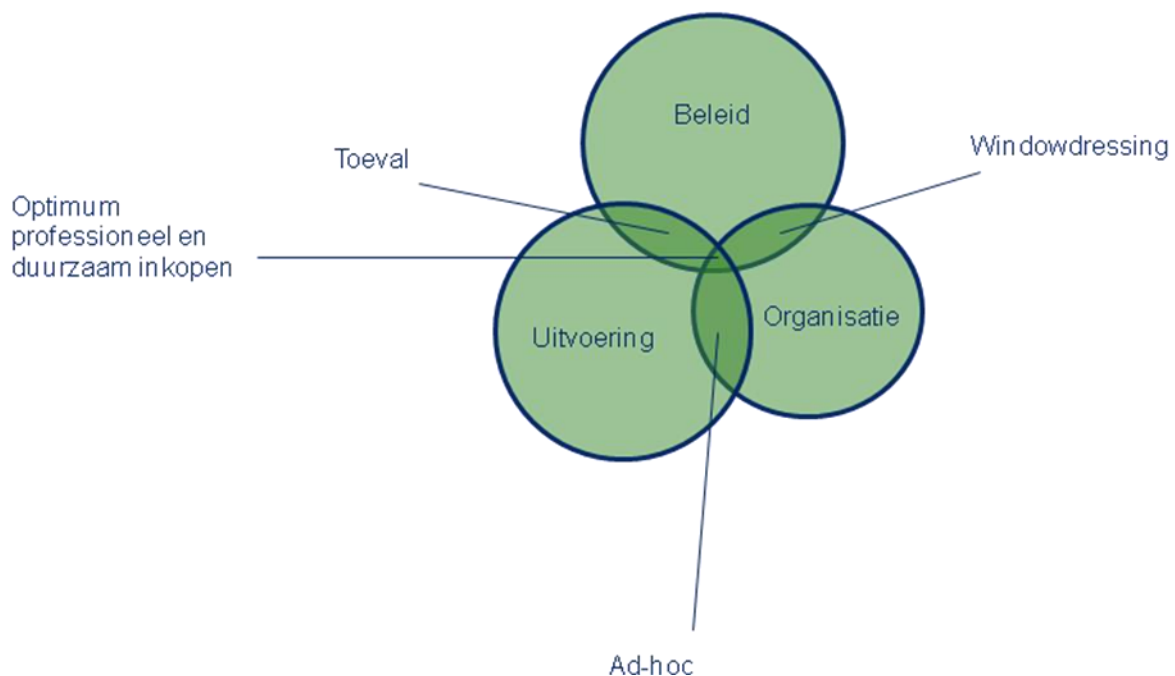
HOOFDSTUK 7

Samenhang beleid, organisatie en uitvoering

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering van duurzaam. Deze samenhang wordt geïllustreerd aan de hand van het bollenmodel (zie hoofdstuk 1). In Figuur 6 is het algemene beoordelingscriterium geschetst. Het algemene beoordelingscriterium is dat er sprake moet zijn van een optimum wat betreft professioneel en duurzaam inkopen. In de navolgende paragrafen gaan we in op de bollen en de bevindingen ten aanzien van dit algemene beoordelingscriterium. In Figuur 8 is het bollenmodel weergegeven (zie ook Figuur 3 in hoofdstuk 1). Het bollenmodel beschrijft dat in een ideale situatie beleid, organisatie en uitvoering in balans zijn (even grote bollen). Het optimum is op het raakvlak van beleid, organisatie en uitvoering. Idealiter is er sprake van een zo groot mogelijke aansluiting (overlap). Van een suboptimale situatie is sprake wanneer:

- er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt: 'windowdressing';
- er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval';
- sprake is van een organisatie én op onderdelen uitvoering plaatsvindt, zonder dat sprake is van beleid: een 'ad-hoc-matige' manier van werken.



Figuur 8 "Bollenmodel " Optimum professioneel en duurzaam inkopen

7.2 Raakvlak van beleid en organisatie

Bevinding samenhang 1: Op hoog abstractieniveau (klimaatneutraliteit, 100% duurzaam) is het beleid duidelijk, maar de beleidsmatige doorvertaling naar duurzaam inkopen ontbreekt. Het is niet geheel duidelijk welke milieu-, sociale-, en social returndoelen de provincie door middel van duurzaam inkopen wil realiseren. Daarnaast is er bij het beleidsinstrumentarium sprake van windowdressing: de menukaart duurzaam inkopen wordt niet toegepast.

Toelichting: (zie ook bevinding eis 1 en extra bevinding 1 paragraaf 3.3, onderzoeksvraag 2 en de gevalstudies) In Utrecht is sprake van duurzaamheidsdoelen die op hoog abstractieniveau zijn geformuleerd (bijvoorbeeld “klimaatneutrale organisatie”). Er is geen rechtstreekse doorvertaling van de ambities van het huidige college naar de inhoud van het duurzaam inkoopbeleid. Een doorvertaling naar inkoopdoelen voor bepaalde productgroepen (duurzaam gebouw, duurzame catering) ontbreekt. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen inkoopbeleid en milieubeleidsplan. Wel is er een concrete brug tussen de ambitie om een volledig klimaatneutrale organisatie te worden (uitvoering in het Implementatieplan Hier en Nu) en het besluit om volledig duurzaam in te kopen.

Ten aanzien van social return en sociale criteria heeft de provincie geen duidelijke doelen gesteld. Het huidige coalitieakkoord bevat geen aanknopingspunten voor het opnemen van social return en sociale criteria. Ook in andere vastgestelde beleidsdocumenten is geen beleidsuitspraak hierover aangetroffen. Dit leidt tot de vaststelling dat er op dit punt geen beleid is geformuleerd. Het ontbreken van doelen is op zich geen tekortkoming. Er is op dit moment geen verplichting voor een provincie om doelen op het vlak van sociale criteria of social return te hebben. De provincie beperkt zich bij duurzaam inkopen tot het milieuaspect.

Een beleidsinstrument dat de provincie in het Inkoopbeleid heeft geïntroduceerd is de menukaart duurzaam inkopen. Aan de hand van dit instrument kan de organisatie binnen het vastgestelde ambitieniveau het passende duurzaamheidsniveau kiezen. Vakafdelingen en SEI passen dit instrument echter niet toe. Ook is er geen ander instrument of richtlijn. In termen van het bollenmodel is dit te duiden als windowdressing (zie ook paragraaf 5.3 en de gevalstudies).

7.3 Raakvlak van organisatie en uitvoering

Bevinding samenhang 2: De provincie geeft op gestructureerde wijze invulling aan duurzaam inkopen. Er is vastgesteld duurzaam inkoopbeleid, er is een contactpersoon duurzaam inkopen en er zijn inkoopprocedures en contractsjablonen. Het overkoepelende doel – klimaat neutraliteit – staat echter zo ver af van de organisatie en uitvoering, en biedt zoveel ruimte, dat de ambtelijke organisatie naar eigen inzicht invulling kan geven aan duurzaam inkopen: ad hoc uitvoering dreigt te ontstaan. Een aspect dat nog tekortschiet is controle en borging van duurzaam inkopen, met name voor de aanbestedingen onder € 25.000. Dit is nog niet voldoende georganiseerd.

Toelichting (zie ook bevinding eis 7 paragraaf 4.3, bevinding eis 8 paragraaf 4.4 en bevinding eis 11 paragraaf 5.4)

De doorvertaling van hogere ambities (klimaatneutraliteit) naar concrete handvatten voor additionele inkoopcriteria, is zeer beperkt. Dit komt met name naar voren wanneer zich bij een aanbesteding de mogelijkheid voordoet om te kiezen voor extra duurzaamheid. Dan speelt de vraag of en in welke mate de afdeling SEI of een vakafdeling moet kiezen voor toepassing van extra duurzaamheidscriteria. In die gevallen ontstaat een voedingsbodem voor ad hoc-beleid. Een voorbeeld hiervan is de afdeling Wegen die op basis van eigen ambities gunningcriteria opneemt bij de Reconstructie van de N237.

De afdeling SEI heeft in toenemende mate inzicht in de contracten van de vakafdelingen en kan daardoor het beleid om 100% duurzaam in te kopen voor een deel van het inkoopvolume borgen. Een belangrijke hiaat is te zien bij de enkelvoudige uitnodigingen en aanbestedingen onder de € 25.000. De inkooporganisatie richt zich op het deel van de aanbestedingen dat zichtbaar wordt in de landelijke monitor (> € 50.000, vanaf meervoudige aanbesteding) en zegt⁹³ tevens over onvoldoende capaciteit te beschikken om duurzaamheid ook in de kleinere aanbestedingen te borgen. Opname van de minimumeisen in aanbestedingen is verplicht en de toepassing van minimumeisen is door middel van sjablonen eenvoudig gemaakt voor de vakafdelingen. Van borging is echter geen sprake. Voor dit deel geldt dat er een (te) zwakke binding is tussen beleid en organisatie. Het gaat hier weliswaar om een klein deel van het totale inkoopvolume, maar tevens om het merendeel van het aantal aanbestedingen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de provincie Utrecht de resultaten en aanbevelingen uit de monitors Duurzaam Inkopen benut om dichterbij haar beleidsdoelstelling van 100% duurzaam inkopen te komen. Concrete acties die daaruit volgden waren bijvoorbeeld het aanstellen van een contactpersoon Duurzaam Inkopen en het opstellen van sjablonen. Over de voortgang wordt gerapporteerd naar GS en ter kennisname aangeboden aan PS.

7.4 Raakvlak van uitvoering en beleid

Bevinding samenhang 3: Voor het grootste deel van het inkoop volume komt duurzaam inkopen gestructureerd tot stand. Voor het deel van de productcategorieën die middels een enkelvoudige aanbesteding (behoudens de enkelvoudige aanbestedingen van de afdeling Wegen) of middels een meervoudige aanbesteding met een waarde kleiner dan € 25.000 zijn ingekocht, geldt dat duurzaamheid niet is geborgd. Voor dit deel geldt dat, indien er duurzaam ingekocht is, dit toevalstreffers zijn.

Toelichting: (zie ook bevinding eis 6 en eis 7 paragraaf 4.3)

Voor de grotere inkooptrajecten is duurzaamheid goeddeels geborgd, echter, ook daar is wel een uitzondering op. In vier van de vijf gevalstudies bleken de minimumeisen opgenomen. De uitzondering van de gevalstudie Catering is weliswaar een hiaat, maar van toevaligheid voor deze groep aanbestedingen is geen sprake.

Voor de kleine enkelvoudige leveringen is er in het algemeen te weinig borging. Uit dit onderzoek blijkt dan ook dat minimumeisen in dit type aanbestedingen slechts sporadisch worden opgenomen. Dat zijn dan toevalstreffers, zoals de levering van dienstkleding, de aanpassing van verkeersregelinstallaties en de inhuur van personeel waaraan wij refereerden in paragraaf 4.3.

⁹³ Bron: Interviews 14 oktober 2011.

7.5 Synergie van beleid, organisatie en uitvoering

Bevinding samenhang 4: Beleid, organisatie en uitvoering sluiten grotendeels op elkaar aan en leiden tot een hoog percentage duurzaam inkopen. Het aanpakken van uitzonderingen verdient echter aandacht. Gebrek aan borging in de organisatie voor aanbestedingen waarbij SEI niet direct betrokken is leidt in de praktijk tot uitzonderingen.

Toelichting:

Uit de analyse van de beleidsdocumenten, de procedures, de gevalstudies en de monitor blijkt dat er in praktijk redelijk volgens het beleid wordt gehandeld. De monitor duidt op 99% duurzaam inkopen voor de aanbestedingen boven > € 50.000. In 4 van de 5 gevalstudies was er sprake van opname van de minimumeisen van Agentschap NL. Een belangrijke uitzondering hierop is de enkelvoudige uitnodiging c.q. de verlenging van het contract voor de catering. Ook bij contractverlenging kunnen de minimumeisen in het contract worden opgenomen. Het is immers beleid van de provincie om 100% duurzaam in te kopen. Er kwam vanuit de afdeling SEI geen interventie op het besluit van de afdeling FSE. Daarbij moet wel vermeld worden dat deze gevalstudie uitzonderlijk is, met een lange geschiedenis van opeenvolgende contractverlengingen⁹⁴. De aanpak van uitzonderingen verdient aandacht, zowel bij grote als bij kleinere aanbestedingen, vanwege het hoge ambitieniveau van de provincie: 100% duurzaam inkopen.

⁹⁴ In hoeverre deze contractverlenging rechtmatig was, is in dit rekenkameronderzoek niet onderzocht.

HOOFDSTUK 8

Provincievergelijking

Dit hoofdstuk gaat in op de overeenkomsten en verschillen tussen de vier Randstadprovincies.

8.1 Beleid

In deze paragraaf komen de eisen en kansen met betrekking tot het aspect Beleid aan bod. Ook is bij drie provincies sprake van een extra bevinding.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
eis 1	De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Ja	Ja	Ja	Ja
eis 2	De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Ja	Ja	Deels	Ja
eis 3	Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	Nee	Deels	Deels	Nee
eis 4	De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.	Ja	Ja	Deels	Ja
eis 5	Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).	Nee	Nee	Ja	Ja

Toelichting:

De realisatie van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid begint met een duidelijke doelformulering. Alle vier Randstadprovincies voldoen daar volledig aan: Flevoland en Noord-Holland streefden naar 50% duurzaam inkopen in 2010. Utrecht en Zuid-Holland legden de lat hoger met hun doelstelling om in respectievelijk 2010 en 2011 al volledig duurzaam in te kopen. Deze ambitieuze doelstelling van Utrecht en Zuid-Holland zorgt voor een kleine kanttekening ten aanzien van het realiteitsgehalte van het 100%-doel. Voor het overige voldoen de doelen volledig aan de SMART-criteria.

Alle vier provincies streven daarmee aantoonbaar naar duurzaam inkopen. De provincies passen echter het eigen duurzaam inkoopbeleid niet of niet volledig toe als strikt beleidskader. De monitoring richt zich bijvoorbeeld met name op de inkoop boven de € 50.000 binnen de 52 productcategorieën waarvoor criteria zijn opgesteld, terwijl de doelstelling betrekking heeft op alle inkoop binnen de 52 productcategorieën waarvoor criteria zijn opgesteld.

Monitoring door het provinciebestuur is een verbeterpunt voor twee van de vier provincies. Met het ondertekenen van de Deelnameverklaring spraken GS van de vier provincies af in de (milieu)jaarverslagen te rapporteren over de concrete resultaten en de realisatie van ambities. Utrecht en Zuid-Holland rapporteren jaarlijks de voortgang aan PS. Bij Flevoland en Noord-Holland is een dergelijke voortgangsrapportage niet aangetroffen.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 1	De beleidsdoelen ten aanzien van milieu, sociale voorwaarden (gericht op internationale arbeid- en mensenrechten) en 'social return' (het bij de uitvoering van overheidsopdrachten inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt) zijn ambitieus.	Deels	Deels	-	Deels
kans 2	Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.	-	-	-	Ja
Kans 3	In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.	-	-	-	-

Toelichting:

Drie van de vier provincies tonen zich op onderdelen uitgesproken ambitieus. Flevoland heeft zich doelen gesteld met betrekking tot social return en realiseert die ook in de praktijk. Noord-Holland en Zuid-Holland hebben op projectniveau ambitieuze milieudoelen geformuleerd. Zo koos Noord-Holland voor een zeer duurzame renovatie van het provinciekantoor en heeft Zuid-Holland gunningcriteria opgenomen voor duurzame catering. Bij alle provincies is incidenteel sprake van vragen over inkoop vanuit PS.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
extra bevinding	Het inkoopbeleid verwijst nauwelijks naar het provinciale milieubeleid. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen het inkoopbeleid en het milieubeleidsplan.	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt	-

Toelichting:

Milieubeleid en inkoopbeleid zijn verschillende domeinen. Bij drie van de vier provincies zijn er weliswaar communicatielijnen tussen Milieu en Inkoop, maar is de beleidsmatige afstemming beperkt. Er is geen sprake van strijdigheid tussen milieu- en inkoopbeleid, maar beide beleidsonderwerpen staan grotendeels los van elkaar. Hiermee wordt 'duurzaam inkopen' een doel op zich, terwijl duurzaam inkopen logischerwijs een middel is dat kan bijdragen aan de overkoepelende duurzaamheidsdoelen.

8.2 Organisatie

In deze paragraaf komen de eisen en een kans met betrekking tot het aspect Organisatie aan bod. Ook zijn er bij meerdere provincies extra bevindingen geconstateerd.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
eis 6	Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 7	De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, adequaat georganiseerd.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 8	Er zijn procedures waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	Nee	Nee	Deels	Deels

Toelichting:

In de binnen de overheid gekozen methodiek bestaat duurzaam inkopen uit het toepassen van minimumeisen bij 52 specifieke productcategorieën. Het is daarmee van belang dat het stellen van deze minimumeisen organisatorisch geborgd is door inkoopformats, procedures en afspraken. Dit is veelal wel geborgd voor Europese en openbare aanbestedingen, maar niet of in mindere mate voor kleinere meervoudig onderhandse aanbestedingen of enkelvoudige uitnodigingen.

De organisatie van de inkoopfunctie verschilt per provincie. Flevoland en Utrecht zijn het best te typeren als een gecoördineerd/decentrale inkoopfunctie, Zuid-Holland als een gecoördineerde inkoopfunctie en Noord-Holland als een centrale inkoopfunctie. De Randstedelijke Rekenkamer spreekt zich niet uit over een ideaaltype. Voor de organisatie van duurzaam inkopen is van belang dat de inkoopadministratie compleet is inclusief registratie van duurzaam inkopen, dat de informatievoorziening richting vakafdelingen goed is en dat de inkoopformats en -procedures gericht zijn op het toepassen van de minimumeisen.

Bij alle vier provincies is de basis voor een adequate organisatie gelegd. Goede organisatorische punten zijn bijvoorbeeld de complete centrale inkoopadministratie in Noord-Holland, de inkoopkennisuitwisseling in Flevoland, de invoering van een workflowsysteem in Zuid-Holland en het hanteren van inkoopformats in Utrecht. Maar in alle vier provincies zijn er nog verbeterpunten. Een belangrijk punt is de inkoopregistratie en daarmee het zicht op de (duurzame) inkooptrajecten. Flevoland en Utrecht waren niet in staat om een compleet inkoopoverzicht aan te leveren. Bij Zuid-Holland ontbreekt het zicht op een klein deel van de inkopen. Met het oog op eventuele bijsturing is het noodzakelijk dat ook de controle georganiseerd is. In Flevoland en Noord-Holland zijn geen controleprocedures aangetroffen voor het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces. In Utrecht en Zuid-Holland zijn deze er wel, maar worden deze niet bij alle inkopen toegepast.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 4	De organisatie en haar medewerkers streven naar steeds verdere verduurzaming en proberen processen zo in te richten dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de duurzaamheidsmogelijkheden en –impuls bij de betreffende inkoop.	Deels	Deels	-	Deels

Toelichting:

In drie van de vier provincies zijn meerdere voorbeelden aangetroffen die aantonen dat de organisatie streeft naar een vooruitstrevend niveau van verduurzaming door middel van inkoop. Zo is Flevoland ambitieus ten aanzien van de duurzaamheid van wegen, is Noord-Holland ambitieus ten aanzien van de renovatie van het kantoorlocatie aan het Houtplein en is Zuid-Holland ambitieus op projectniveau, bijvoorbeeld ten aanzien van het vervoer op aardgas. In al deze gevallen is, hetzij vanuit de afdeling Inkoop, dan wel vanuit de vakafdeling het initiatief genomen om verder te gaan dan uitsluitend het toepassen van de minimumeisen.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
extra bevinding	FL: De beleidsafdeling Duurzaamheid, Milieu en Water wordt beperkt betrokken bij duurzaam inkopen. NH: De beleidsafdeling Milieu is beperkt betrokken bij duurzaam inkopen. UT: De beleidsafdeling Milieu is nauwelijks / ad hoc betrokken bij duurzaam inkopen. ZH: Er is niet of nauwelijks verbinding tussen Bureau Inkoop en Regie en de beleidsafdeling milieu. De inbreng van de beleidsafdeling Milieu is niet geborgd in het inkoopproces.	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt
extra bevinding	FL: Er vindt geen kennisuitwisseling plaats tussen de twee belangrijkste inkopende afdelingen van de provincie, te weten de afdeling Facilitaire Zaken en de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer.	Aandachtspunt	-	-	-
extra bevinding	De Monitor Duurzaam Inkopen geeft door de opzet en soms incomplete aanlevering een geflatteerd beeld van de mate van duurzaam inkopen. In Noord-Holland zijn geen bijzonderheden aangetroffen en lijkt de monitor een goede weergave van de werkelijkheid.	Aandachtspunt	Goede praktijk	Aandachtspunt	Aandachtspunt

Toelichting:

In paragraaf 8.1 is bij de extra bevinding al aangeduid dat de beleidsmatige betrokkenheid van de afdelingen Milieu bij Inkoop beperkt is. Deze beperkte betrokkenheid zet zich ook door op organisatorisch niveau. De afdeling Milieu is in de vier provincies te kenmerken als een beleidsafdeling die op enige afstand staat van de facilitaire c.q. uitvoerende afdeling Inkoop. Slechts in uitzonderingsgevallen is er sprake van een inbreng vanuit de afdeling Milieu in een inkooptraject. Dit is niet zozeer een tekortkoming als wel een aandachtspunt. Een inhoudelijke en beleidsmatig onderbouwde inbreng vanuit de afdeling Milieu kan de afdeling Inkoop waardevolle inzichten bieden voor inkoopafwegingen. Op vergelijkbare wijze zijn ook de overwegingen vanuit vakafdelingen van belang.

Een bijzondere extra bevinding betreft de Monitor Duurzaam Inkopen. Het percentage van 73% duurzaam inkopen in Noord-Holland is een goede weergave van de werkelijkheid. De percentages duurzaam inkopen van de overige provincies liggen in werkelijkheid waarschijnlijk lager dan de in de Monitor gerapporteerde percentages.

8.3 Uitvoering

In deze paragraaf komen de eisen en kansen met betrekking tot het aspect Uitvoering aan bod.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
eis 9	In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de uitvoering of in de nazorgfase duurzaamheidcriteria meegenomen.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 10	Leveranciers worden op basis van een verkenning van de markt en/of op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 11	De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.	Nee	Nee	Ja	Deels

Toelichting:

Een goede uitvoering van duurzaam inkopen zit voor een belangrijk deel in het toepassen van de minimumeisen van Agentschap NL. Bij alle vier provincies is het zo dat in veel gevallen de minimumeisen worden toegepast. Dit leidt tot hoge percentages duurzaam inkopen in de Monitor Duurzaam Inkopen. Ook komt het bij alle vier provincies voor dat de minimumeisen niet worden toegepast. Het niet toepassen van minimumeisen heeft meerdere – elkaar soms overlappende – redenen:

- onbekendheid met de minimumeisen van Agentschap NL bij sommige vakafdelingen;
- beperkt zicht van de afdeling inkoop op met name kleinere aanbestedingen (enkelvoudige uitnodiging en meervoudig onderhands);
- beperkt mandaat van de afdeling inkoop om te sturen op (kleinere) aanbestedingen;
- onvoldoende sturing en controle op toepassen minimumeisen;
- bedrijfsmatige afweging om minimumeisen niet of niet volledig toe te passen (toepassen minimumeis is duurder);
- de wens om alternatieve duurzaamheidseisen te stellen, bijvoorbeeld in de gunningscriteria. Deze kunnen in effect ook verder gaan dan de minimumeisen.

De marktkennis van de afdelingen Inkoop is in de praktijk geen punt van aandacht. De benodigde kennis is aanwezig, wordt via externe adviseurs verkregen of wordt via de P4M- of P12-inkoop samenwerking gedeeld. Het is vaak, maar niet in alle gevallen, zo dat leveranciers volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen – worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

Bij Flevoland en Noord-Holland zijn geen gedocumenteerde inkoop-evaluaties aangetroffen. Bij beide provincies ontbreekt een vorm van de 'plan-do-check-act'-cyclus (Deming-cirkel). Utrecht heeft tussentijds de eigen prestaties met betrekking tot duurzaam inkopen laten meten. Dit heeft geresulteerd in meerdere aanbevelingen. In Zuid-Holland worden alleen de aanbestedingen waar de afdeling Inkoop bij betrokken is, geëvalueerd.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 5	Er is aantoonbaar een trend die laat zien dat duurzaamheid steeds vaker/meer diepgaand wordt meegenomen in de voorbereiding, specificatie, de selectie of in de nazorgfase.	Ja	Ja	-	-
kans 6	De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.	Ja	Ja	-	-

Toelichting

In Flevoland en Noord-Holland blijkt uit meerdere voorbeelden dat de provincies in toenemende mate aandacht hebben voor duurzaamheid. Duurzaam inkopen leeft in deze provincies. In Utrecht en Zuid-Holland is eveneens aandacht voor duurzaam inkopen en worden de minimumeisen voor duurzaam inkopen veelal toegepast. Er is in die provincies minder evident sprake van een trend richting een meer duurzame inkoop.

8.4 Aandeel duurzame inkopen in totale volume inkopen

De doelrealisatie tussen van de vier provincies is niet zonder meer te vergelijken. De totale inkoopvolumes verschillen aanzienlijk, van € 59 mln. per jaar in Flevoland tot circa € 300 mln. per jaar in Zuid-Holland.

De binnen de overheid gehanteerde meetmethodiek ten behoeve van de Monitor Duurzaam Inkopen zorgt voor een aantal kanttekeningen:

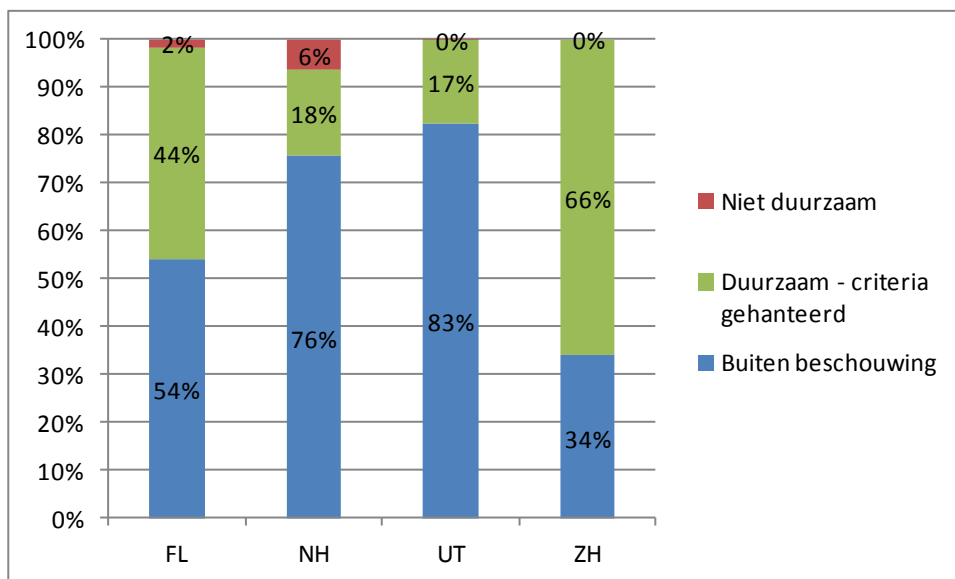
- Het gaat bij duurzaam inkopen uitsluitend om de 52 productcategorieën waarvoor duurzaamheidscriteria zijn bepaald. Een aanzienlijk deel van de provinciale inkopen valt buiten deze 52 productcategorieën en blijft daarmee buiten beschouwing als het gaat om duurzaam inkopen.
- Daarnaast meet de Monitor Duurzaam inkopen uitsluitend inkopen groter of gelijk aan € 50.000. De inkopen die kleiner zijn, blijven daardoor eveneens buiten beschouwing.
- Voor verdere kanttekeningen bij de meetmethodiek en de wijze van invullen bij de Monitor Duurzaam Inkopen verwijzen we naar paragraaf 4.4.

Tabel 17 Kwantitatief overzicht duurzaam inkopen in 2010 (in mln. €)

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
a) Totaal volume inkopen in 2010	59	279	70	300
b) Inkoopvolume in 52 productcategorieën, boven € 50.000 (c+d)	27 (46%)	68 (24%)	12,2 (17%)	198 (66%)
waarvan: c) waarvan duurzaam ingekocht inkoopvolume	26	50	12	198
d) niet duurzaam ingekocht inkoopvolume	1	18	0,2	0
Percentage uit Monitor Duurzaam Inkopen (c/b)	97%	73%	99%	100%

Tabel 17 toont de absolute verschillen in duurzaam inkopen, het formele percentage duurzaam inkopen volgens de Monitor Duurzaam inkopen en de verhouding ten opzichte van de totale inkoopvolumes. Flevoland en Noord-Holland realiseren volgens de monitor ruimschoots hun doel om 50% duurzaam in te kopen en Utrecht en Zuid-Holland scoren eveneens goed op hun doel om 100% duurzaam in te kopen.

Ook is duidelijk dat het gedeelte dat buiten beschouwing van de Monitor Duurzaam Inkopen blijft sterk verschilt van provincie tot provincie. In Zuid-Holland wordt het grootste deel van het totale inkoopvolume betrokken (66%), in Utrecht en Noord-Holland gaat het om respectievelijk slechts 17 en 24% van het totale inkoopvolume. De hoge percentages duurzaam inkopen van de monitor zijn daarmee nauwelijks onderling te vergelijken en moeten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden om uitspraken te doen over alle inkoop van de provincies. In Figuur 9 is dit grafisch weergegeven.



Figuur 9 Vergelijking percentages (duurzaam) inkoop, gerelateerd aan het totale inkoopvolume

8.5 Sterke punten per provincie

In het onderzoek zijn de volgende goede praktijken geconstateerd:

Beleid

- Flevoland: Heeft zich doelen gesteld met betrekking tot social return en realiseert die ook.
- Noord-Holland: Een realistische algemene doelformulering (50% in 2010) en relatief veel aandacht voor duurzaam inkopen in het inkoopbeleid.
- Noord-Holland: Hoog ambitieniveau op projectniveau. Dit werkt inspirerend, het draagt bij aan een hoog duurzaamheidsniveau en het zorgt voor een goede profilering van de provincie (voorbeeld “Het Nieuwe Huis”).
- Utrecht: De duurzaamheidsdoelstelling (100% in 2010) is een resultaatverplichting en daarmee is vrijblijvendheid van opname van de minimumeisen weggenomen.
- Zuid-Holland: het coalitieakkoord voor 2011-2015 bevat een duidelijke verwijzing naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Organisatie

- Flevoland: De medewerkers die regelmatig aanbestedingen uitvoeren/begeleiden streven zeer nadrukkelijk naar duurzaam inkopen.
- Noord-Holland: Het instellen van een projectteam Duurzaam Inkopen, onder meer voor de implementatie van organisatorische verbeteringen.

- Noord-Holland: Een degelijke inkoopregistratie (SAP) die nu verder wordt uitgebreid om duurzaam inkopen te registreren.
- Zuid-Holland: Implementatie van digitaal contractbeheer en een workflowsystematiek in 2012 (in opzet in orde, maar door lopende implementatie in dit onderzoek niet gecheckt).

Uitvoering

- Flevoland en Noord-Holland: Lopen in realisatie voor op hun doelstelling met betrekking tot duurzaam inkopen (50% in 2010).
- Utrecht: Alle medewerkers zijn bekend met de verplichting die de provincie is aangegaan.
- Noord-Holland en Utrecht: inzet van inkoopformats/inkoopsjablonen die de gebruiker verplicht langs de minimumeisen voor duurzaam inkopen leiden (door lopende implementatie in dit onderzoek niet gecheckt).

Samenwerking

- Flevoland: De provincie heeft een uitgesproken intentie om samen te werken. Dit omdat de provincie zich bewust is, dat haar omvang in sommige gevallen beperkt is.
- Noord-Holland en Zuid-Holland: Initiatief in de inkoop samenwerking en trekker in meerdere gezamenlijke aanbestedingen.
- Utrecht: Vanwege haar 100% duurzaamheidsdoelstelling streeft Utrecht actief naar opname van minimumeisen in gezamenlijke aanbestedingen.

HOOFDSTUK 9

Gevalstudies

In dit hoofdstuk volgt de beschrijving van vijf gevalstudies van aanbestedingen. Het betreft de volgende aanbestedingen:

1. E-veiling Papier
2. Catering
3. Elektriciteit
4. Reconstructie N237
5. Externe postbezorging (voorbeeld van samenwerking, dezelfde gevalstudie voor de vier Randstadprovincies)

9.1 E-veiling Papier

Gevalstudie: Papier

Omvang: Raamcontract (bedrag per jaar onbekend)

1. Omschrijving

Deze gevalstudie betreft de aanbesteding van een raamcontract voor de afname van print- en kopieerpapier. Deze aanbesteding is georganiseerd door het Centraal Inkoop Bureau (CIB) middels een elektronische veiling (e-veiling). Het CIB is een commerciële organisatie die zich heeft gespecialiseerd in de inkoopadvisering en ondersteuning op het vlak van de kantooromgeving. Een e-veiling is een methode waarbij één partij, in dit geval het CIB, de inkoopbehoefte van meerdere partijen bundelt in een grote vraag. De provincie werd, tezamen met andere provincies en gemeenten, door het CIB benaderd om deel te nemen. Door meerdere behoeften te bundelen via de e-veiling, werd het mogelijk lagere prijzen te bedingen. De leverancier die de laagste prijs bood en voldeed aan de eisen, won een contract met alle deelnemende partijen. Na gunning van de opdracht benaderde de winnende leverancier de afzonderlijke overheden voor het sluiten van een onderlinge raamovereenkomst.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid: De gevalstudie voldoet aan de inkoopbeleidsuitgangspunten van de provincie Utrecht .

Bevinding Organisatie: Het Centraal Inkoop Bureau (CIB) heeft op eigen initiatief de provincie benaderd om te participeren in een e-veiling voor papier. Dit leidde ertoe dat de afdeling SEI deze aanbesteding heeft uitbesteed aan het CIB. De operationele betrokkenheid vanuit SEI was dan ook beperkt. Duurzaamheid was geborgd, omdat het CIB de minimeisen opnam in de aanbesteding.

Bevinding Uitvoering: De provincie was bij aanvang van deelname aan de aanbesteding door CIB ervan verzekerd dat de minimeisen waren opgenomen.

Bevinding duurzaam inkopen: In deze gevalstudie zijn de duurzaamheidscriteria toegepast.

3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen.

Voor het te leveren papier gelden de volgende eisen: Van het te leveren papier mogen de emissies naar water en lucht bij de productie van pulp en papier niet hoger zijn dan onderstaande waarden, berekend volgens de methode zoals omschreven in het EU Ecolabel

Verder zijn er zeven specifieke eisen gebundeld in één eis (samengevat weergegeven):

1. Reinigingschemicaliën, ontinkingschemicaliën, schuiminhibitoren, dispergeermiddelen of coatings zijn vrij van alkylfenoethoxylaten (APEO's) of andere alkylfenolderivaten.
- 2a) De totale hoeveelheid restmonomeren is niet hoger dan 100 ppm⁹⁵.
- 2b) De hoeveelheid acrylamide in coatings, retentiehulpmiddelen, versterkende middelen, waterafstotende middelen, die in het product voorkomt is niet hoger dan 1000 ppm.
- 3a) Als oppervlakreactieve stoffen worden gebruikt in hoeveelheden van ten minste 100 g/ADT moet iedere oppervlakreactieve stof goed biologisch afbreekbaar zijn.
- 3b) Wanneer dergelijke oppervlakreactieve stoffen in kleinere hoeveelheden dan 100 g/ADT worden gebruikt, moet iedere oppervlakreactieve stof goed biologisch afbreekbaar of uiteindelijk biologisch afbreekbaar zijn.
4. De actieve componenten in biociden of biostatische middelen die worden gebruikt om slijmvormende organismen tegen te gaan in circulatiewatersystemen met vezels, mogen niet potentieel bioaccumulerend zijn.
- 5a) Er mogen geen commerciële kleurstofformules worden gebruikt die zijn geclassificeerd volgens een van de volgende risicozinnen (of combinaties ervan): R50, R51, R52, R53
- 5b) Er mag geen commerciële kleurstofformulering worden gebruikt bij pulp of papier.
6. Er mogen geen kleurstoffen of pigmenten worden gebruikt die zijn gebaseerd op schadelijke metalen.
7. Het papier is geproduceerd met chloorgasvrije bleekmethoden.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de afdelingen Inkoop en Facilitaire Service (FSE). CIB heeft bij het opstellen van de e-veiling zelf zorg gedragen voor het borgen van de minimumeisen. De provincie had hierbij geen eigen keuzeruimte. De gevalstudie voldoet daarmee aan de minimumeisen van Agentschap NL.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding geen gunningcriteria geformuleerd. Hantering van de minimumeisen zorgt afdoende voor duurzaamheid. Eventuele gunningcriteria met het oog op duurzaamheid waren dan ook voor de provincie niet aan de orde. In deze specifieke gevalstudie ging het om een veiling hetgeen impliceert dat de gunning op basis van prijs ging.

5. Inkoopbeleid provincie

Het geldende beleidskader voor deze productcategorie is het besluit van GS in 2007 dat in 100% van de aanbestedingen duurzaam ingekocht dient te worden volgens de Agentschap NL criteria. Voor de afdeling inkoop geldt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid de kaders vormt ten aanzien van de te volgen procedure. De menukaart duurzaamheid is in deze gevalstudie niet toegepast.

⁹⁵ Ppm = Parts Per Million, een chemisch-technische maataanduiding.

6. Organisatie inkoop

De afdeling SEI geeft inkoopadvies, maar kan ook de projectleiding voeren over een inkooptraject. Bij Europese aanbestedingen is dit altijd het geval. Naast advies levert de afdeling in het kader van contractmanagement het contractbeheer. Leveranciersmanagement is belegd bij de interne klant, in dit geval FSE. De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden niet gestructureerd gemonitord ten behoeve van interne verbeterprocessen. Dit is een taak die binnen het contractmanagement valt, maar juist op deze taak is de afgelopen tijd bezuinigd.

Het contractmanagement strekt zich uit over alle -langer lopende- (inkoop-)contracten binnen de gehele provincie. Het operationele inkoopproces (bijvoorbeeld het bestellen) ligt bij de vakafdeling. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De afdeling FSE is mandaathouder voor de productcategorie papier. Omdat het een Europese aanbesteding betreft, is de afdeling Inkoop vanaf het begin bij het inkoopproces betrokken.

7. Uitvoering inkoop

Het CIB heeft op eigen initiatief verschillende overheden uitgenodigd deel te nemen aan de e-veiling. Op het moment dat de uitnodiging bij de accountinkoper binnenkwam, trad deze in kort overleg met de FSE. Nadat deze kenbaar maakte in te stemmen met deelname aan de e-veiling heeft de directie van FSE getekend voor deelname. De afdeling SEI voerde vervolgens het proces uit, bijvoorbeeld de communicatie richting CIB. Het operationele deel na afloop van de veiling, zoals het bestellen van pallets papier gebeurde door FSE. De afdeling Milieu is niet ingeschakeld in bij deze gevalstudie en er zijn geen marktverkenningen uitgevoerd, omdat het een e-veiling betrof.

8. Samenwerking

Deze gevalstudie kan beschouwd als een bijzondere vorm van samenwerking. Doordat er voldoende overheidsinstanties inschreven op de veiling, ontstond er genoeg 'massa' om betere prijzen te bedingen. Van onderlinge, door de (Randstedelijke) provincies gecoördineerde samenwerking was geen sprake in deze gevalstudie.

9.2 Catering

Gevalstudie: Catering
Omvang: € 243.031

1. Omschrijving

Deze gevalstudie betreft het in 2010 afgesloten contract met Sodexo voor de levering van de catering van de provincie Utrecht. Het contract is niet aanbesteed, maar betreft de verlenging van een in 2009 afgesloten contract en betreft daarmee een enkelvoudige uitnodiging. Dit is niet conform het inkoopbeleid. Hiervoor heeft de afdeling Facilitaire Services (FSE) bij afdeling SEI om een uitzonderingsverklaring gevraagd en deze is door de afdeling SEI ondertekend. Daarbij moet worden vermeldt dat het in 2009 afgesloten contract reeds een verlenging betrof van verlengde contracten. Een deel daarvan de verlengde contracten en het oorspronkelijk afgesloten contract ontbreekt in het dossier. Het allereerste contract met Sodexo voor de levering van catering dateert uit 1997. Het contract wordt sinds 1997 niet meer aanbesteedt, maar verlengd en het is in de provinciale administratie niet meer te herleiden op welke wijze de provincie dit contract in 1997 in de markt heeft gezet.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid: In deze gevalstudie is er niet gehandeld volgens het inkoopbeleid van de provincie Utrecht.

Bevinding Organisatie: In deze gevalstudie is niet volgens de uitgangspunten van de organisatie gehandeld. Het contract met Sodexo bestaat reeds sinds 1997 maar het is niet meer bekend op welke wijze het contract destijds is aanbesteed. Het contract is enkele malen verlengd, terwijl dit had moeten worden aanbesteed. Bij aanbesteding had de afdeling SEI de minimumeisen moeten borgen. Hiervan is echter geen sprake geweest.

Bevinding Uitvoering: De afdeling FSE heeft bij het verlengen van het contract ervoor gekozen om de minimumeisen niet op te nemen. De afdeling SEI heeft daar niet op geïnterveneerd.

Bevinding duurzaam inkopen: In deze gevalstudie zijn de duurzaamheidscriteria niet toegepast.

3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Voor deze productgroep was de volgende minimumeis gesteld:

- Vanaf 2010 bestaat elk jaar 40% van het assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume van dat jaar, aantoonbaar uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken. Het inkoopvolume is gelijk aan de hoeveelheid door de inschrijver (de cateraar) ten behoeve van de opdracht ingekochte ingrediënten vermenigvuldigd met de inkoopprijs daarvan.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de afdelingen SEI en FSE. De afdeling FSE heeft de minimumeisen in deze gevalstudie niet opgenomen, omdat 40% biologische producten als een "te grote stap" werden ervaren door de afdeling FSE.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL de volgende gunningcriteria geformuleerd:

- Indien van het aan te bieden assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume, elk jaar meer dan 40% aantoonbaar bestaat uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd. Het inkoopvolume is gelijk aan de hoeveelheid door de inschrijver (de cateraar) ten behoeve van de opdracht ingekochte ingrediënten vermenigvuldigd met de inkoopprijs van deze ingrediënten.

De provincie heeft de bovengenoemde of andere op duurzaamheid gerichte gunningcriteria niet gehanteerd. Het betrof een enkelvoudige uitnodiging waardoor deze gunningcriteria niet van toepassing waren.

5. Inkoopbeleid provincie

Het geldende beleidskader voor deze productcategorie is het besluit van GS in 2007 dat de provincie in 100% van de aanbestedingen de minimumeisen zal toepassen.

Voor de afdeling FSE geldt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid de kaders vormt ten aanzien van de te volgen procedure. De menukaart duurzaamheid is niet toegepast.

6. Organisatie inkoop

De directie FSE is mandaathouder voor de productcategorie Catering.

7. Uitvoering inkoop

Bij verlengen van het contract met Sodexo zijn er geen minimumeisen van Agentschap NL opgenomen. De overgang naar 40% biologische producten werd door FSE als een te grote overgang ervaren. De gevalstudie voldoet daarmee aan niet aan de minimumeisen van Agentschap NL. Het besluit om de minimumeisen van Agentschap NL niet op te nemen is genomen door de afdeling FSE. Vanuit de afdeling SEI heeft daar geen controle of correctie op plaatsgevonden. Verder heeft er in het kader van deze gevalstudie geen afstemming plaatsgevonden met de afdeling Milieu en zijn er geen aparte marktverkenningen uitgevoerd. Uit de interviews⁹⁶ blijkt dat voor de catering in de nieuwe huisvesting van het provinciehuis wel duurzaamheidseisen worden meegenomen.

8. Samenwerking

Samenwerking was bij de verlening van dit specifieke contract niet aan de orde vanwege de nog korte contractduur tot het moment van het opnieuw aanbesteden van de catering voor de nieuwe huisvesting.

9.3 Elektriciteit

Gevalstudie: Elektriciteit

Omvang: € 357.750

1. Omschrijving aanbesteding

Het in 2010 afgesloten contract is niet aanbesteed, maar betreft de verlenging van een in 2009 afgesloten contract omdat de provincie per april 2012 zal verhuizen naar het nieuwe provinciehuis en de contractduur als te kort werd ervaren om opnieuw aan te besteden. De contractwaarde maakt dat dit volgens het inkoopbeleid en volgens wet- en regelgeving een Europese aanbesteding had moeten zijn. Er is geen uitzonderingsverklaring aangetroffen in het dossier. Het valt niet binnen de scope van dit onderzoek na te gaan of hier sprake is van een onrechtmatig handelen.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid: De gevalstudie voldoet niet aan de inkoopbeleidsuitgangspunten van de provincie Utrecht .

Bevinding Organisatie: Hoewel het aanbestedingsbedrag volgens het inkoopbeleid aanleiding geeft voor een Europese aanbesteding, is er in deze gevalstudie gekozen voor verlenging van het contract. Er is geen uitzonderingsverklaring aangetroffen. Een gedetailleerde beoordeling op rechtmatigheid valt niet binnen de scope van dit onderzoek. De informatie verzameld in dit rekenkameronderzoek richt zich uitsluitend op duurzaam inkopen en samenwerking en niet om te beoordelen of in deze gevalstudie rechtmatig gehandeld is. Het is echter niet in overeenstemming met het inkoopbeleid.

Bevinding Uitvoering: In deze gevalstudie is door afdeling SEI in samenspraak met de afdeling FSE ervoor gekozen om te voldoen aan de minimumeisen. Er was de ambitie om *nog* duurzamere energie in te kopen, maar daarvoor waren geen middelen.

Bevinding duurzaam inkopen: In deze gevalstudie zijn de duurzaamheidscriteria toegepast.

⁹⁶ Bron: interviews 29 november 2011.

3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Voor deze productgroep was de volgende minimumeis gesteld:

- De te leveren elektriciteit is voor 100% duurzame elektriciteit als bedoeld in artikel 1 eerste lid sub u van de Elektriciteitswet 1998.

De gevalstudie voldoet aan deze minimumeis. Er is voor 100% duurzame elektriciteit ingekocht.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL de volgende gunningcriteria geformuleerd:

- Garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit voldoen aan de definitie van artikel 1 eerste lid sub x van de Elektriciteitswet 1998 en zijn uitgegeven door een instantie die daartoe op grond van artikel 73 tweede lid van de Elektriciteitswet 1998 is aangewezen.

De provincie heeft niet de bovengenoemde of andere op duurzaamheid gerichte gunningcriteria gehanteerd. De minimumeisen zijn gehanteerd om het beoogde minimumniveau ten aanzien van duurzaamheid te bereiken. Er was vanuit de afdeling FSE een hogere ambitie dan het voldoen aan de minimumeisen. Dit bleek echter niet mogelijk binnen de bestaande financiële ruimte (zie verdere toelichting onder 6).

5. Inkoopbeleid provincie

Het geldende beleidskader voor deze productcategorie is het besluit van GS in 2007 dat de provincie in 100% van de aanbestedingen de minimumeisen toepast. Voor de afdeling inkoop geldt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid de kaders vormt ten aanzien van de te volgen procedure. De menukaart duurzaamheid is bij deze gevalstudie niet toegepast.

6. Organisatie inkoop

De directie FSE is mandaathouder voor de productcategorie elektriciteit.

7. Uitvoering inkoop

Duurzame elektriciteit is te verkrijgen in verschillende typen. De provincie heeft in deze gevalstudie besloten zich te conformeren aan de minimumeisen van Agentschap NL door 100% duurzame elektriciteit in te kopen. De provincie heeft de groene stroom gekocht tegen het meest gunstige tarief. Uit dit onderzoek blijkt dat er vanuit de afdeling FSE de ambitie bestond om *nog* duurzamer te zijn door bijvoorbeeld de inkoop van elektriciteit uit windenergie. FSE heeft hiervoor een beperkte marktverkenning uitgevoerd (er was geen intentie om een andere stroomleverancier te kiezen). Andere vormen van groene elektriciteit bleken echter duurder dan de reguliere vorm van groene elektriciteit en pasten daardoor niet binnen het budget. Hierover heeft FSE informeel gesprekken gevoerd met een medewerker van de afdeling Milieu om te bekijken of er vanuit Milieu geormerkte budgetruimte bestond voor duurzame initiatieven. Dit niet zo bleek te zijn. De afdeling FSE heeft besloten het contract te verlengen met Eneco en de afdeling SEI heeft voorzien in de begeleiding bij de procedure daarvan (bijvoorbeeld de verzending van de benodigde documenten).

8. Samenwerking

Samenwerking was bij de verlening van dit specifieke contract niet aan de orde vanwege de nog korte contractduur tot het moment van het opnieuw aanbesteden van de catering voor de nieuwe huisvesting.

9.4 Reconstructie N237

Gevalstudie: Wegennet: Reconstructie N237

Omvang: € 6.000.000

1. Omschrijving

Deze gevalstudie betreft de Europese aanbesteding van de reconstructie van het N237 wegvak Berekuil – Universiteitsweg. De bereikbaarheid voor de auto en het openbaar vervoer van de regio tussen Utrecht en Amersfoort staat onder druk: de groei van het autoverkeer is groter dan het tempo waarin bestaande wegen worden uitgebreid of nieuwe wegen kunnen worden aangelegd. Dagelijkse files zijn het gevolg.

Het doel van deze aanbesteding is een opdrachtnemer te selecteren die de volgende werkzaamheden in hoofdlijnen, gaat uitvoeren:

- ontwerpen, levering en uitvoering van werken voor verkeerssystemen (verkeerskundige inrichtingswerken en wegverhardingen);
- het aanbrengen van de verkeerssystemen;
- coördinatie, afstemming en afwikkeling in verband met alle werkzaamheden naar onder meer (weg)gebruikers, aanwonenden en afhankelijke nutsbedrijven;
- uitvoeren van alle werkzaamheden onder geaccrediteerde kwaliteits- en veiligheidscertificering;
- het uitvoeren van bijkomende werkzaamheden aangaande organisatie en kwaliteit;
- het meerjarig onderhoud van de asfaltverharding voor een periode van 15 jaar;
- ontwerp en aanleg van twee bruggen over de Biltse Griff.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid: In deze gevalstudie is er gehandeld volgens het inkoopbeleid. Europese aanbestedingen van de afdeling Wegen vallen procesmatig onder de regie van de afdeling SEI. Contractvorming verzorgt de afdeling Wegen zelf.

Bevinding Organisatie: De afdeling Wegen besteedt de inhoudelijke contractvorming standaard uit. Daarbij verzorgt de afdeling Wegen zelf de opname van minimumeisen en heeft dit als eis bij de externe opdrachtnemer neergelegd. De afdeling SEI begeleidt alleen het aanbesteden van de contractdocumenten.

Bevinding Uitvoering: De afdeling Wegen heeft op eigen initiatief duurzaamheidscriteria in de gunning meegenomen. Dit is geen noodzakelijkheid vanuit het inkoopbeleidskader, maar een reflectie van het eigen ambitieniveau en het gegeven dat de afdeling de minimumeisen te mager acht.

Bevinding duurzaam inkopen: In deze gevalstudie zijn de duurzaamheidscriteria toegepast.

3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor de productgroep (wegennet) heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen. Voor deze productgroep was de volgende minimumeis gesteld (samengevat weergegeven):

- Verwerken afvoeren vrijkomende stoffen (zoals teerhoudende gesteenten).

De provincie Utrecht heeft bovenstaande minimumeisen opgenomen in de overeenkomst. Daarnaast heeft de provincie, gezien de werkzaamheden rondom de weg zelf, ook de volgende minimumeisen toegepast in de gevalstudie.

- Openbare Verlichting: Ontwerp OVL energielabel (minimaal label D) en Dimbare verlichting.
- Kunstwerken: Duurzaam ontwerp houten constructie; Duurzaam ontwerp staalconstructie. Verwerken/afvoeren van vrijkomende stoffen.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding voor de relevante productgroepen de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

Wegennet:

1. Duurzaam materiaalgebruik: Naarmate de milieubelasting - berekend met een milieugerichte levenscyclus - lager is, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
2. Grondbalans: Naarmate over de grenzen van een werk minder aan- en of afvoer plaatsvindt van grond, dat geschikt is als secundaire bouwstof, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
3. Benutten weginfrastructuur als energiebron: Naarmate de weginfrastructuur meer wordt benut als energiebron, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.

Openbare verlichting:

4. Duurzaam ontwerp reclameverlichting: Naarmate de reclameverlichting energiezuiniger is, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
5. Energiezuinige reclameverlichting: Naarmate de reclameverlichting duurzamer is vervaardigd, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
6. Duurzaam ontwerp OVL: De mate waarin bij de productie gerecyclede grondstoffen zijn toegepast: hoe hoger het percentage, hoe beter;.

Kunstwerken

1. Grondbalans: Naarmate over de grenzen van een werk minder aan- en of afvoer plaatsvindt van grond, dat geschikt is als secundaire bouwstof, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
2. Duurzaam materiaalgebruik: Naarmate de milieubelasting - berekend met een milieugerichte levenscyclusanalyse - lager is, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.

In deze gevalstudie heeft de provincie de volgende gunningcriteria en (gewogen) weging opgenomen met als doel het verkrijgen van inzicht in de toe te passen duurzaamheidsmaatregelen. Beoordeeld wordt hoe de inschrijver:

1. in de projectuitvoering stuurt op duurzaamheid en maatschappelijke verantwoord ondernemen (28/400);
2. met zijn ontwerp invulling geeft aan energiebesparing op openbare verlichting en duurzaam en onderhoudsvriendelijk materiaalgebruik inclusief het hergebruik van materialen tijdens het werk (40/400)
3. maatregelen treft binnen de werkzaamheden om uitvoeringswerkzaamheden duurzaam te laten verlopen tijdens het werk. (32/400).

De provincie Utrecht heeft gekozen om niet letterlijk alle gunningcriteria van Agentschap NL mee te nemen, maar koos voor de opname van drie eigen geformuleerde criteria. Dit is logisch omdat niet alle gunningcriteria van toepassing waren (zoals de criteria voor reclameverlichting). Uit het formuleren en opnemen van eigen gunningcriteria spreekt een ambitie op het gebied van duurzaamheid die verder gaat dan het opnemen van minimumeisen. In totaal telde duurzaamheid daarmee voor 100 van de 400 gewogen punten mee.

5. Inkoopbeleid provincie

Het geldende beleidskader voor deze productcategorie is het besluit van GS in 2007 dat de provincie in 100% van de aanbestedingen de minimumeisen zal toepassen. Voor de afdeling Wegen geldt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid de kaders vormt ten aanzien van de te volgen procedure. De afdeling Wegen heeft binnen de provinciale organisatie een speciale bevoegdheid om zelfstandig aan te besteden tot de Europese aanbestedingsgrens. Deze speciale bevoegdheid is niet belegd in documenten. Deze speciale bevoegdheid heeft als consequentie dat de afdeling Wegen voor de eigen aanbestedingen opname van minimumeisen heeft moeten borgen. Uit de Monitor Duurzaam Inkopen 2009 (ACS) blijkt dat de afdeling Wegen in 2009 reeds 100% duurzaam inkocht en daarmee de opname van de minimumeisen geheel geborgd heeft.

6. Organisatie inkoop

De contractvorming wordt door de afdeling Wegen altijd uitbesteed aan een externe partij. Richtinggevend voor de opdrachtnemer zijn daarbij de wensen van de afdeling Wegen. Omdat deze gevalstudie een Europese aanbesteding betreft, is er in deze gevalstudie samengewerkt tussen afdeling Wegen en een inkoper van afdeling SEI. Wat er inhoudelijk in het contract komt te staan, waaronder de duurzaamheidscriteria, is afkomstig van de afdeling Wegen. Zaken met betrekking tot het aanbestedingsproces, zoals het opstellen van de inschrijvingsleidraad, gunningsdocumenten en het contractbeheer tijdens de aanbestedingsfase, vallen onder de verantwoordelijkheid van afdeling SEI.

7. Uitvoering inkoop

Het proces om van inkoopbehoefte naar contract naar aanbesteding te komen laat zich in praktijk het beste omschrijven als een proces van collegiale samenwerking, waarbij de afdeling Wegen en SEI gezamenlijk tot contractinhoudelijke wensen komen en SEI het aanbestedingsproces begeleidt.

Het initiatief om meer te doen op duurzaamheidsvlak dan het opnemen van minimumeisen kwam vanuit de afdeling Wegen. De afdeling Wegen is ambitieus wat betreft duurzaamheid en is van mening dat het voldoen aan minimumeisen in hun sector relatief eenvoudig is.

De minimumeisen zijn erg laagdrempelig en voor de afdeling Wegen vormt dat een prikkel om meer te doen. Deze ambitie werd in 2009 geuit in het door de afdeling Wegen opgestelde Actieplan Duurzaamheid. Dit actieplan verwoordt de ambitie van het GS –besluit uit 2007 om 100% duurzaam in te kopen in 2010 en gaat in op de verantwoordelijkheid van de afdeling Wegen daarin. Vanuit een speciale bevoegdheid mag de afdeling Wegen zelf aanbesteden. De afdeling dient daarom zelf de toepassing van minimumeisen te borgen. Het formele ambitieniveau van de provincie gaat niet verder dan het opnemen van de minimumeisen. Uit dit onderzoek blijkt dat de medewerkers van de afdeling Wegen de minimumeisen zelf te mager vinden. Ten behoeve van eigen duurzaamheidsinitiatieven heeft de afdeling Wegen een intern contactpersoon. Het gaat dan om initiatieven die verder gaan dan de minimumeisen. Voor informatie over de minimumeisen (en sjablonen voor opname van minimumeisen) kan de afdeling Wegen, evenals de andere afdelingen, terecht bij het team Inkoop.

8. Samenwerking

Samenwerking was in deze gevalstudie niet aan de orde.

9.5 Externe postbezorging

Jaar: 2010
Omvang: circa € 480.000⁹⁷

1. Omschrijving

Op 1 april 2009 werd het laatste deel van de postmarkt - voor brieven tot 50 gram - geopend voor postvervoerbedrijven anders dan TNT. Vóór 1 april 2009 had postconcern TNT, nu Post NL, het alleenrecht op deze markt. Het opheffen van dit monopolie betekent dat de dienst postverzorging onder de Europese aanbestedingsregelgeving valt. Overheden hebben nu de mogelijkheid om andere partijen te selecteren. Bijzonder was dat het hierdoor voor alle provincies een nieuw domein was. Post was niet eerder aanbesteed. Dit betekende dat het voor de Noord-Hollandse sectoren Inkoop en Facilitaire Zaken een niet eerder uitgevoerd inkooptraject was en dat dit nieuw domein nog verkend moest worden. Een aspect dat bijvoorbeeld voor post voor het eerst verkend ging worden was de perceelindeling. Omdat het aan postbezorging bestede bedrag naar verwachting hoger lag dan de Europese aanbestedingsgrens voor diensten (€ 193.000) was een Europese aanbesteding vereist.

Noord-Holland heeft begin 2010 in het kader van de interprovinciale samenwerking het initiatief genomen om samenwerking in deze aanbesteding te verkennen. Tien van de twaalf provincies (uitgezonderd Limburg en Noord-Brabant) hadden in eerste instantie aan Noord-Holland aangegeven interesse te hebben om in ieder geval te onderzoeken of ze mee willen doen aan een gezamenlijke aanbesteding. Later in het traject viel Gelderland af. In het gehele traject is door de deelnemende provincies gezamenlijk opgetrokken.

De bij de aanbesteding geformuleerde visie⁹⁸ was dat de externe postbezorging uitermate betrouwbaar moet zijn. Daarnaast dient de leverancier een full service leverancier te zijn die de opdrachtgever zo veel mogelijk werk uit handen neemt rond postbezorging en de dienstverlening hieromtrent. Deze visie moet bezien worden binnen het kader van onderstaande doelstellingen:

- optimaliseren van de prijs- kwaliteitverhouding van de dienstverlening;
- optimalisatie van de dienstverlening door efficiency in processen;
- standaardisering van de dienstverlening.

De provincies hebben ervoor gekozen om externe postbezorging te verdelen in twee percelen⁹⁹.

- perceel 1: Geadresseerde post met een overkomstijd van 24 en 48 uur;
- perceel 2: Geadresseerde post met een overkomstijd van 48 tot 72 uur + ongeadresseerde post.

Op 30 september 2010 besloten GS de aanbestedingsdocumenten vast te stellen en de aanbesteding voor externe postbezorging voor negen provincies te starten, midden november 2010 waren de offertes binnen en werden deze beoordeeld en begin februari 2011 werd de onderhandeling afgerond en werd het contract met de leveranciers aangegaan. Het uiteindelijk afgesloten contract betrof een raamovereenkomst voor twee jaar (2011 en 2012), met een verlengingsmogelijkheid. Iedere deelnemende provincie sloot onder de voorwaarden van deze raamovereenkomst een (gezamenlijk voorbereide) individuele overeenkomst met de leverancier.

⁹⁷ Bedrag van € 480.000 voor "Post" overgenomen uit de Monitor Duurzaam Inkopen Noord-Holland.

⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2010): Aanbesteding post, Bijlage 1a Programma van eisen perceel 1 Geadresseerde post met een overkomstijd van 24 en 48 uur.

⁹⁹ Provincie Noord-Holland (2010): Offerteaanvraag Openbare Europese aanbesteding Externe Postbezorging.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid:

Er is geen specifiek provinciebeleid voor het domein postbezorging. Het is een facilitaire dienstverlening waarvoor tot voor kort maar één dienstverlener was. Met andere woorden: er was tot twee jaar terug ook geen noodzaak om hiervoor specifieke beleidsuitgangspunten te hebben. Met het openstellen van de postbezorgingsmarkt ontstond voor deze en andere provincies de noodzaak om de postbezorging Europees aan te besteden. In dat inkoopproces zijn gaandeweg de wensen en eisen van de provincie in kaart gebracht. Deze uitgangspunten vormden tezamen met het inkoopbeleid het kader voor deze aanbesteding. Sociale voorwaarden en sociale criteria speelden geen rol.

Bevinding Organisatie:

Bijzonder in de organisatie was de samenwerking met andere provincies (zie hieronder). De organisatie vanuit de provincie was betrekkelijk standaard: er is een team samengesteld bestaande uit een inkoopadviseur en een expert vanuit de vakafdeling. De aanbesteding van de externe postbezorging was een duurzame inkoop. Daar is bewust op gekoerst en dat is zonder problemen gerealiseerd. Er zijn geen verdergaande eisen ten aanzien van milieu opgenomen. In deze aanbesteding had de sector Inkoop een grote rol en was er aandacht voor interne controle.

Bevinding Uitvoering:

In de uitvoering speelde met name een rol dat de eisen voor dit nieuwe domein verkend moesten worden en dat dit gezamenlijk met andere provincies is gedaan (zie hieronder bij samenwerking).

Bevinding Samenwerking:

Er was bij de deelnemende provincies een uitgesproken ambitie om deze aanbesteding gezamenlijk s op te pakken. De samenwerking is projectmatig georganiseerd en aangestuurd door de provincie Noord-Holland. Er lagen geen geformaliseerde afspraken aan ten grondslag. Het samenwerkingsproces was op momenten lastig, onder meer doordat de groep deelnemers groot was en sommigen onvoldoende commitment toonden c.q. afspraken niet nakwamen. Dat het onderwerp externe postbezorging nieuw was, heeft ook niet meegewerkt: het was "pionieren" hetgeen ook veel discussie over verschillende ideeën met zich mee bracht. Niettemin heeft de samenwerking succesvol uitgekapt in de zin dat op gebundelde - en daarmee efficiënte - wijze de postbezorging goed is aanbesteed.

Bevinding duurzaam inkopen:

Bij de aanbesteding van de externe postbezorging zijn de duurzaamheidscriteria toegepast.

3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimeisen (samengevat weergegeven¹⁰⁰):

- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten dieselloortuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg, beschikken over de volgende voorziening voor beperking van emissie van fijnstof:

¹⁰⁰De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Doordat eerdere versies van criteriadocumenten niet beschikbaar zijn kunnen er verschillen zijn tussen de ten tijde van dit onderzoek beschikbare criteriadocumenten en de criteriadocumenten die bij de aanbesteding zijn geraadpleegd.

- a) Roetfilter affabriek.
- b) Indien roetfilter affabriek niet leverbaar is: retrofit of een installatie met een tenminste gelijkwaardige werking.
- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg voldoen aan de Euro-4 norm.
- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen met een gewicht groter dan 3500 kg, dienen minimaal te voldoen aan Euro-IV norm.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de sector Inkoop en Facilitaire Zaken. De provincie heeft in de aanbesteding deze minimumeisen gehanteerd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van postbezorging daarmee als een duurzame inkoop. De sector Inkoop geeft aan dat de minimumeisen geen probleem waren voor de leveranciers: het wagenpark van de postbezorgers voldeed al aan deze eisen.

Met het oog op duurzaamheid heeft de provincie bij deze aanbesteding onder meer de volgende eisen gesteld:

- De inschrijvers moeten door een zogeheten Eigen verklaring aangeven dat de in te zetten voertuigen inderdaad aan de minimumeisen van Agentschap NL voldoen.
Ook verklaren ze zich akkoord om binnen 7 dagen na verzoek van de provincie een opgave te verstrekken van voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen met merknaam en type en een afschrift van de typegoedkeuringspapieren waaruit blijkt welke Euronorm(en) aan het type/ de typen is/zijn toegekend.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zwaarder dan 3500 kg voldoen aan Euro-V, EEV ("Enhanced Environmentally friendly Vehicle" (extra milieuvriendelijk voertuig)) of Euro-VI, dan worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.
- Indien de inschrijver de CO₂- uitstoot van de voor de opdracht ingezette bestelwagens, vrachtwagens, lucht- en/of scheepsvervoer* voor 100% compenseert, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.
- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg voldoen aan de Euro-5 norm, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.

De provincie heeft niet de bovengenoemde of andere op duurzaamheid gerichte gunningcriteria gehanteerd. De minimumeisen zijn gehanteerd om het beoogde minimumniveau ten aanzien van duurzaamheid te bereiken. Er was vanuit de provincies ook geen hogere ambitie gesteld dan het voldoen aan de minimumeisen. Sociale voorwaarden of social return spelen voor de provincie geen rol bij de postbezorging.

5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het collegeprogramma "Krachtig, in balans" (2007-2011), het milieubeleidsplan van de provincie en het inkoopbeleid. Voor een facilitaire dienst als postbezorging heeft de provincie geen beleid. Dit moet wel gezien worden tegen de achtergrond van de betrekkelijke veranderingen in de postbezorging. Voorheen was er maar één aanbieder waardoor specifiek beleid vanuit de directie Middelen niet aan de orde was. Het aspect duurzaamheid speelt bij de postbezorging maar een geringe rol. De provincies hebben geen verdergaande ambities dan het voldoen aan de minimumeisen ten aanzien van milieu bij deze dienstverlening.

6. Organisatie inkoop

Inkoop adviseert, maar heeft geen mandaat. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie Middelen is mandaathouder voor de productcategorie postbezorging. Omdat het een Europese aanbesteding betreft, is de sector Inkoop vanaf het begin van het inkoopproces betrokken.

7. Uitvoering inkoop¹⁰¹

Om de uitvoering aan te duiden is onderstaand de gang van zaken in chronologische volgorde beschreven:

- Op 23 januari 2010 vond de startbijeenkomst met de potentieel deelnemende provincies plaats. Hierin zijn de eerste uitgangspunten verkend, zijn de voor- en nadelen besproken en zijn verdere acties uitgezet.
- Op 24 februari 2010 heeft het projectteam bestaande uit de deelnemende provincies overlegd over de perceelindeling. Een aantal provincies heeft gegevens aangeleverd met betrekking tot de huidige postcontracten en pakketten. Deze zijn besproken. Een aantal provincies heeft ook een voorstel gedaan voor perceelindeling voor een nieuw contract. Het voorstel van de provincie Noord-Holland is besproken en de afgevaardigden van de andere provincies konden zich vinden in de voorgestelde indeling. In de bijeenkomst is eveneens de planning, de te nemen acties en de indeling in projectteam en kernteam besproken.
- Op 17 maart 2010 was er een overleg waarin naast de perceelindeling ook specifieke eisen en ideeën over mogelijke aanbieders aan bod kwamen.
- Op 26 mei 2010 zijn de percelen en het programma van eisen besproken.
- Op 7 juli 2010 besprak het projectteam het programma van eisen, de offerteaanvraag en de vorm van de raamovereenkomst.
- Op maandag 27 september 2010 is de aanbesteding aangekondigd via de aanbestedingskalender.
- Op 30 september 2010 besloten GS de aanbestedingsdocumenten vast te stellen en de aanbesteding voor externe postbezorging voor negen provincies te starten.
- Midden november 2010 waren de offertes binnen en werden deze beoordeeld.
- Begin februari 2011 werd de onderhandeling afgerond en werd het contract met de leveranciers aangegaan.

8. Samenwerking

Vanaf het begin heeft de provincie Noord-Holland ingezet op samenwerking bij de postaanbesteding. In het startgesprek met de geïnteresseerde provincies op 13 januari 2010 zijn de volgende mogelijke voordelen van gezamenlijk aanbesteden genoemd:

- inkoopvoordeel;
- vermindering werklast voor de meeste provincies omdat daar zij mee kunnen liften met deze aanbesteding, waarbij minimale inspanning wordt verwacht;
- administratieve lastenverlichting voor de markt (slechts 1 aanbesteding i.p.v. 10);
- op zijn minst kennisdeling en informatie uitwisseling onderling.

De volgende nadelen zijn vooraf besproken:

- langdurig proces door het aanbesteden met meerdere partijen;
- afstand tussen de diverse deelnemers;
- verschillen binnen de diverse provincies.

Noord-Holland was initiator van de samenwerking en fungeerde - als initiator - ook in het verdere traject als trekker in de samenwerking. Het door de Noord-Hollandse sector Inkoop geschreven plan van aanpak vormde de leidraad voor het gezamenlijke inkooptraject. De samenwerking is vanuit de inkopers en materiedeskundigen van de provincies tot stand gekomen.

¹⁰¹ Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding.

Het is daarmee bottom up ontstaan, niet of nauwelijks aangespoord of aangestuurd door hoger management. Noord-Holland en de andere deelnemende provincies besloten als geheel en niet als P4 de aanbesteding te doen. Dit omdat het vraagstuk voor iedere provincie op min of meer dezelfde wijze speelde en een Europese aanbesteding voor iedereen noodzakelijk werd. Er is voor dit project een onderscheid gemaakt in een brede projectgroep en een kernteam.

De projectgroep bestond uit inkopers en materiedeskundigen van alle deelnemende provincies. Het kernteam bestond uit vijf inkopers en materiedeskundigen uit Noord-Holland, Utrecht en Overijssel.

In het voorjaar van 2010 zijn meerdere besprekingen gewijd aan de perceelindeling en later aan het programma van eisen. Voor zowel de materiedeskundigen als de inkopers was het voorbereiden van een postbezorgings-aanbesteding nieuw. Dit maakte dat veel aspecten voor het eerst overwogen moesten worden. De voorgestelde keuzes moesten vervolgens door de leden van de projectgroep worden teruggelegd bij de eigen organisatie. De coördinatie en aansturing daarvan was soms moeizaam. Ook verschilde de mate waarin de materiedeskundigen/inkopers de voorgestelde keuzes moesten laten accorderen door hun eigen management. Het was aan de projectgroep om gezamenlijk tot een eensluidende keuze te komen bij perceelindeling, programma van eisen, gunningcriteria et cetera. Het kernteam bereidde dit voor en werkte het vervolgens uit.

Lastig in het samenwerkingsproces bleken:

- het nieuwe, nog onontgonnen, terrein van een postbezorgingsaanbesteding;
- de grote geografische afstand, waardoor niet alle deelnemers altijd deelnamen aan overleggen;
- de vrijblijvendheid van de samenwerking die ertoe bijdroeg dat afspraken soms niet of pas laat nagekomen werden;
- het beperkte commitment bij enkelen;
- verschillen in eisen, die bovendien soms laat in het traject naar boven kwamen;
- de onervarenheid bij het kernteam met dergelijke grote samenwerkingsprojecten.



BIJLAGE A

Afkortingen

EMVI	Economisch meest voordelige inschrijving
GPR	GPR (Gemeentelijke Praktijk Richtlijn) Gebouw is een bepalingsmethode voor de milieuprestatie van een gebouw op basis van milieugerichte levenscyclusanalyses (LCA's)
GWW	Grond-, Water- en Wegenbouw
IAPP	Inkoop- en aanbestedingsplatform voor provincies
LCA	Levenscyclusanalyses
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
RAW	Rationalisatie en Automatisering in de grond-, water- en wegenbouw. Dit is een dynamisch stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden om bouwcontracten in de gww-sector samen te stellen
TCO	Total cost of ownership is een kostprijsbenadering waarbij de kosten gedurende de hele levensduur worden meegenomen.



BIJLAGE B

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- De heer A. van Brakel, afdeling Subsidies en Inkoop
- De heer C. Breedveld, afdeling Subsidies en Inkoop
- Mevrouw S. Gillissen, afdeling Facilitaire Services
- De heer F. Hooft van Huysduynen, afdeling Informatie voorziening
- De heer E. Koevoets, afdeling Wegen
- De heer M. Linskens, afdeling Mileu
- De heer L. van Reichgelt, afdeling Subsidies en Inkoop
- De heer T. van Steenis, afdeling Subsidies en Inkoop
- De heer J. Luiks
- De heer R. van Lunteren, gedeputeerde provincie Utrecht



BIJLAGE C

Lijst van geraadpleegde bronnen

Bestuurlijke documenten

- Provincie Utrecht (2011), Overzicht voorjaarsnota 2011
- Provincie Utrecht (2011), Coalitieakkoord 2011-2015, Focus, Vertrouwen, Oplossingsgericht
- Provincie Utrecht (2011), Begroting Provincie Utrecht 2012
- Provincie Utrecht (2010), GS-besluit 09-03-2010: Voortgangsrapportage Duurzaam inkopen
- Provincie Utrecht (2011), Schriftelijke vraag PVV-fractie (dhr. R. Dercksen) betreffende duurzame inkoop, 25-juni 2011
- Provincie Utrecht (2009), Verslag van de vergadering van de Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie van 2 maart 2009
- Provincie Utrecht (2009), Plan van aanpak duurzaam inkopen
- Provincie Utrecht (2006), Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2006
- Provincie Utrecht (2010), Mandaatbesluit secretaris, 2010
- Provincie Utrecht (2008), In actie voor duurzaamheid! (Actieplan Duurzaamheid)
- Provincie Utrecht (2008), Begeleidingsstukken voor het directieoverleg, 20 augustus 2008: Duurzaam inkopen
- Provincie Utrecht (2007), Coalitieakkoord 2007-2011, Slagvaardig samen werken aan kwaliteit en duurzaamheid
- Provincie Utrecht (2008), Coalitieakkoord 2008-2011, Accent 2008, Slagvaardig verder.
- Provincie Utrecht (2006), Motie Maatschappelijke verantwoord aanbesteden, 13 november 2006
- Provincie Utrecht, 2009, Provinciaal milieubeleidsplan 2009 – 2011
- Provincie Utrecht (2010), Organisatiebesluit Provincie Utrecht 2004 (geldig sinds 11 maart 2011)
- Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid CONCEPT

Organisatorische documenten

- Provincie Utrecht (20XX), Organisatieschema Provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (20XX), Inkoopprocessen (procesbeschrijving)
- Provincie Utrecht (2010), A3 Jaarplan afdeling SEI
- Provincie Utrecht (2011), Stand van zaken A3 jaarplan SEI
- Provincie Utrecht (2011), Definitieve versie auditrapport Justitia en Themis
- Provincie Utrecht (2011), Afwegingskader duurzaamheid
- Provincie Utrecht (2009), Voorstel aan PS 10-03-2009: Duurzaam inkopen
- provincie Utrecht (2008), Implementatieplan Hier en Nu
- Provincie Utrecht (2009), Plan van aanpak naar aanleiding van aanbevelingen gemaakt in ACS Monitor
- Provincie Utrecht (2011), Auditrapport Justitia en Themis

Monitors en overige

- ACS (2009), Rapportage Monitor Duurzaam Inkopen Provincie Utrecht
- KPMG (2010), Eindrapport monitor gehele overheid
- KPMG (2010), rapport monitor Provincie Utrecht
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2009), Monitor Duurzaam Inkopen

- SenterNovem (2009), Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen
- Provincie Utrecht (2008), Interne mail de datum 22 augustus 2008 naar aanleiding van het directieoverleg, 20 augustus 2008: Duurzaam inkopen

Gevalstudies

Van de vijf inkooptrajecten is het volledig ter beschikking gestelde inkoopdossier bestudeerd. Deze bevatten in ieder geval de offerteaanvraag, de offerte en het besluit. Onderstaand zijn de documenten weergegeven waaruit informatie is overgenomen.

E-veiling Papier

- Centraal Inkoopbureau (CIB) (2010): Toelichtingsbrief e-veiling papier.
- Centraal Inkoopbureau (CIB) (2010): Inschrijfformulier e-veiling papier.

Catering

- Provincie Utrecht (2010): Overeenkomst voor Dienstverlening betreffende "Cateringdienstverlening".
- Provincie Utrecht (2010): Verklaring uitzonderingsregel op het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Elektriciteit

- Provincie Utrecht (2011): Overeenkomst tot levering van Elektriciteit

Reconstructie N237

- Provincie Utrecht (2010): Inschrijvingsleidraad overeenkomst 816 – dienst 2010 DCM contract Reconstructie N237.
- Provincie Utrecht (2009): Actieplan Duurzaamheid – afdeling Wegen

Externe postbezorging

- Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding.
- Provincie Noord-Holland (2010): Offerteaanvraag Openbare Europese aanbesteding Externe Postbezorging.
- Provincie Noord-Holland (2010): Aanbesteding post, Bijlage 1a Programma van eisen perceel 1 Geadresseerde post met een overkomsttijd van 24 en 48 uur.



BIJLAGE D

Productcategorieën duurzaam inkopen

De productcategorieën waarvoor door Agentschap NL duurzaamheidscriteria zijn opgesteld.

1. Audiovisuele apparatuur
 2. Bedrijfskleding
 3. Beveiliging
 4. Buitenlandse dienstreizen
 5. Catering
 6. Conserveringswerken
 7. Dienstauto's inclusief onderhoud
 8. Drankautomaten
 9. Drukwerk
 10. Elektriciteit
 11. Externe vergader- en verblijffaciliteiten
 12. Gas
 13. Gemalen
 14. Gladheidbestrijding
 15. Groenvoorzieningen
 16. Grondwerken, bouwrijp maken en sanering/bodemreiniging
 17. Grootkeukenapparatuur
 18. Hardware
 19. Kabels en Leidingen
 20. Kantoorartikelen
 21. Kantoorgebouwen beheer en onderhoud
 22. Kantoorgebouwen huur en aankoop
 23. Kantoorgebouwen nieuwbouw
 24. Kantoorgebouwen renovatie
 25. Kantoormeubilair
 26. Kantoorstoffering
 27. Kunstwerken
 28. Leerlingenvervoer en gym-/zwemvervoer
 29. Mobiele werktuigen - aanschaf
 30. Mobiele werktuigen - uitbesteding
 31. Netwerken, telefoniediensten en telefoonapparatuur
 32. Openbaar vervoer
 33. Openbare verlichting
 34. Papier
 35. Post
 36. Reiniging bedrijfskleding
 37. Reiniging openbare ruimte
 38. Reproductieapparatuur
-

39. Riolering
40. Schoonmaak
41. Sloop van gebouwen
42. Straatmeubilair
43. Toner cartridges
44. Transportdiensten
45. Vaartuigen
46. Verhuisdiensten
47. Verkeersregelinstallaties
48. Vraagafhankelijk vervoer
49. Waterbouwkundige constructies
50. Waterzuiveringsinstallaties/slibbehandeling
51. Wegen
52. Zware motorvoertuigen en mobiele werktuigen incl. onderhoud

Het aantal productcategorieën ontwikkelt zich doordat Agentschap NL nieuwe toevoegt en bestaande schrapt of samenvoegt. Oorspronkelijk waren er 45 productcategorieën. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek (najaar 2011) zijn er 52 productcategorieën waarvoor criteriadocumenten zijn vastgesteld.

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl