

Duurzaam inkopen en aanbesteden – provincie Flevoland

Aanleiding

Het afgelopen decennium heeft duurzaam inkopen zich ontwikkeld, zowel in brede zin in de maatschappij, als bij de overheid. De doelstelling van het vorige kabinet om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen, 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 52 productcategorieën - waarvoor door Agentschap NL 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.

Probleemstelling

De Rekenkamer wil inzicht verkrijgen in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid. De onderzoeksvragen luiden:

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

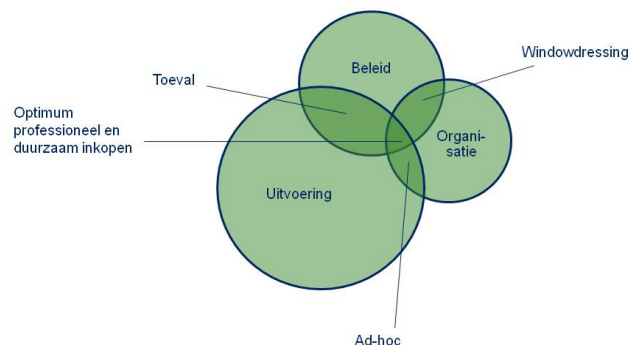
Algemene conclusie

Duurzaam inkopen leeft bij de provincie Flevoland. De uitvoering van duurzaam inkopen lijkt goed op orde: de provincie Flevoland realiseerde in 2010 een percentage van 97% duurzaam inkopen. Met dit percentage realiseert de provincie Flevoland ruimschoots de eigen doelstelling van 50% duurzaam inkopen in 2010. Wel constateert de Rekenkamer dat de inkoopadviseurs geen compleet overzicht hebben van alle inkopen. Gelet op het streven naar 100% duurzaam inkopen (voor het totale inkoopvolume waarvoor criteria zijn opgesteld) in 2015 constateren wij dat de organisatie (nog) niet voldoende geborgd is. Er is onvoldoende sprake van inzicht, controle en monitoring op opname van de duurzaamheidscriteria voor alle inkoop en aanbestedingen. De inkoopadviseurs hebben alleen een adviesfunctie naar de vakafdelingen en kunnen niet afdwingen dat de duurzaamheidscriteria worden toegepast. Er is ruimte om (beargumenteerd) af te wijken van het streven naar duurzaam inkopen. Duurzaam inkopen is een streven, maar is niet "verplicht". Dit maakt dat het "implementatieplan" richting 100% duurzaam inkopen in 2015 aandacht verdient.

Beoordeling en bevindingen

De Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit en de uitvoering van het duurzaam inkoop en aanbestedingsbeleid, grafisch weergegeven als een zogeheten 'bollenmodel'. In een ideale situatie sluiten beleid, organisatie en uitvoering naadloos op elkaar aan, grafisch weergegeven in de vorm van bollen van gelijke grootte.

De afbeelding hiernaast geeft de bevindingen in Flevoland grafisch weer. In het oog springt dat de provincie Flevoland veel aandacht heeft voor de uitvoering. De sterke uitvoering maakt dat de provincie de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen realiseert. Deze sterke uitvoering heeft een aantal oorzaken. Ten eerste is het beleid helder, te weten "100% duurzaam inkopen in 2015". Daarnaast zijn er standaard-procedures en documenten uitgewerkt. Tenslotte is het resultaat ook het gevolg van de (landelijke) aandacht die het onderwerp heeft gekregen en de gedrevenheid van de inkopende medewerkers om duurzaam in te kopen. Het aspect organisatie is naar verhouding minder ontwikkeld. Dat komt onder meer doordat de procedures door een deel van de organisatie niet toegepast worden, er geen organisatiebreed inzicht is en er slechts beperkt sprake is van interne controle



en monitoring. Tenslotte is er de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van het inkoopbeleid, dat niet strookt met het uiteindelijk willen realiseren van 100% duurzaam inkopen. Inkoop samenwerking vindt op ad hoc basis plaats tussen de inkoopafdelingen van de provincies. De borging van de samenwerking is beperkt waardoor de samenwerking niet zo robuust is als die zou kunnen zijn.

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.

Tabel **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%

Aanbevelingen aan PS

- 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.
- 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.
- 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.

Aanbevelingen aan GS

... ingeval de 100% doelstelling conform de Deelnameverklaring gehandhaafd blijft:

- B1. Leg de "verplichting" om duurzaam in te kopen vast in het nieuwe inkoopbeleid.
- B2. Organiseer het organisatiebrede inzicht op de inkopen (contractmanagement en inkoopadministratie).
- B3. Breng een "check" op duurzaam inkopen aan in de inkoopprocedure.

... ingeval de doelstelling door PS wordt herzien:

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

... met het oog op inkoop samenwerking:

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

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Duurzaam inkopen en aanbesteden - provincie Flevoland*. Het rapport en persbericht vindt u op onze website <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl>. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Gerth Molenaar, molenaar@randstedelijke-rekenkamer.nl, tel. (020) 58 18 585.