

Duurzaam inkopen en aanbesteden – provincie Noord-Holland

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?

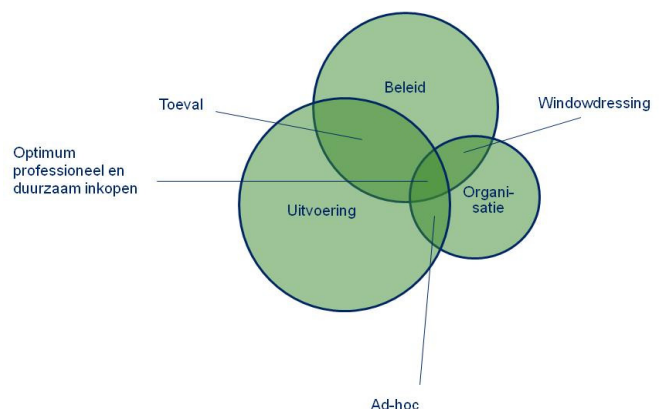
Algemene conclusie

Duurzaam inkopen leeft bij de provincie Noord-Holland. De uitvoering van duurzaam inkopen is goed op orde: Noord-Holland realiseerde in 2010 een percentage van 73% duurzaam inkopen. Met dit percentage realiseert Noord-Holland ruimschoots de eigen doelstelling van 50% duurzaam inkopen in 2010. Gelet op het streven van 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 controle en monitoring door de afdeling Inkoop op opname van de duurzaamheidscriteria voor alle inkoop en aanbestedingen. De afdeling inkoop heeft alleen een adviesfunctie naar de vakafdelingen en kan niet afdwingen dat de duurzaamheidscriteria worden toegepast. Er is ruimte om (beargumenteerd) af te wijken van het streven naar duurzaam inkopen. Duurzaam inkopen is daarmee een streven, maar 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 Noord-Holland grafisch weer. In het oog springt dat Noord-Holland veel aandacht heeft voor de uitvoering. De sterke uitvoering maakt dat de provincie de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen realiseert. Deze sterke uitvoering komt met name door een duidelijk beleid met duidelijke beleidskeuzes. De organisatie van duurzaam inkopen heeft als sterke punten de degelijke inkoopadministratie, het hanteren van inkoopformats en een projectteam duurzaam inkopen. De beperkte interne controle en monitoring, in combinatie met de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van het inkoopbeleid, maakt dat het aspect organisatie naar verhouding minder ontwikkeld is. 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. 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 Noord-Holland*. 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.