

Duurzaam inkopen en aanbesteden – provincie Zuid-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?

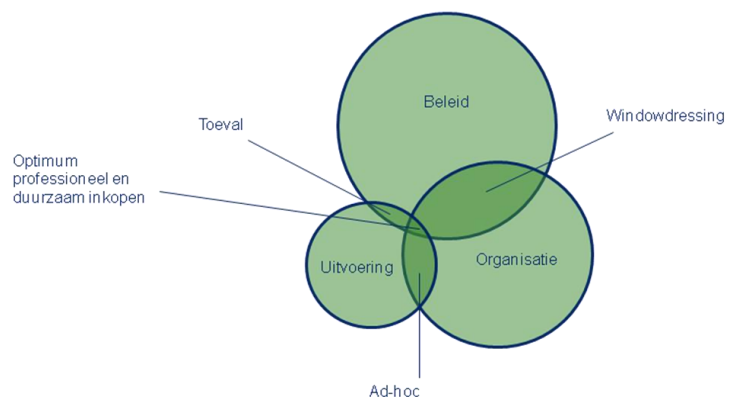
Algemene conclusie

De provincie Zuid-Holland heeft zich ten doel gesteld om in 2011 100% duurzaam in te kopen. Het voeren van een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid is verankerd in het huidige coalitieakkoord. De inkooporganisatie is redelijk goed op orde, maar in het inkoopproces is onvoldoende geborgd dat de minimeisen daadwerkelijk worden opgenomen. Hoewel de provincie Zuid-Holland in de Monitor Duurzaam Inkopen 100% scoort, blijkt in de praktijk dat de criteria van Agentschap NL niet altijd, of niet volledig, in de aanbestedingsdocumenten worden opgenomen. De provincie werkte ten tijde van het onderzoek (eind 2011) aan enkele organisatorische verbeteringen, die ten goede komen aan het resultaat op duurzaam inkopen.

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 Zuid-Holland grafisch weer. Een sterk punt is dat Zuid-Holland het voeren van een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft verankerd in beleidsdocumenten en het coalitieakkoord. De organisatie is redelijk goed op orde, maar de uitvoering sluit hier nog niet goed op aan. Duurzaamheideisen (uit de criteriadocumenten van Agentschap NL) worden niet altijd, of niet volledig opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. 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 duurzaamheidmonitor 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. Zorg dat, naast de invoering van een workflowsystematiek met "check" op duurzaam inkopen, ook gemonitord en gestuurd wordt op daadwerkelijke opname van de criteria van Agentschap NL in de aanbestedingsdocumenten. Als hiervan wordt afgeweken, verdient het aanbeveling om dit te verankeren in het beleid.

... 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 Zuid-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.