

## Op papier of ook in de praktijk?

# Duurzaam inkopen

## ‘Open deuren’ in borging van beleid naar uitvoering staan wagenwijd open

De politiek wil naar een meer duurzame samenleving. De overheid vult dit in door onder andere duurzaamheid op te nemen in het inkoop- en aanbestedingsproces. Tussen Rijk en provincies is afgesproken om in 2015 100% duurzaam in te kopen. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland hebben zich hier via deelnameverklaringen aan gecommitteerd. De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre deze doelstelling op papier ook in de praktijk wordt gerealiseerd.

**Viola van Guldener**

**D**uurzaamheid 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 wilt maken om gesignaleerde problemen op te lossen en ambities te verwezenlijken. Bijvoorbeeld voor iets heel zakelijks en alledaags als inkopen en aanbesteden. Het Rijk heeft voor het bepalen van het begrip ‘duurzaam inkopen’ in overleg met de sectoren zogenaamde minimumcriteria opgesteld, waaraan een inkoop moet voldoen wil het duurzaam zijn. Duurzaam inkopen wordt voornamelijk ingevuld door minimumcriteria op het terrein van milieu, maar inmiddels zijn er ook sociale criteria en *social return*-voorwaarden geformuleerd (zie ook kader ‘Wat is duurzaam inkopen?’).

**Uit onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer blijkt dat de provincies Noord-Holland, Utrecht, Flevoland en Zuid-Holland de ambitie hebben om duurzaam in te kopen, hiervoor ook beleid hebben opgesteld, maar niet voor alle inkopen de duurzaamheidscriteria in de praktijk volgen. De doelstelling om 100% duurzaam in te kopen wordt hiermee voornamelijk niet gehaald. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat 100% duurzaam inkopen op papier bijvoorbeeld 17% duurzaam inkopen in de praktijk kan betekenen. Consequentie hiervan is dat een te optimistisch beeld kan bestaan over het bereiken van de doelstelling 100% duurzaam inkopen.**

## Wat is duurzaam inkopen?

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 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 minimumcriteria zijn uitgewerkt door Agentschap NL voor 52 productcategorieën. Als een inkoop voldoet aan de genoemde minimumcriteria wordt de inkoop als duurzaam aangemerkt.
- 2 **Sociale criteria:** Inkoopcriteria gericht op het verbeteren van arbeidsomstandigheden, naleving van mensenrechten, voorkomen van kinderarbeid en eerlijke handel in de gehele productketen. 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 Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de provincies Noord-Holland, Utrecht, Flevoland en Zuid-Holland de afspraak – om 100% duurzaam inkopen in 2015 te bereiken – in de praktijk uitvoeren. Daarbij is gekeken naar de realisatie van de doelstelling en de samenhang tussen de aspecten beleid, organisatie en uitvoering van duurzaam inkopen, zowel in het algemeen als voor een aantal specifieke inkoop en aanbestedingen.<sup>1</sup>

### '100% duurzaam inkopen': 17% tot 66% van het totale inkoopvolume

Een van de opvallende aspecten in dit onderzoek bleek de niet eenduidige interpretatie van het begrip 100% duurzaam inkopen. In de diverse beleidsstukken, in de interviews met de ambtelijke organisatie, in de interviews met bestuurders en in de Commissie vergaderingen van Provinciale Staten over het rapport bleken er verschillende interpretaties van deze afspraak te bestaan (zie tabel 1).

- alle inkoop van de provincie zijn duurzaam ingekocht;
  - alle inkoop vallend onder de 52 productcategorieën zijn duurzaam ingekocht;
  - alleen inkoop vallend onder de 52 productcategorieën en boven de 50.000 € zijn duurzaam ingekocht.
- 'politieke'  
interpretatie  
'Rijks'-  
interpretatie  
'monitor'-  
interpretatie

Tabel 1. Verschillende interpretaties van '100% duurzaam inkopen'

De interpretatieverschillen worden veroorzaakt door de verschillende begripsafbakening. Zo wordt in de deelnameverklaringen tussen het Rijk en provincies uitgegaan van duurzaam inkopen over de 52 productcategorieën – de 'Rijks'-interpretatie. In de landelijke monitor duurzaam inkopen<sup>2</sup> van het Rijk wordt uitgegaan van duurzaam inkopen over de 52 productcategorieën boven de € 50.000 – de 'monitor'-interpretatie. In het politieke debat wordt regelmatig duurzaam inkopen begrepen als ware alle inkoop van de provincie duurzaam ingekocht – de politieke interpretatie.

In beleidsstukken en nota's aan de Provinciale Staten wordt gerapporteerd over de gerealiseerde percentages van de landelijke monitor duurzaam inkopen. Daarbij wordt vaak niet de bijbehorende afbakening weergegeven, waardoor de monitorcijfers in het politieke debat een andere interpretatie krijgen.

Om helderheid te krijgen in hoe groot de verschillen zijn tussen de verschillende interpretaties, hebben we in het onderzoek geprobeerd inzicht te krijgen in de omvang en opbouw van de inkoopvolumes. Er blijkt een groot verschil in de opbouw van de inkoopvolumes bij de provincies. Het aandeel van het inkoopvolume voor de 52 productcategorieën boven € 50.000 ten opzichte van het totale inkoopvolume varieert sterk (zie rij b in tabel 2). In Utrecht valt 17% van het inkoopvolume hieronder. In Zuid-Holland is dat meer dan de helft van het inkoopvolume. 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.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
a) Totaal volume inkoop in 2010	59	279	70	300
b) Inkoopvolume in 52 productcategorieën boven € 50.000 (percentage ten opzichte van het totale inkoopvolume b/a)	27 (46%)	68 (24%)	12,2 (17%)	198 (66%)
c) Duurzaam ingekocht inkoopvolume	26	50	12	198

Tabel 2. Overzicht inkoopvolumes van 2010 (in mln. euro's)

Interpretatie	Uitleg interpretaties	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
'monitor'-interpretatie	% duurzaam inkopen (c/b) = het inkoopvolume dat duurzaam is ingekocht (c) ten opzichte van het inkoopvolume van de 52 productcategorieën boven de € 50.000 (b)	97%	73%	99%	100%
'politieke' interpretatie	% duurzaam inkopen (c/a) = het inkoopvolume dat duurzaam is ingekocht (c) ten opzichte van het totale jaarlijkse inkoopvolume van de provincie (a)	44%	18%	17%	66%

Tabel 3. Overzicht consequenties interpretatieverschillen<sup>3</sup>



Dit betekent dat voor het interpreteren van het getal – dat in de Landelijke Monitor Duurzaam Inkopen genoemd wordt – het van enorm belang is om precies aan te geven wat er onder verstaan wordt. Ter illustratie laten we in tabel 3 de verschillen zien tussen de 'monitor'-interpretatie en de 'politieke' interpretatie. We beginnen daarbij met de percentages uit de landelijke monitor duurzaam inkopen. Als tweede laten we de percentages zien volgens de 'politieke' interpretatie (% duurzaam inkopen ten opzichte van het totale inkoopvolume).

De consequentie van deze interpretatieverschillen is dat er een rooskleuriger beeld ontstaat dan feitelijk het geval is.

Op zich hoeven de verschillende interpretaties geen probleem te zijn, zo lang maar duidelijk is welke interpretatie van 100% duurzaam inkopen gehanteerd wordt. En zo lang de cijfers weergegeven hoe duurzaam inkopen in de praktijk wordt uitgevoerd. In het onderzoek hebben we daarom niet alleen naar de cijfers gekeken, maar ook naar de mate waarin duurzaam inkopen in het beleid, de organisatie en de uitvoering is geborgd (zie ook kader 'Bollenmodel').

### 'Open deuren'-borging van beleid naar uitvoering staan open!

Volgens de drie 'bollen' van het bollenmodel constateren we het volgende ten aanzien van de borging van duurzaam inkopen in de praktijk:

- *Duidelijke beleidskaders, interne monitoring ontbreekt*

De vier provincies hebben duidelijke beleidskaders voor duurzaam inkopen opgesteld. Hiermee laten de provincies aantoonbaar zien te streven naar duurzaam inkopen. De monitoring van het realiseren van de doelen is voor twee van de vier provincies een verbeterpunt. Utrecht en Zuid-

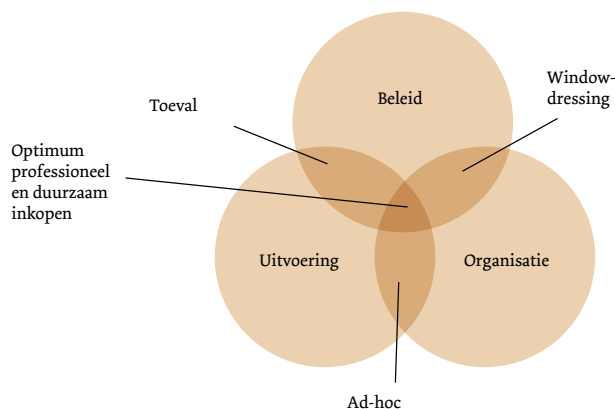
Holland rapporteren jaarlijks over de voortgang richting provinciebestuur, terwijl bij Flevoland en Noord-Holland een voortgangsrapportage niet is aangetroffen. Overigens zijn drie van de vier provincies ambitieuzer dan de afspraken die met het Rijk zijn gemaakt. Flevoland heeft zich doelen gesteld met betrekking tot social return en realiseert die ook in de praktijk. Noord-Holland en Zuid-Holland hebben op projectniveau meer ambitieuze milieudoelen gesteld.

- *'Grote' inkopen goed geborgd*  
Uitgangspunt van duurzaam inkopen is dat de inkopen voldoen aan de gestelde milieucriteria voor 52 productgroepen. Het stellen van deze milieucriteria in de inkoop en aanbestedingen is veelal goed geborgd in de inkoopformats, procedures en afspraken voor de "grotere" inkopen en aanbestedingen (zoals de Europese en openbare aanbestedingen). Bij alle vier provincies is hiermee de basis voor een adequate organisatie gelegd. De opname van milieucriteria voor 'kleinere' onderhandse inkopen of enkelvoudige uitnodigingen is veelal niet goed geborgd in inkoopformats, procedures en afspraken. De organisatie van de inkoopfunctie speelt hierbij een rol. Zo hebben inkoopadviseurs alleen aan adviesfunctie richting de vakafdelingen of zijn de inkoopadviseurs geheel niet betrokken bij de inkoop.
- *'Kleine' inkopen voldoen niet*  
Een goede uitvoering van duurzaam inkopen zit voor een belangrijk deel in het toepassen van de minimumcriteria bij de inkopen en aanbestedingen van de provincies. Uit casuonderzoek blijkt dat – voor die inkopen waar de inkoopafdeling weinig tot geen betrokkenheid bij heeft – de minimumcriteria niet altijd worden toegepast. Daarnaast vindt controle op het voldoen aan de gestelde duurzaamheidscriteria in de uitvoering van het aanbestede werk of dienst niet altijd plaats. Daarmee kunnen we niet voor alle bestudeerde inkopen vaststellen of het werk of de dienst daadwerkelijk duurzaam (volgens de minimumcriteria) uitgevoerd wordt.

Het blijkt dus dat de provincies aantoonbaar streven naar duurzaam inkopen, maar dat ze het eigen duurzaam inkoopbeleid niet of niet volledig toepassen als strikt beleidskader. Dit heeft vooral te maken met de organisatie van de inkoopfunctie. Dit betekent dat in de praktijk de minimumcriteria wel worden toegepast bij de grotere inkopen en aanbestedingen, maar niet voor de kleinere inkopen en aanbestedingen. Aangezien de afspraak is om in 2015 100% duurzaam in te kopen voor alle inkopen voor de 52 productcategorieën, plaatst de rekenkamer vraagtekens bij de haalbaarheid van deze doelstelling in de praktijk.

## Bollenmodel

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 is onderzocht in welke mate de drie bollen op elkaar zijn afgestemd (zie figuur).



Figuur. Het bollenmodel

Er kan sprake zijn van de volgende situaties:

- 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-hocmatige manier van werken*.

## Hoe verder met duurzaam inkopen?

Om te zorgen dat de praktijk van duurzaam inkopen meer overeenkomt met de ambitie van 100% duurzaam inkopen stellen we – vanuit onze ervaring en kennis met duurzaam inkopen – de volgende oplossingsrichtingen voor:

- *Stel bestuurlijk vast of 100% duurzaam inkopen de gewenste doelstelling is*  
Hierbij kan het provinciebestuur ervoor kiezen om de 100% duurzaam inkopen doelstelling te blijven hanteren voor alle 52 productcategorieën, maar kan het ook kiezen voor een drempelbedrag waarboven deze doelstelling geldt, of kan het een lager percentage duurzaam inkopen als doelstelling vaststellen. De ambtelijke organisatie dient het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe goed te documenteren (wanneer mag er afgeweken worden van). Het provinciebestuur dient in ieder geval een jaarlijkse rapportage te ontvangen, waarin duidelijk uitgelegd wordt over welk deel van het inkoopvolume het gaat. Tot slot bevelen we aan om in de nazorgfase van het inkoopproces te evalueren of de minimumcriteria tijdens de uitvoering van het werk of dienst ook worden toegepast.
- *Zorg dat duurzaamheid en duurzaam inkopen 'tussen de oren' komt*  
De inkoopafdeling heeft niet in alle gevallen de doorzettingsmacht

in de organisatie om duurzaam inkopen af te dwingen. Duurzaam inkopen dient daarom *'tussen de oren'* te komen van alle medewerkers. Alleen als er een cultuur ontstaat waarin duurzaamheid en de duurzaamheidscriteria onderdeel worden van het inkoopproces, zal er bij alle inkoop en aanbestedingen een bewuste keuze voor duurzaam inkopen en aanbesteden gemaakt kunnen worden. Deze cultuur kan bereikt worden door bijvoorbeeld een communicatietraject te starten binnen de ambtelijke organisatie, het publiceren van duurzaam inkoopcriteria op intranet, voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren en door het uitdragen van duurzaamheid en duurzaam inkopen door bestuurders en het management van de provincie.

- *Houd oog voor innovaties op duurzaamheid bij marktpartijen*  
We hebben in het onderzoek weerstand gemerkt over de minimumcriteria. Een van de veel gehoorde klachten om voor aanbestedingen in de praktijk deze criteria niet te toe te passen is dat de criteria te stringent zijn: de criteria bepalen te veel de middelen in plaats van het duurzaamheidsdoel. In onze ogen hebben de minimumcriteria provincies de eerste aanzet gegeven om duurzaamheid en duurzaam inkopen op de agenda te krijgen en de eerste stappen daarin te zetten. Dat resulteert in eerder genoemde resultaten. Let wel: de criteria zijn *minimumeisen*. Als een provincie meer wil bereiken op het vlak van duurzaamheid – dan het voldoen aan de minimumeisen – dan is het verstandig om innovaties bij marktpartijen op duurzaamheid te (gaan) volgen. Vernieuwende contractvormen kunnen hierbij helpen. We denken hierbij aan contractvormen waarbij niet altijd alles vooraf bepaald wordt door de provincie, maar waarin randvoorwaarden en duurzaamheidsambities worden opgenomen (zoals via functioneel specificeren, economisch meest voordelige inschrijving en *total cost of ownership*). Tot slot kunnen de provincies – om bovenstaande mogelijk te maken – met het Rijk in overleg over de houdbaarheid van de minimumcriteria voor de 52 productcategorieën.

## Auteur

Dr. V.R. (Viola) van Guldener<sup>1</sup> is senior adviseur bij KplusV organisatieadvies ([vanguldener@kplusv.nl](mailto:vanguldener@kplusv.nl)).

De inhoud van dit artikel is afgestemd met dr. Gerth Molenaar van de Randstedelijke Rekenkamer ([molenaar@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:molenaar@randstedelijke-rekenkamer.nl)).

## Noten

- 1 Voor inzicht in het volledige onderzoek, de resultaten en conclusies verwijzen we u naar de onderzoeksrapporten 'Duurzaam Inkopen en aanbesteden' van de vier provincies ([www.randstedelijke-rekenkamer.nl/publicaties/2012/](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/publicaties/2012/)).
- 2 Monitor Duurzaam Inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG in opdracht van het ministerie van I&M.
- 3 Nota Bene bij tabel 3: 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 landelijke 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. Daarmee zijn bovenstaande berekende percentages voor interpretatie 3 niet een weergave van het feitelijke percentage duurzaam inkopen ten opzichte van het totale inkoopvolume, maar slechts een illustratie van de consequenties van de verschillen in interpretatie.
- 4 Aan de onderzoeken hebben – naast de auteur van dit artikel – meegewerkt: drs. Martijn Mussche, drs. Aiko Klein, drs. Joost Gruijters en Ellen de Jonge MA van KplusV, onder verantwoordelijkheid van de Randstedelijke Rekenkamer.

# Nieuw

Toegang tot de collectieve sector



€ 39,50

In Toegang tot de collectieve sector staat centraal wat de overheid kan doen om een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de maatschappelijke welvaart. Theoretische analyses worden aangevuld met beschouwingen over de Nederlandse beleidspraktijk. Het openingshoofdstuk biedt een eerste kennismaking met de collectieve sector. De overige hoofdstukken behandelen:

- De motieven voor overheidsbemoeienis met de economie
- De politieke besluitvorming
- De invloed van het overheidsbeleid op de economische ontwikkeling
- Overheidsfinanciën en pensioenen in het licht van de vergrijzing
- Het begrotingsbeleid
- De verzorgingsstaat
- De belastingen en premies en hun invloed op de economische ontwikkeling
- Maatschappelijke kosten-batenanalyses
- De betekenis van non-profit organisaties
- De decentrale overheden
- De Europese Unie en de eurocrisis
- De privatisering van overheidsbedrijven en het streven naar betere marktwerking

