

# Duurzaam inkopen en aanbesteden

Onderzoeksopzet

Amsterdam, september 2011



# Inhoudsopgave

1.	Aanleiding.....	2
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	3
3.	Kader: begrippen en definities .....	4
4.	Afbakening .....	7
5.	Gevalstudies.....	7
6.	Werkwijze.....	7
7.	Beoordelingskader .....	9
8.	Organisatie, rapportage, planning & procedure .....	11

# 1. Aanleiding

## Inleiding

De programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer heeft geadviseerd om in 2011 een onderzoek uit te voeren naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid. 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.

De aanleiding voor dit onderzoek is meerledig:

- Het thema 'Inkoop en aanbesteding' is interessant vanwege het grote financiële belang dat met inkoop en aanbesteding is gemoeid.
- De programmaraad heeft aangegeven dat Provinciale Staten vrij weinig zicht hebben over hoe het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de praktijk uitwerking heeft, vooral voor de onderhandse aanbestedingen en enkelvoudige uitnodigingen.
- De programmaraad wil zicht hebben in hoeverre er sprake is van duurzaam inkopen in het beleid van de provincies (de kaders) en in de uitvoering.

## Duurzaamheid

Heden ten dage is de term duurzaamheid volop in ontwikkeling en in praktijk gebracht. Het is daarmee een dynamisch begrip geworden, 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'. Het begrip is voornamelijk steeds veel omvattender geworden. Ook sociale aspecten spelen een rol. Tegenwoordig is iets dat duurzaam is, goed (of in ieder geval niet slecht) voor mens, milieu en maatschappij. In een economische setting moeten daarbij ook de financiën duurzaam zijn. Het is voor dit onderzoek daarom essentieel om vast te stellen wat in het kader van dit onderzoek onder duurzaamheid verstaan moet worden. Daarbij gaan we uit van de kaders die door het rijk worden gesteld.

De rijksoverheid heeft 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 ligt de lat op 50% duurzaam inkopen. Duurzaamheid is daarmee – onder meer - verbonden aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de overheid. De overheid heeft een totaal inkoopvolume van ongeveer € 57.5 miljard<sup>1</sup>, waarmee diensten, producten en werken ingekocht worden bij marktpartijen. Met het inkopen van duurzame diensten, producten en werken kan de overheid een flinke impuls geven aan de markt om duurzaamheid op te pakken.

Op rijksniveau zijn er inmiddels kaders en criteria ontwikkeld voor duurzaam inkopen. In de Handreiking duurzaam inkopen en aanbesteden – ontwikkeld door Agentschap NL (voorheen Senter Novem) – zijn de relevante *milieucriteria* voor 45 productgroepen uitgewerkt. De *sociale voorwaarden* worden vanaf 2011 ook gesteld. Dit zijn voorwaarden voor het voorkomen van kinderarbeid en het produceren van goederen en het leveren van diensten onder goede arbeidsomstandigheden. Ook valt hier de zogenaamde 'social return' onder. Dat zijn voorwaarden om bedrijven te stimuleren om extra banen, leerwerkplekken en stageplekken te creëren voor kwetsbare groepen, zoals langdurig werklozen en gehandicapten.

---

<sup>1</sup> Het totale inkoopvolume van de overheid, IOO in opdracht van het toenmalige Ministerie van EZ, februari 2009.

Tweejaarlijks wordt een Monitor duurzaam inkopen<sup>2</sup> uitgebracht, waarin de voortgang van de invoering van het duurzaam inkoopbeleid wordt gemeten. Uit deze monitor in 2010 blijken provincies ver voor te lopen op de ambities: er wordt 96% duurzaam ingekocht, dat wil zeggen dat de relevante duurzaamheidseisen (alleen de milieucriteria) bij het inkopen en aanbesteden zijn toegepast. Dit geldt alleen voor de onderzochte Europese aanbestedingen, openbare nationale aanbestedingen en meervoudige onderhandse aanbestedingen met een waarde groter of gelijk aan € 50.000 (exclusief btw). Meervoudig onderhandse offerteaanvragen kleiner dan € 50.000 en enkelvoudige onderhandse offerteaanvragen zijn in het uitgebreide onderzoeksdeel van deze monitor buiten beschouwing gelaten. Er is aan de respondenten wel gevraagd een indicatie te geven voor deze kleinere aanbestedingen: Geen enkele provincie geeft aan in meer dan de helft van de kleinere aanbestedingen duurzaam in te kopen. Het merendeel (60%) van de provincies geeft aan in minder dan de helft van de gevallen duurzaam in te kopen. Dit maakt dat slechts een gering deel van deze inkoopvormen bij provincies voldoet aan de minimumeisen voor duurzaam inkopen.

### **Soorten aanbestedingen**

Er zijn verschillende soorten aanbestedingen:

- openbare aanbesteding: deze wordt algemeen bekend gemaakt en iedereen kan een inschrijving doen.
- niet-openbare aanbesteding: deze wordt aangekondigd, waarna partijen zich kunnen inschrijven, daarna volgt een selectie, waarbij minimaal vijf partijen geselecteerd worden. Deze partijen krijgen een bestek en doen een inschrijving, waarna de opdracht gegund wordt.
- onderhandse aanbesteding: hierbij is de inschrijving mogelijk op uitnodiging voor ten minste twee of drie daartoe uitgenodigden.
- enkelvoudige uitnodiging: in onderling overleg wordt overeenstemming bereikt over de prijs en de te leveren prestatie.

Voor diensten en werken boven de € 193.000 en leveringen boven de € 4.845.000 is Europese aanbesteding, volgens de openbare of niet-openbare procedure, aan de orde.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft een eerste oriëntatie uitgevoerd naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij de vier Randstadprovincies: Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Uit deze inventarisatie blijkt dat de vier provincies nadere aandachtspunten hebben geformuleerd, welke variëren van het 100% duurzaam inkopen tot het willen opsplitsen van aanbestedingen in kleine(re) onderdelen. De vier provincies hebben zich daarnaast in 2005 uitgesproken voor een intensieve samenwerking op het gebied van inkoop en aanbesteding.

## **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.
--

In onze visie draagt dit onderzoek bij aan het inzicht op welke wijze duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen bij de vier provincies en in hoeverre er in de praktijk sprake is van duurzaam

---

<sup>2</sup> Monitor duurzaam inkopen, KPMG in opdracht van het Ministerie I&M, juni 2011.

inkopen. Daarnaast levert dit onderzoek informatie over goede praktijkvoorbeelden, opdat de provincies daarbij van elkaar kunnen leren.

**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?

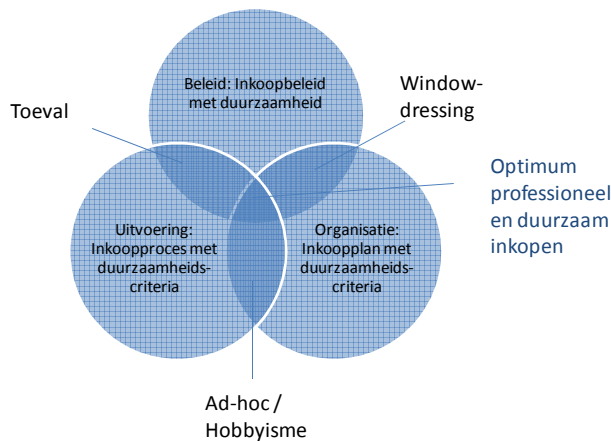
De vraagstelling is uitgewerkt in onderzoeksvragen voor de onderdelen beleid en organisatie (A.), uitvoering (B.) en samenwerking (C.), zie tabel 1.

**Tabel 1      Onderzoeksvragen**

A.	Beleid
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?
A.	Organisatie
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?

### **3.      Kader: begrippen en definities**

Er is sprake van een kwalitatief goed duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid wanneer het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid, de programmering en de organisatie en de uitvoering optimaal op elkaar zijn afgestemd (zie figuur 1).



**Figuur 1: Model voor professioneel en duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid<sup>3</sup>**

Toelichting op figuur 1:

- 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.

### **Beleid: inkoop- en aanbestedingsbeleid**

Voor een goed werkend duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van een provincie betekent dit 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).

### **Organisatie: de mensen en het inkoopplan**

Op het niveau van de organisatie betekent dit dat er een inkoopplan dient 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.

Ook het organisatiemodel van de inkoopfunctie is van belang voor de wijze waarop met duurzaam inkopen omgegaan wordt. Daarbij valt onderscheid te maken in grofweg drie basisvormen van organisatie: een centraal georganiseerde inkoopfunctie, een decentraal georganiseerde inkoopfunctie of een mengvorm hiervan. Voor te

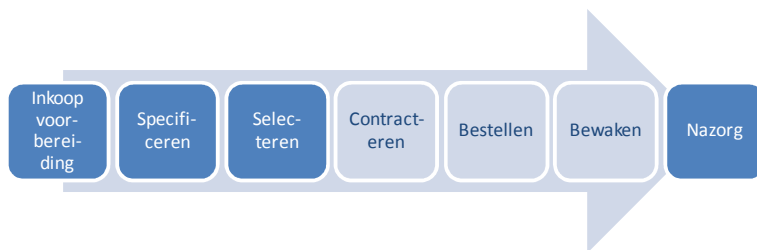
<sup>3</sup> Dit is het zogenoemde bollenmodel dat is ontwikkeld door KplusV organisatieadvies.

stellen is dat de organisatorische inbedding van de inkoopfunctie in de ambtelijke organisatie consequenties heeft voor het uitdragen en het uitvoeren van het aspect duurzaamheid in de inkoop.

### **Uitvoering: het inkoopproces**

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. In het inkoopproces is daarbij onderscheid te maken in de volgende processtappen (zie figuur 2). De aangrijpingspunten voor duurzaamheid zitten dan vooral in de stappen:

- inkoopvoorbereiding;
- specificeren;
- selecteren;
- nazorg.



**Figuur 2: Het inkoopproces-model van Van Weele met aangrijpingspunten voor duurzaamheid (blauwe vakjes)<sup>4</sup>**

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

- 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.
- Specificatiefase:*
  - *Een bepaalde mate van duurzaamheid als minimeis:* in het programma van eisen worden duurzaamheidseisen 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.
- Selectiefase:* duurzaamheid in de eventuele gesprekken met leveranciers of in de nadere offerteaanvragen structureel onder de aandacht brengen.
- 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.

Opgemerkt wordt dat als duurzaamheid niet expliciet is meegenomen in de beoordeling of criteria dat niet hoeft te betekenen dat de inkoop niet duurzaam is. Voor het onderzoek naar duurzaam inkopen bij de vier provincies betekent dit dat er niet alleen naar de uiteindelijke besteksteksten en aanbestedingsdocumenten gekeken moet worden, maar dat het ook van belang is het proces eromheen in beeld te brengen en te bepalen of duurzaamheid geborgd is als afwegingsproces in de voorbereidingsfase van de inkoop en in de nazorgfase.

<sup>4</sup> Figuur uit Handreiking Duurzaam inkopen en aanbesteden, voorheen SenterNovem (nu Agentschap NL).



## **4. Afbakening**

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, alsmede 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.

## **5. Gevalstudies**

Aanvullend op het onderzoek naar het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid, de organisatie, de procedures en de uitvoering van de vier provincies zullen gevalstudies op recent afgeronde inkoop- en aanbestedingsdossiers worden uitgevoerd. Daarmee wordt een verdiepingsslag beoogd voor de uitvoering van het inkoopbeleid (het inkoopproces). Aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden wordt de praktijk beoordeeld. We gaan daarbij uit van vijf dossiers per provincie. Deze aanpak maakt dat de bevindingen geïllustreerd kunnen worden met concrete praktijkvoorbeelden waardoor meer inzicht ontstaat in de dagelijkse gang van zaken.

Uit de tweejaarlijkse Monitor duurzaam inkopen 2010 is bekend dat provincies voor 96% van de inkoop van Europese en openbare aanbestedingen voldoet aan 'duurzaam inkopen'. Bij de gevalstudies in dit onderzoek maken we de vergelijking met wat de provincies hebben opgegeven voor de desbetreffende casus in de monitor, zodat we eventuele verschillen en overeenkomsten tussen de monitor en dit onderzoek goed kunnen verklaren. Omdat de ambities wat betreft percentage duurzaam ingekocht volume bij Europese en openbare aanbestedingen al wordt gerealiseerd, willen we bij de gevalstudies de nadruk leggen op de onderhandse aanbesteding en de gunning uit de hand / enkelvoudige uitnodiging. Temeer omdat uit dezelfde monitor blijkt dat voor deze vormen van inkoop bij provincies slechts een gering percentage van de inkoop voldoet aan duurzaam inkopen.

Bij de selectie van de inkoopdossiers houden we rekening met de verschillende inkoopvormen:

- Europese aanbesteding / Openbare of niet-openbare aanbesteding;
- Onderhandse aanbesteding;
- Enkelvoudige uitnodiging.

Daarnaast is het onderwerp van inkoop van belang. Het is voor te stellen dat bij sommige producten, diensten en/of werken duurzaamheidcriteria in meerdere en mindere mate een rol spelen. Het betreft derhalve geen aselechte steekproef, hetgeen ook impliceert dat de Rekenkamer op basis van de gevalstudies niet streeft naar statistisch generaliseerbare bevindingen.

Gedurende het onderzoek zullen selectiecriteria worden opgesteld en zal worden bepaald welke dossiers precies onderzocht zullen worden.

## **6. Werkwijze**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd voor de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De start van het onderzoek wordt aangekondigd door toezending van de onderzoeksopzet aan PS, GS en de ambtelijke organisatie (i.c. provinciesecretaris en contactpersonen).

## **Documenten**

Bij aanvang van het onderzoek zal relevante onderzoeksinformatie worden verzameld dan wel opgevraagd. Het gaat daarbij om vastgesteld beleid, procedures, maar ook om notulen van Provinciale Staten vergaderingen die betrekking hebben op het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid en op het duurzaamheidsbeleid. Afhankelijk van de keuze daarvoor wordt ook de documentatie over de gevalstudies verzameld. Door de analyse van de verkregen documenten maken wij ons de situatie snel eigen en kan de basis voor de feitelijke analyse van de huidige situatie worden gelegd.

## **Interviews**

Na de documentenanalyse volgen interviews met een aantal sleutelpersonen. Tijdens de gesprekken met deze sleutelpersonen gaan wij in op de onderzoeksvragen en het beoordelingskader (zie paragraaf 7). De verwachting is dat deze gesprekken leiden tot een verdieping van de eerder uit de schriftelijke analyse verkregen inzichten. Vooral nog gaan wij uit van gesprekken met:

- de ambtelijke organisatie: de ambtelijk verantwoordelijke voor het gehele inkoop- en aanbestedingsproces en/of het hoofd van de dienst met het belangrijkste aandeel in inkoop/aanbesteding;
- de milieucoördinator van de provincie;
- de portefeuillehouders/budgetverantwoordelijken van de inkoopdossiers voor de vijf gevalstudies;
- de verantwoordelijk gedeputeerde (zie ook paragraaf 8).

Van alle gesprekken worden verslagen gemaakt die ter accordering worden voorgelegd aan de gesprekspartners.

## **Analyse en uitwerking**

In de analyse gaan we in op het beleid en de daadwerkelijke uitvoering. Op basis van de analyse van de interviews en de stukken bepalen we of er nog “witte vlekken” in de informatie zitten. Indien nodig wordt aanvullende informatie opgevraagd of worden aanvullend interviews gehouden.

In deze fase leggen we het beoordelingskader als “meetlat” naast de verzamelde informatie. Ook maken we bij de analyse van de gevalstudies waar mogelijk de vergelijking met de Monitor Duurzaam inkopen 2010. Dit om uiteindelijk eventuele verschillen en overeenkomsten tussen de monitor en dit rekenkameronderzoek goed te kunnen verklaren. Tenslotte gaan we in deze stap de onderzoeksvragen in concept beantwoorden.

## **Provincievergelijking**

Het feit dat de vier provincies op een zelfde wijze onderzocht worden biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Daartoe stellen we een provincievergelijking op. 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 de onderwerpen in het bijzonder. Deze provincievergelijking is wat ons betreft vooral bedoeld om van elkaar te kunnen leren. De provincievergelijking maakt inzichtelijk waar de verschillen en de overeenkomsten zitten tussen de provincies. Uiteraard worden in de provincievergelijking de verschillen en overeenkomsten nader uitgelegd. De provincies kunnen van elkaar leren door met elkaar te discussiëren over onder meer hoe het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen is, hoe de inkoopfunctie georganiseerd is en hoe duurzaam inkopen daarin een plek krijgt.

## **Rapportage**

De beantwoording van de onderzoeksvragen in relatie tot het beoordelingskader resulteert in een conceptnota van bevindingen per provincie. De individuele onderzoeken bij de vier provincies geven inzicht in welke mate de provincies duurzaam inkopen. In deze rapportages wordt een oordeel gegeven over de aspecten van het duurzaam inkoopbeleid en over het duurzaam inkopen in zijn totaliteit. Deze nota wordt voor feitelijk wederhoor

teruggelegd bij de provincie. Dit wederhoor is bedoeld om feitelijke onjuistheden in de eindrapportage te voorkomen. De feiten moeten kloppen. Na ontvangst van (en zonodig overleg over) de reacties op het feitelijk wederhoor wordt de bestuurlijke nota opgesteld. De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen, alsmede een provincievergelijking. Deze nota wordt aan GS aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Het eindrapport omvat de bestuurlijke nota aangevuld met reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer.

## 7. Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader. Dit beoordelingskader vormt de meetlat waaraan de huidige situatie wordt gespiegeld. Tevens biedt het beoordelingskader vooraf de mogelijkheid om expliciet aandachtspunten voor het onderzoek mee te geven. Het beoordelingskader is gebaseerd op de volgende soorten informatie:

- relevante wet- en regelgeving;
- provinciale documenten, zoals beleidsnota's, -plannen en -onderzoeken;
- eerder verricht rekenkameronderzoek;
- overige vakliteratuur over (duurzame) inkoop en aanbesteding.

Voor de afbakening en definiëring van het begrip 'duurzame aanbesteding' sluiten we aan bij de definitie zoals gehanteerd in de Monitor Duurzaam Inkopen 2010<sup>5</sup>: "Een aanbesteding is duurzaam als *alle* relevante minimumeisen zijn toegepast". Het betreft de criteria die voor 45 productcategorieën zijn vastgelegd en worden beheerd door Agentschap NL. Daarnaast willen we de kansen voor (bevordering van) duurzaamheid door in beeld brengen aspecten te benoemen die daaraan kunnen bijdragen en nagaan hoe het daarmee bij de provincie is gesteld (zie tabel 2).

De basis voor het beoordelingskader ligt in het bollenmodel (zie figuur 1). In een ideale situatie is bij de provinciale inkoop sprake van overlap tussen beleid, organisatie en uitvoering, dat wil zeggen de drie bollen zijn op elkaar afgestemd. In dit specifieke onderzoek speelt ook de samenwerking tussen de drie Randstedelijke provincies een rol. De drie bollen, aangevuld met het element samenwerking, vormen de vier onderdelen van het beoordelingskader. De beoordelingscriteria (zie tabel 2) zijn, net als de onderzoeksvragen (zie tabel 1) gegroepeerd rond de onderdelen Beleid, Organisatie, Uitvoering en Samenwerking.

Per onderdeel zijn als criteria eisen en kansen opgenomen. De eisen 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. De mate waarin zij dit moeten doen, is maar ten dele vastgelegd in wet- en regelgeving. Los van de beoordeling aan de hand van de eisen willen wij ons een oordeel vormen of duurzaamheid aan betekenis wint. Dat kan bijvoorbeeld zitten in de cultuur met betrekking tot duurzaamheid. Met andere woorden: willen de provincie en haar medewerkers echt bijdragen aan duurzaamheid of is de ambitie enkel het stellen van de landelijk vastgestelde minimumeisen?

---

<sup>5</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Monitor Duurzaam inkopen 2010, 15 juni 2011, blz. 25.

**Tabel 2 Beoordelingskader (concept)**

Beleid: eisen	Beleid: kansen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.</li> <li>• De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.</li> <li>• Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.</li> <li>• De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.</li> <li>• Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.</li> <li>• In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.</li> </ul>
Organisatie: eisen	Organisatie: kansen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.</li> <li>• De inkoopfunctie is, met het oog op doeltreffendheid c.q. duurzaamheid, adequaat georganiseerd.</li> <li>• In het inkoopproces zijn procedures opgenomen waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheideisen in het inkoopproces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
Uitvoering: eisen	Uitvoering: kansen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie of in de nazorgfase duurzaamheidscriteria meegenomen.</li> <li>• Leveranciers worden uitsluitend op basis van een verkenning van de markt (of op basis van aanwezige marktkennis) en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheideisen zijn opgenomen- uitgenodigd een offerte uit te brengen.</li> <li>• De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.</li> </ul>
Samenwerking: eisen	Samenwerking: kansen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een uitgesproken inhoudelijke ambitie (onder meer gericht op duurzaamheid) met betrekking tot gezamenlijke inkoop.</li> <li>• Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten.</li> <li>• Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkopen.</li> <li>• De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.</li> <li>• Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.</li> <li>• Er wordt aantoonbaar steeds meer samengewerkt (aantal gezamenlijke trajecten / gezamenlijk ingekocht volume is de afgelopen drie jaar toegenomen).</li> </ul>

De onderzoeksresultaten, zowel wat betreft het algemene deel (beleid) als voor de gevalstudies (feitelijke uitvoering en toepassing), worden in relatie tot dit beoordelingskader waar mogelijk getoetst op basis van:

- een binaire beoordeling van de feiten (iets is wel of niet aanwezig c.q. het geval);
- de meetlat van het wettelijk en provinciaal kader;
- het vooraf gestelde doel;
- aanwezig vergelijkingsmateriaal / benchmarking;
- een deskundigenoordeel.

Het beoordelingskader zal gedurende het onderzoek nader worden uitgewerkt en gespecificeerd. De Rekenkamer zal het beoordelingskader in concept bespreken met ambtelijke vertegenwoordigers van de vier provincies. Deze bespreking kan per provincie of voor alle provincies gezamenlijk plaatsvinden. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking, wordt het beoordelingskader voor het onderzoek definitief gemaakt.

## 8. Organisatie, rapportage, planning & procedure

### Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door het bureau KplusV organisatieadvies onder verantwoordelijkheid van het MT van de Rekenkamer. De onderzoekers van KplusV zijn:

- Drs. Joost Gruijters (onderzoeker);
- Drs. Viola van Guldener (projectleider);
- Drs. Aiko Klein (onderzoeker);
- Drs. Martijn Mussche (onderzoeker).

### Rapportage, planning & procedure

In tabel 3 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport. In overleg met de contactpersonen per provincie zal de uitvoering van het onderzoek nader worden afgestemd.

**Tabel 3 Planning onderzoek**

Onderdeel	Planning	Product
Onderzoek	4 <sup>e</sup> kwartaal 2011	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	1 <sup>e</sup> kwartaal 2012	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	1 <sup>e</sup> kwartaal 2012	Bestuurlijke nota
Publicatie	2 <sup>e</sup> kwartaal 2012	Eindrapport + persbericht
Behandeling	Vanaf 2 <sup>e</sup> kwartaal 2012	Presentatie + behandeling

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in het najaar van 2011. De nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na afronding van het onderzoek en in ieder geval voorafgaand aan de oplevering van de bestuurlijke nota voor het bestuurlijk wederhoor zal over de resultaten van het onderzoek een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde(n). De bestuurlijke nota, inclusief conclusies en aanbevelingen, zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De bevindingen, de bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. De oplevering van het eindrapport aan PS staat gepland voor het begin van het tweede kwartaal van 2012.

## Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet, inclusief het beoordelingskader (concept), is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

## Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585	TELEFOON
020 – 58 18 586	FAX
<a href="mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl">info@randstedelijke-rekenkamer.nl</a>	EMAIL
<a href="http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl">www.randstedelijke-rekenkamer.nl</a>	INTERNET

Amsterdam  
september 2011