



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Duurzaam inkopen en aanbesteden

*Provincie Noord-Holland*



# Duurzaam inkopen en aanbesteden

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, april 2012





# Voorwoord

---

Duurzaamheid 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 wil maken om gesignaleerde problemen op te lossen en ambities te verwezenlijken. Bijvoorbeeld voor iets heel zakelijks en alledaags als inkopen en aanbesteden.

Rijk, provincies en gemeenten hebben afspraken gemaakt om te bereiken dat duurzaamheid ook bij inkopen en aanbestedingen wordt meegenomen. Beoogd doel is 100% duurzaam inkopen in 2015. De markt voor duurzame producten en diensten krijgt zo een impuls en de overheid geeft daarbij met duurzaam inkopen het goede voorbeeld. Voor de uitvoering van deze afspraken is door Agentschap NL voor 52 zeer uiteenlopende productcategorieën uitgewerkt wat de milieucriteria voor 'duurzaam' concreet inhouden. Daarnaast worden inmiddels ook noties in de sfeer van sociale voorwaarden en 'social return' meegenomen in de context van duurzaam inkopen en aanbesteden.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de provincie de afspraak om 100% duurzaam inkopen in 2015 te bereiken uitvoert. Daarbij is in samenhang gekeken naar de aspecten beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking, zowel in het algemeen als voor een aantal specifieke inkopen en aanbestedingen.

Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen hen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Joost Gruijters, Ellen de Jonge MA, drs. Aiko Klein, drs. Martijn Mussche (onderzoekers) en drs. Viola van Guldener (projectleider) van KplusV onder verantwoordelijkheid van Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



# Inhoudsopgave

## BESTUURLIJKE NOTA

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>5</b>
--	----------

<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>11</b>
--	-----------

<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>13</b>
---------------------------------	-----------

## NOTA VAN BEVINDINGEN

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding.....	15
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	15
1.3 Afbakening .....	16
1.4 Werkwijze .....	16
1.5 Beoordelingskader .....	17
1.6 Leeswijzer .....	21
<b>2. Achtergrond duurzaam inkopen.....</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding .....	23
2.2 Criteria duurzaam inkopen .....	24
2.3 Recente ontwikkelingen .....	24
2.4 Duurzaam inkopen door provincies.....	26
2.5 Monitor Duurzaam Inkopen.....	27
<b>3. Beleid provincie Noord-Holland .....</b>	<b>29</b>
3.1 Inleiding en samenvatting bevindingen .....	29
3.2 Duurzaamheidsambities.....	30
3.3 Beleid duurzaam inkopen.....	33
3.4 Bestuurlijke betrokkenheid .....	37
<b>4. Organisatie provincie Noord-Holland .....</b>	<b>39</b>
4.1 Inleiding en samenvatting bevindingen .....	39
4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen.....	40
4.3 Inrichting inkoopfunctie.....	41
4.4 Controle en monitoring .....	46
4.5 Inkoopvolume .....	47
<b>5. Uitvoering provincie Noord-Holland .....</b>	<b>49</b>
5.1 Inleiding en samenvatting bevindingen .....	49
5.2 De theorie: het inkoopproces .....	49
5.3 Uitvoering en borging in de praktijk.....	50
5.4 Evaluatie en prestaties duurzaam inkopen .....	52

<b>6.</b>	<b>Samenwerking vanuit provincie Noord-Holland .....</b>	<b>57</b>
6.1	Inleiding en samenvatting bevindingen .....	57
6.2	Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking .....	57
6.3	Organisatie en uitvoering van inkoop samenwerking .....	60
6.4	Specifiek voor Noord-Holland .....	63
<b>7.</b>	<b>Samenhang beleid, organisatie en uitvoering .....</b>	<b>65</b>
7.1	Inleiding .....	65
7.2	Raakvlak van beleid en organisatie .....	66
7.3	Raakvlak van organisatie en uitvoering .....	66
7.4	Raakvlak van beleid en uitvoering .....	67
7.5	Synergie van beleid, organisatie en uitvoering .....	68
<b>8.</b>	<b>Provincievergelijking .....</b>	<b>69</b>
8.1	Beleid .....	69
8.2	Organisatie .....	70
8.3	Uitvoering .....	73
8.4	Aandeel duurzame inkopen in totale volume inkopen .....	74
8.5	Sterke punten per provincie .....	75
<b>9.</b>	<b>Gevalstudies .....</b>	<b>77</b>
9.1	Renovatie Houtpleincomplex .....	77
9.2	Openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011 .....	81
9.3	Externe postbezorging .....	86
9.4	Verkeersregelinstanties .....	91
9.5	Aanbesteding Verhardingen N503 .....	94
	<b>BIJLAGE A Afkortingen .....</b>	<b>97</b>
	<b>BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>99</b>
	<b>BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>101</b>
	<b>BIJLAGE D Productcategorieën duurzaam inkopen .....</b>	<b>105</b>



# Conclusies en aanbevelingen

---

## **Inleiding**

Het afgelopen decennium heeft duurzaam inkopen zich ontwikkeld, zowel in brede zin in de maatschappij, als bij de overheid. Consumenten kopen in toenemende mate duurzame en maatschappelijk verantwoorde producten, van eerlijk verbouwde koffie tot hybride auto's. Het vorige kabinet heeft in 2005 – na aanneming van een motie in de Tweede Kamer – zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Deze doelstelling 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 de 52 productcategorieën - waarvoor 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.

De Rekenkamer merkt op dat deze afspraken in de vorige collegeperiode zijn gemaakt. Daar waar in de vorige coalitieakkoorden duurzaamheid en duurzaam inkopen veelal als prioriteit werden benoemd, zijn deze nu meestal opgenomen in regulier beleid.

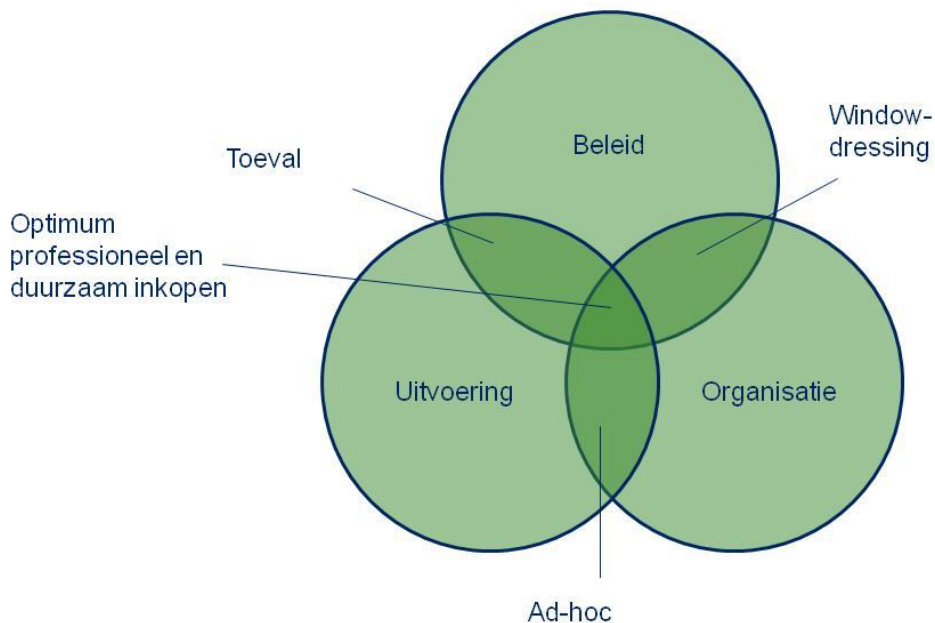
De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer heeft geadviseerd om een onderzoek uit te voeren naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstedelijke provincies. De Programmaraad vindt het van belang om met dit onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen bij de vier provincies en in hoeverre er in de praktijk sprake is van duurzaam inkopen. Ook is er behoefte aan kennis over samenwerking tussen de verschillende provincies op het gebied van inkopen en aanbestedingen.

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

<b>Doelstelling:</b>	Het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid.
----------------------	--

<b>Vraagstelling:</b>	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 Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit en de uitvoering van het duurzaam inkoop en aanbestedingsbeleid. Dit beoordelingskader is grafisch weergegeven als een zogeheten "bollenmodel", zie Figuur 1.



**Figuur 1 Het bollenmodel**

**Toelichting op het bollenmodel:**

Het bollenmodel is gebaseerd op beoordelingscriteria voor de drie aspecten beleid, organisatie en uitvoering. Naast de criteria voor deze afzonderlijke aspecten, is er een algemeen en overkoepelend beoordelingscriterium: De mate waarin er bij de provincie sprake is van een optimaal professionele en duurzame inkoop. In een ideale situatie sluiten beleid, organisatie en uitvoering naadloos op elkaar aan. In Figuur 1 is dat weergegeven als het gebied waar de drie bollen elkaar overlappen.

Daar waar er deels overlap is tussen de bollen kunnen de volgende situaties ontstaan:

- 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.

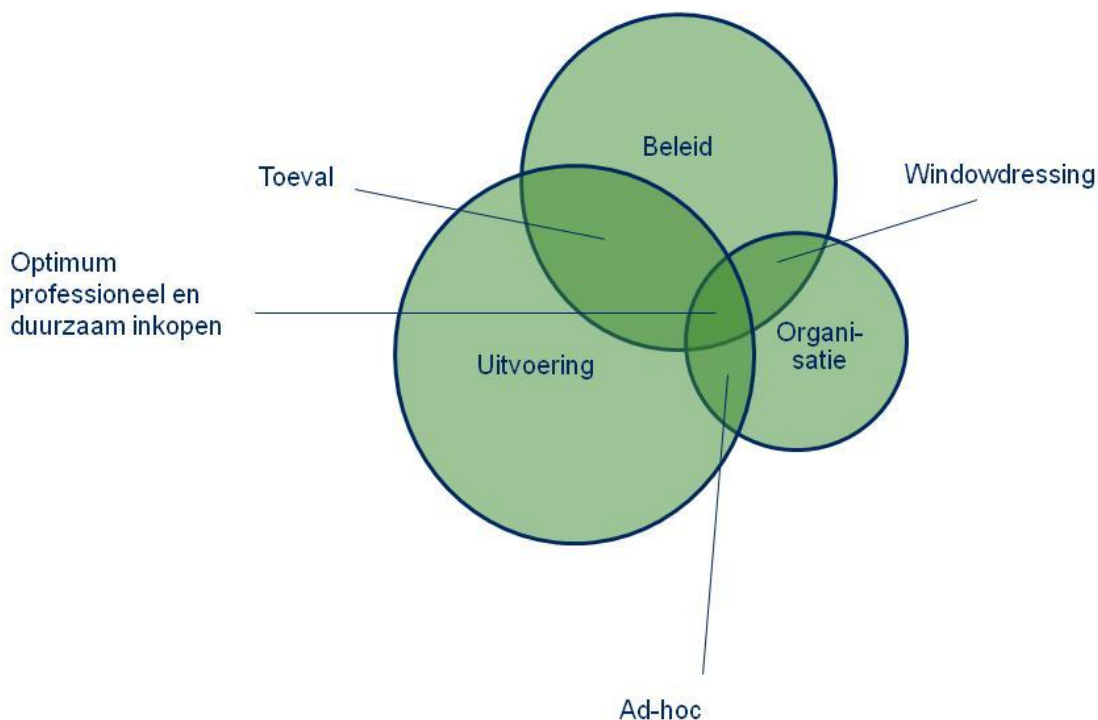
Het aspect samenwerking is niet in het bollenmodel weergegeven, maar ook voor samenwerking heeft de Rekenkamer beoordelingscriteria bepaald (zie paragraaf 1.5 voor het uitgebreide beoordelingskader).

## Conclusies

### 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.



**Figuur 2 Het bollenmodel voor professioneel en duurzaam inkopen in Noord-Holland**

Het bollenmodel 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.

Onderstaand volgen de deelconclusies op de aspecten beleid (vraag A), organisatie, uitvoering (vraag B) en samenwerking (vraag C). De algemene conclusie en de deelconclusies zijn gebaseerd op een reeks bevindingen

bij 15 eisen en 9 kansen (zie de Nota van Bevindingen). De belangrijkste bevindingen zijn per deelconclusie gebundeld in een positieve constatering (+) en een aandachtspunt (-).

**Deelconclusie beleid:**

Noord-Holland heeft een degelijk vormgegeven beleid met realistische beleidsdoelen. Gezien de (met het Rijk) afgesproken doelstelling van 100% duurzaam inkopen voor alle dossiers (vallend binnen de 52 productcategorieën) is de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van het beleid, een aandachtspunt.

Bevindingen:

- + Noord-Holland heeft een omvattende en duidelijke beleidsnota inkoop, met daarin prominent aandacht voor duurzaam inkopen. De doelformulering om 50% duurzaam in te kopen in 2010 is realistisch. Nieuw inkoopbeleid is in de maak. Noord-Holland heeft zich doelbewust eerst gericht op de grote aanbestedingen, omdat daarmee de meeste duurzaamheidwinst te behalen viel (Pareto-principe: 80-20 regel). De doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot duurzaam inkopen zijn duidelijk belegd.
- Duurzaam inkopen is binnen de provincie Noord-Holland een streven, maar niet verplicht. De provincie staat beargumenteerde afwijkingen toe. Met het oog op het streven naar 100% duurzaam inkopen in 2015 vormen afwijkingen van het duurzaam inkoopbeleid een aandachtspunt. De bestuurlijke aandacht voor duurzaam inkopen is beperkt: inkopen is met name een facilitaire aangelegenheid.

**Deelconclusie organisatie:**

De organisatie is ingericht op duurzaam inkopen. Controle en monitoring schieten echter nog tekort.

Bevindingen:

- + Er is sprake van een uitgebreide duurzaamheidsparagraaf, een projectteam duurzaam inkopen en inkoopformats gericht op duurzaam inkopen. Daarnaast dragen de degelijke inkoopadministratie en contractmanagement bij aan de borging. Houding en gedrag van de betrokken medewerkers zijn eveneens positief. Bij een deel van de vakafdelingen is eveneens draagvlak, hetgeen tot uiting komt in extra duurzaamheidseisen bij aanbestedingen.
- Controle en monitoring schieten tekort. De positie en het instrumentarium van de sector Inkoop zijn onvoldoende om duurzaam inkopen volledig door te voeren in de organisatie. Bij de aanbestedingen tot € 193.000 vindt geen standaardcontrole op opname van de minimeisen plaats. Er is geen structurele monitoring en interne rapportage over de mate van duurzaam inkopen. De tweejaarlijkse - extern opgelegde - Monitor Duurzaam Inkopen is daarmee het belangrijkste monitoringsinstrument.

**Deelconclusie uitvoering:**

Het streven naar duurzaam inkopen is geïncorporeerd in de werkwijze. Het leeft bij de afdeling Inkoop en bij meerdere vakafdelingen. Dit leidt tot een hoog percentage duurzaam inkopen.

Bevindingen:

- + Duurzaam inkopen leeft bij de sector Inkoop. Het doel om 50% duurzaam in te kopen is ruimschoots gerealiseerd (73%). Noord-Holland koopt aantoonbaar steeds duurzamer in en duurzaamheid wordt steeds vaker meegenomen in inkooptrajecten.

- De resultaten worden niet aantoonbaar geëvalueerd om tot verbetering te komen. De provincie komt hiermee de in de Deelnameverklaring gemaakte afspraak niet na, om in het (milieu)jaarverslag te rapporteren over concrete resultaten en de realisatie van ambities.

**Deelconclusie samenwerking:**

Inkoopsamenwerking 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.

**Bevindingen:**

- + De basis van de inkoopsamenwerking ligt in een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.
- Er zijn nauwelijks geformaliseerde afspraken en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet duidelijk belegd. In lijn met de beperkte formalisering vindt ook geen periodieke evaluatie van de inkoopsamenwerking plaats.

**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.

**Bevindingen:**

In de deelnameverklaringen wordt 100% duurzaam inkopen beschreven als alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën die dienen te voldoen aan alle opgestelde duurzaamheidscriteria. In de tweejaarlijkse monitor wordt 100% duurzaam inkopen gedefinieerd als alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën *boven een drempelbedrag van € 50.000* die dienen te voldoen aan alle opgestelde duurzaamheidscriteria. De opgave van de percentages duurzaam inkopen voor de tweejaarlijkse monitor wijkt daarmee af van de afspraken die met het Rijk in de deelnameverklaringen zijn gemaakt.

Er is een groot verschil in de opbouw van de inkoopvolumes bij de provincies. Het percentage van het inkoopvolume voor de 52 productcategorieën boven € 50.000 ten opzichte van het totale inkoopvolume varieert sterk (zie Tabel 1). In Utrecht valt 17% hieronder. In Zuid-Holland is dat 66%. 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.

**Tabel 1 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
<b>Percentage uit Monitor Duurzaam Inkopen (c/b)</b>	<b>97%</b>	<b>73%</b>	<b>99%</b>	<b>100%</b>

Nota Bene: 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 tweejaarlijkse 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 duurzaamheidcriteria voldoen.

## **Aanbevelingen**

De aanbevelingen sluiten aan op de bovengenoemde conclusies en aandachtspunten. Bij de aanbevelingen maken we een onderscheid tussen de aanbevelingen met betrekking tot duurzaam inkopen en die met betrekking tot de inkoop samenwerking. We richten de aanbevelingen onderscheidenlijk aan PS en aan GS.

### **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.

### **Aanvullende aanbevelingen aan GS, 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.

### **Aanbevelingen aan GS 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.

# Reactie Gedeputeerde Staten

---

In antwoord op uw verzoek van 23 februari jl. bieden wij u hierbij de bestuurlijke reactie op uw concept bestuurlijke nota "Duurzaam inkopen en aanbesteden" aan.

Wij hebben met veel interesse kennis genomen van uw nota. We zijn blij dat de rekenkamercommissie constateert dat wij onze doelstelling ruimschoots halen (beoogd 50% inmiddels op 72%) en dat we op koers liggen om onze ambitie in 2015 te bereiken. Wij constateren dat de nota ons handvatten biedt om ons beleid nog effectiever te ontwikkelen richting onze Duurzaam inkopen doelstellingen en zullen daartoe ook uw aanbevelingen overnemen.

Voordat we aangeven hoe we uw aanbevelingen zullen overnemen willen we als eerste algemeen reageren op uw conclusie. U geeft daarin aan *dat er ruimte is om beargumenteerd af te wijken van het streven naar duurzaam inkopen en dat duurzaam inkopen daarmee een streven is, maar niet verplicht*. Wij willen benadrukken dat wij de deelnameverklaring hebben ondertekend met de ambitie om 100% duurzaam in te kopen in 2015. Hierbij hebben wij juist bewust de kanttekening geplaatst dat "het bij zwaarwegende redenen mogelijk is af te wijken van de toepassing van deze eisen; deze afwijkingen dienen dan wel te worden verantwoord". Daarom past het 'pas toe of leg uit principe' ook goed binnen onze doelstelling. Zo zullen wij het ook in het nieuw op te stellen inkoopbeleid 2013-2017 vastleggen. Aldus bezien is aanpassing van de doelstelling niet noodzakelijk.

Onze reactie op uw aanbevelingen aan GS, ingeval de 100% doelstelling conform de Deelnameverklaring gehandhaafd blijft is:

*B1. Leg de "verplichting" om duurzaam in te kopen vast in het nieuwe inkoopbeleid.*

Deze aanbeveling wordt overgenomen in het nieuw op te stellen inkoopbeleid 2013-2017.

*B2. Breng een "check" op duurzaam inkopen aan in de inkoopprocedure.*

Deze aanbeveling wordt overgenomen. In de inkoopprocedure wordt elke aanbesteding voor gunning gecheckt op Duurzaam inkopen. Hiervan kunnen ook rapportages worden gemaakt. Aan de hand van de rapportages kan verder gestuurd worden op toepassing van de duurzaamheidscriteria tot het behalen van de Duurzaam inkopen doelstelling.

Op de aanvullende aanbevelingen aan GS, ingeval de doelstelling door PS wordt herzien, reageren wij als volgt:

*C1. Leg de uitgangspunten en grenzen voor afwijkingen vast in het inkoopbeleid.*

Deze aanbeveling wordt overgenomen in het nieuw op te stellen inkoopbeleid 2013-2017.

*C2. Documenteer de redenen om van het beleid af te wijken (pas toe of leg uit-principe) en evalueer periodiek de veel voorkomende afwijkingen.*

Deze aanbeveling wordt overgenomen en verwerkt in de check op duurzaam inkopen.

*C3. Maak in voorkomende gevallen een integrale kosten-baten-vergelijking tussen de duurzame en de niet-duurzame variant.*

Deze aanbeveling wordt overgenomen met de kanttekening dat een 'integrale kosten-baten-vergelijking' geen eenvoudige dan wel eenduidig uit te leggen opgave is.

Onze reactie op aanbevelingen aan GS met het oog op inkoop samenwerking is:

*D1. Formaliseer de uitvoeringsgerichte provinciale inkoop samenwerking.*

Deze aanbeveling wordt overgenomen. Nu al bestaat de IPP (inkoop samenwerking P12). Dat is een werkgroep die onder sturing van het Ambtelijke Advies Commissie Middelen ons inziens nu afdoende is geformaliseerd. Dit

jaar (2012) is een jaarplan vastgesteld in de Ambtelijke Advies Commissie Middelen met concrete doelstellingen en een duidelijke organisatiestructuur. Een van de geformuleerde doelstellingen is Duurzaamheidsborging binnen de provincies.

*D2. Ga over tot het verder delen van standaard informatie. Dit vergemakkelijkt de inkoop samenwerking.*  
Deze aanbeveling wordt overgenomen. Binnen het IPP, en de daaruit afgeleide P4's, wordt nu al standaardinformatie gedeeld. Er wordt inzage geven in elkaars beleidsdocumenten en er zijn gezamenlijke producten opgeleverd (w.o. de P4 inkoopvoorwaarden).

Wij verwachten u met deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd.





## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling én waardering kennis genomen van de reactie van GS, waarin in algemene zin is gereageerd op de conclusies en vervolgens per aanbeveling. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS geven aan dat de deelnameverklaring is ondertekend met de ambitie om 100% duurzaam in te kopen in 2015. Uit de reactie van GS blijkt dat GS een vergaande intentie hebben om duurzaam in te kopen, maar dat zij verwachten dat de maximale score niet haalbaar is. De Rekenkamer geeft hierbij in overweging dat het formuleren van een realistischer doel (dus iets lager dan 100%) vergezeld zou kunnen gaan van stringenter eisen aan en invulling van de ruimte om af te wijken van de doelstelling en aan het hanteren van het 'pas toe of leg uit'-principe. Overigens stellen wij vast dat uit de reactie van GS op de aanbevelingen naar voren komt dat GS de verplichting tot duurzaam inkopen in het inkoopbeleid serieus willen invullen.

In hun reactie geven GS per aanbeveling de richting aan die de opvolging hiervan zal aannemen. Wij hopen dat de uitvoering van de aanbevelingen zal bijdragen aan het realiseren van de provinciale doelen op het vlak van duurzaam inkopen en aanbesteden.





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie is 'duurzaamheid' een aspect dat de afgelopen jaren veel aandacht heeft gekregen. Het begrip 'duurzaamheid' zelf is de laatste jaren ook veel omvattender geworden: het omvat niet alleen milieucriteria, maar inmiddels ook sociale voorwaarden. De afgelopen jaren zijn er op rijksniveau kaders en criteria ontwikkeld voor duurzaam inkopen. Zo heeft de rijksoverheid 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 lag de lat op 50% duurzaam inkopen. De provincies hebben zich de afgelopen jaren ingezet om deze doelen te behalen.

De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer heeft geadviseerd om een onderzoek uit te voeren naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid<sup>1</sup> van de vier Randstedelijke provincies. De programmaraad vindt het van belang om met dit onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen bij de vier provincies en in hoeverre er in de praktijk sprake is van duurzaam inkopen. Ook is er behoefte aan kennis over samenwerking tussen de verschillende provincies op het gebied van inkopen en aanbestedingen.

### 1.2 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.

**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 vertaald naar onderzoeksvragen voor de onderdelen beleid en organisatie (A), uitvoering (B) en samenwerking (C), zie Tabel 2. Deze onderdelen komen voort uit het onderzoeksmodel dat in paragraaf 1.4 nader wordt toegelicht.

---

<sup>1</sup> 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.

**Tabel 2 Onderzoeksvragen**

A.	Beleid en organisatie
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?
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?

### 1.3 Afbakening

De precieze definitie van duurzaamheid is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties verschillend worden ingekleurd (zie paragraaf 2.1). Voor de definitie van 'duurzaam inkopen' bij dit onderzoek verwijzen we naar het kader in paragraaf 2.5. 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, evenals 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. Het onderzoek richt zich op de periode 2010 tot en met 2011, waardoor zowel het beleid en de uitvoering van duurzaam inkopen van het vorige en het huidige college in beschouwing wordt genomen.

### 1.4 Werkwijze

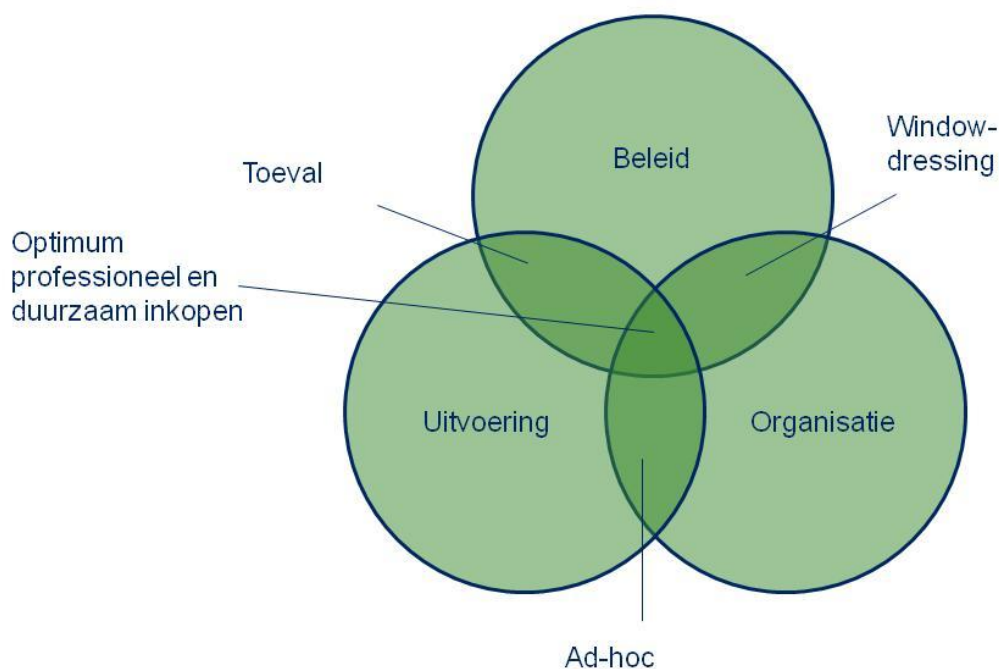
Bij de uitvoering van dit Rekenkameronderzoek is een gefaseerde werkwijze gevolgd. Daarbij zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

1. startgesprekken per provincie: in deze gesprekken is een eerste beeld ontstaan over het beleid en de uitvoering van het inkoopbeleid van de provincie;
2. analyse schriftelijk materiaal: onder andere vastgesteld beleid, procedures, notulen van Provinciale Staten vergaderingen die betrekking hebben op het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid en op het duurzaamheidsbeleid zijn geanalyseerd;

3. interviews met sleutelpersonen: er zijn interviews gehouden met diverse sleutelpersonen binnen de provincie waarbij is ingegaan op de onderzoeksvragen en het beoordelingskader;
4. gevalstudies: op vijf recent afgeronde inkoop- en aanbestedingsdossiers heeft nader onderzoek plaatsgevonden;
5. provincievergelijking: deze provincievergelijking maakt inzichtelijk waar de verschillen en de overeenkomsten zitten tussen de provincies zodat de provincies van elkaar kunnen leren;
6. tussenrapportage en feitelijk wederhoor.

## 1.5 Beoordelingskader

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 wordt onderzocht in welke mate de drie bollen op elkaar zijn afgestemd (zie Figuur 3).



**Figuur 3 Bollenmodel voor professioneel en duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid**

Toelichting op Figuur 3:

- 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.

Het feit dat de vier provincies op een zelfde wijze onderzocht worden biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Daartoe wordt een provincievergelijking opgesteld. 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 het beleid, de organisatie en uitvoering in het bijzonder. De provincies kunnen zodoende van elkaar leren door met elkaar te discussiëren over hoe het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen is, hoe de inkoopfunctie georganiseerd is en hoe duurzaam inkopen daarin een plek krijgt.

De vier Randstadprovincies hebben zich in 2005 uitgesproken voor een intensieve samenwerking op het gebied van inkoop en aanbesteding. Vanuit de programmaraad is aangegeven dat Provinciale Staten vrij weinig zicht hebben over hoe het inkoopbeleid in de praktijk zijn uitwerking heeft. Dit geldt onder meer voor het aspect samenwerking.

#### **Algemeen beoordelingscriterium**

Naast de criteria voor de afzonderlijke aspecten beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking is er een algemeen en overkoepelend beoordelingscriterium: De mate waarin er bij de provincie sprake is van een optimaal professionele en duurzame inkoop. In een ideale situatie sluiten beleid, organisatie en uitvoering naadloos op elkaar aan (zie het middelste gebied in Figuur 3 waar de drie bollen elkaar overlappen).

#### **Beoordelingscriteria beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking**

De drie bollen, aangevuld met het element samenwerking, vormen de vier onderdelen van het beoordelingskader. Dit beoordelingskader<sup>2</sup> is in de onderstaande tabel uitgewerkt. Hieronder worden per onderdeel (beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking) de beoordelingscriteria in eisen en kansen weergegeven. De eisen in het onderstaande beoordelingskader 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. Kansen worden benaderd vanuit een positieve invalshoek. Het benutten hiervan wordt gesignaleerd als een pluspunt en een mogelijkheid tot van elkaar leren en niet als een minpunt voor provincies waar een kans niet wordt aangetroffen c.q. benut.

#### **Beoordelingskader<sup>3</sup>**

Beleid: eisen	Beleid: kansen
Eis 1. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Kans 1. 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.
Eis 2. De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Kans 2. Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.
Eis 3. Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	Kans 3. In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.
Eis 4. De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.	
Eis 5. Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).	

<sup>2</sup> Het beoordelingskader is bij de start van het onderzoek met een delegatie van medewerkers van de provincies besproken en naar aanleiding daarvan qua formuleringen aangescherpt.

<sup>3</sup> Voor een goed begrip van de achtergrond van dit beoordelingskader verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Toelichting bij eis 5:

Sturing en monitoring vanuit het dagelijks bestuur vinden plaats zodanig zodat dat de Deming-cirkel (Plan-Do-Check-Act) gesloten is. GS kunnen de sturing en monitoring in de praktijk ook hebben opgedragen aan het management.

Toelichting bij kans 1:

Ambitieuw beschouwen we in dit verband als gericht op het bereiken van een doel dat niet zonder meer bereikt wordt; een doel waarvoor de provincie een extra inspanning zal moeten leveren bovenop de beoogde huidige inspanning. We operationaliseren dit door zowel het basisniveau als een plusniveau te omschrijven. Voor het bepalen van het basisniveau vergelijken we onder meer de doelen van de vier provincies. We houden daarbij rekening met het feit dat wat voor de provincie "ambitieuw" is, voor een andere provincie een al bereikt basisniveau is. De argumentatie achter het benoemen van ambitieuze doelen als kans is dat ambitieuze doelen de organisatie meer prikkelen dan doelen die zonder meer worden gehaald.

Toelichting bij kans 3:

Innovatiegerichtheid draagt volgens expertisecentrum PIANOo, het bedrijfsleven en het Rijk bij aan duurzaam inkopen. Het georganiseerde bedrijfsleven heeft de staatssecretaris hierover geadviseerd in het "Advies Duurzaam Inkopen"<sup>4</sup>. De staatssecretaris van IenM onderschrijft het belang van innovatiegericht inkopen en heeft het advies van het bedrijfsleven overgenomen<sup>5</sup>. Er is sprake van innovatiegerichtheid als de provincie ruimte laat voor innovatie op het niveau van kaderstelling en doelformulering. Dit kan vervolgens verder worden ondersteund door het gebruik van innovatieve concepten en inkooptechnieken zoals bijvoorbeeld functioneel specificeren en Total Cost of Ownership.

Organisatie: eisen	Organisatie: kansen
Eis 6. Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.	Kans 4. 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.
Eis 7. De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, adequaat georganiseerd.	
Eis 8. Er zijn procedures waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	

Toelichting bij eis 7:

Adequaat georganiseerd houdt in: op zodanige wijze georganiseerd dat duurzaam inkopen op vanzelfsprekende wijze aandacht krijgt omdat de prikkel om duurzaam in te kopen in de organisatie besloten zit. Dit komt tot uiting

<sup>4</sup> VNO-NCW e.a. (2011), Advies Duurzaam Inkopen" van VNO-NCW, MKB-Nederland e.a. aan de staatssecretaris van IenM , juni 2011. Het advies stelt: "Het duurzaam inkoopbeleid vraagt daarom om innovatiegericht inkopen. Bij innovatiegericht inkopen wordt de aanbesteding doelgericht ingericht voor innovatie of wordt de ruimte gelaten aan de opdrachtnemer om een innovatieve oplossing aan te bieden." Voor de operationalisering sluiten we aan bij het bedrijfsleven: "Het voornaamste verschil tussen het standaard inkopen en innovatiegericht inkopen betreft vooral de start van het proces: bij het formuleren van de vraag. Deze wordt (nog) niet gespecificeerd in de precieze aanschaf, maar in een probleem of algemene omschrijving waar een oplossing voor moet komen en waarvoor bestaande oplossingen niet voldoen. Dit kan door middel van functioneel specificeren."

<sup>5</sup> Ministerie van IenM, Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011.

in de organisatiestructuur, in de verantwoordelijkheden, in de inkoopplannen en in de interne richtlijnen en procedures. De Rekenkamer geeft in het kader van dit onderzoek geen oordeel over centralisatie of decentralisatie van de inkoop.

Toelichting bij kans 4:

Het streven naar verdere verduurzaming is een indicator dat duurzaamheidsdoelen verinnerlijkt zijn in de organisatie. Met andere woorden: er is een cultuur die gericht is op het realiseren van duurzaamheid. Het is voor de Rekenkamer geen eis dat er een duurzaamheidscultuur moet zijn in de organisatie. Wel kan een duurzaamheidscultuur door intrinsiek gemotiveerde houding en gedrag bijdragen aan duurzaam inkopen; het biedt kansen.

Uitvoering: eisen	Uitvoering: kansen
<p>Eis 9. In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de uitvoering of in de nazorgfase duurzaamheidcriteria meegenomen.</p> <p>Eis 10. Leveranciers worden op basis van hetzij een verkenning van de markt dan wel op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.</p> <p>Eis 11. De resultaten met betrekking tot duurzaam inkopen worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.</p>	<p>Kans 5. 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.</p> <p>Kans 6. De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.</p>

Samenwerking: eisen	Samenwerking: kansen
<p>Eis 12. Er is een uitgesproken inhoudelijke ambitie (onder meer gericht op duurzaamheid) met betrekking tot gezamenlijke inkoop.</p> <p>Eis 13. Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten.</p> <p>Eis 14. Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkopen.</p> <p>Eis 15. De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.</p>	<p>Kans 7. Er is een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.</p> <p>Kans 8. Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.</p> <p>Kans 9. Er wordt aantoonbaar steeds meer samengewerkt (aantal gezamenlijke trajecten / gezamenlijk ingekocht volume is de afgelopen drie jaar toegenomen).</p>

Toelichting bij eis 12:

Een van de vereisten is dat de provincies hebben vastgelegd dat er een streven naar gezamenlijk inkopen is.

### Beoordeling

Bij de beoordeling is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds eisen, en anderzijds kansen. Bij elke eis is een positief of negatief oordeel gevormd. Bij de kansen ligt dit anders. Bij de kansen zijn alleen positieve bevindingen opgenomen, aangezien de kansen niet zozeer volgen uit normatieve criteria, maar veel meer te zien zijn als positieve praktijkvoorbeelden. Gaandeweg het onderzoek zijn ook extra bevindingen gedaan die niet expliciet een



relatie hebben met het vooraf vastgestelde beoordelingskader. In de volgende hoofdstukken is de beoordeling op de eisen, de kansen en de extra bevindingen met de volgende kleuren weergegeven:

<b>Eisen:</b>	<b>Beoordeling:</b>
Bevinding eis	Ja, voldoet
Bevinding eis	Voldoet deels
Bevinding eis	Nee, voldoet niet

<b>Kansen:</b>	<b>Van toepassing:</b>
Bevinding kans	Ja
Bevinding kans	Deels
Bevinding kans	Niet van toepassing

	<b>Beoordeling:</b>
Extra bevinding	Goede praktijk
Extra bevinding	Aandachtspunt
Extra bevinding	Zorgpunt

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het beleid omtrent duurzaam inkopen op hoofdlijnen uitgewerkt. De criteria voor duurzaam inkopen, recente ontwikkelingen, duurzaam inkopen door provincies en de Monitor Duurzaam Inkopen worden nader beschreven.

De bevindingen en onderzoeksvragen komen aan bod in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Per paragraaf volgen eerst de bevindingen die van toepassing zijn. Daarna volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 3 worden (per provincie) de beleidsuitgangspunten ten aanzien van duurzaam inkopen beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de provincie duurzaam inkopen heeft georganiseerd. Hoofdstuk 5 beschrijft de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan duurzaam inkopen. In hoofdstuk 6 wordt de samenwerking tussen provincies op het vlak van duurzaamheid beschreven. Hoofdstuk 7 gaat in op de samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering van duurzaam inkopen en op de samenwerking tussen provincies bij (duurzaam) inkopen. Hoofdstuk 8 gaat in op de overeenkomsten en verschillen tussen de vier Randstadprovincies. Hoofdstuk 9 bevat de gevalstudies.





# HOOFDSTUK 2

## Achtergrond duurzaam inkopen

---

### 2.1 Inleiding

De (rijks)overheid wil concrete stappen zetten naar een duurzame samenleving en wil daarbij zelf het goede voorbeeld geven. Door als overheid duurzaam in te kopen, krijgt de markt voor duurzame producten een stevige impuls en wordt innovatie gestimuleerd<sup>6</sup>. De overheid heeft immers een jaarlijks inkoopvolume van bijna € 60 miljard<sup>7</sup>. Het is de intentie van het Rijk en van andere overheden om duurzaam in te kopen. Deze intentie is vastgelegd in diverse beleidsstukken en convenanten. Eén van de bepalende documenten is de in 2005 door de Tweede Kamer vastgestelde motie dat het Rijk uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee moet nemen<sup>8</sup>. Dit is een bepalende aanzet geweest voor verdere vastlegging in afspraken tussen Rijk en koepels van andere overheden. Deze afspraken hebben geleid tot Deelnameverklaringen van provincies, waterschappen, gemeenten en andere overheidsorganisaties. Duurzaam inkopen is daarmee een beleidskeuze en niet een verplichting die volgt uit wet- en regelgeving.

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 ook 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 criteria zijn uitgekristalliseerd en zijn zowel lokaal als internationaal georiënteerd.
2. Sociale criteria: Inkoopcriteria gericht op het verbeteren van arbeidsomstandigheden, naleving van mensenrechten, voorkomen van kinderarbeid en eerlijke handel in de gehele productieketen. 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 precieze definitie van duurzaamheid is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties (in beleidsstukken) verschillend worden ingekleurd.

In de navolgende paragrafen gaan we nader in op de criteria, recente ontwikkelingen, de doelen van provincies en de Monitor Duurzaam Inkopen.

---

<sup>6</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2009), Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, brief met kenmerk PDI 200904193 d.d. 25 juni 2009 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

<sup>7</sup> Het totale inkoopvolume van de overheid, IOO in opdracht van het toenmalige Ministerie van EZ, februari 2009.

<sup>8</sup> Tweede Kamer (2005) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005, motie van de leden Koopmans en De Krom, vergaderjaar 2004-2005, 29800 XI nr. 130.

## 2.2 Criteria duurzaam inkopen

Op dit moment kunnen overheden milieu-, sociale-, en social return-criteria opnemen, maar zijn er alleen concrete algemeen geldende verplichtingen voor het hanteren van bepaalde milieucriteria bij inkoop. Onderstaand lichten we de eisen toe.

### *Milieucriteria*

De rijksoverheid heeft in overleg met marktpartijen en andere overheden milieucriteria opgesteld. Deze zijn geldend voor overheden die het convenant duurzaam inkopen hebben ondertekend, waarmee zij zich hebben gecommitteerd aan de landelijk geformuleerde duurzaamheidscriteria. De milieucriteria zijn voor een veertigtal zogenaamde 'productgroepen' gedetailleerd uitgewerkt in criteriadocumenten.

Er zijn bij de start van het duurzaam inkopen-beleid in 2008 52 criteriadocumenten vastgesteld (zie bijlage D). Dit aantal is in de loop van de tijd gegroeid en inmiddels zijn ook enkele weer geschrapt of samengevoegd. Het is een dynamisch proces waarbij op basis van praktijkervaringen criteriadocumenten worden aangescherpt. Wijzigingen in de criteriadocumenten worden voorbereid door Agentschap NL (voorheen Senter Novem) en vastgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Tot 1 januari 2011 was Agentschap NL tevens verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie over de criteriadocumenten. Deze informerende taak is per 1 januari 2011 overgedragen aan PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden. PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en heeft een stuurgroep waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd. Het expertisecentrum verstrekt informatie aan overheden. Het bedrijfsleven kan terecht bij MVO Nederland met vragen die betrekking hebben op duurzaam inkopen.

### *Sociale criteria*

De eisen die horen bij sociale criteria zijn nog niet geformuleerd als "harde" doelen, maar komen wel terug als mogelijk te hanteren voorwaarden. Denk bijvoorbeeld bij inkoop van koffie aan het voldoen aan de onderliggende eisen van een fairtrade-keurmerk als Max Havelaar of Utz.

### *Social return*

Het hanteren van social return-criteria maakt recent een ontwikkeling door. Het Rijk heeft per 1 juli 2011 social return opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor de rijksoverheid<sup>9</sup>. Toepassing wordt beperkt tot passende aanbestedingen van 'werken' en 'diensten' boven een drempelbedrag van € 250.000. Er zal worden gestreefd naar een percentage van 5% van social return per aanbesteding. Dit betekent dat de opdrachtnemer 5% van de aanneemsom moet besteden aan doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt op dit moment alleen voor de rijksoverheid, voor de overige overheden geldt dit doel niet.

## 2.3 Recente ontwikkelingen

Het afgelopen jaar waren er meerdere ontwikkelingen rond duurzaam inkopen:

- een onderzoek door Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal);

---

<sup>9</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk, 29 april 2011.

- een advies aan de staatssecretaris van IenM door VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak;
- en meerdere publicaties door de staatssecretaris van IenM over een nieuwe aanpak van duurzaam inkopen.

Op 6 januari 2011 publiceerde Actal een onderzoek naar de inhoudelijke nalevingslasten van het Programma Duurzaam Inkopen Overheid. In dit onderzoek zijn voor de vier branches catering, utiliteitsbouw, meubelsector en transport respectievelijk de inhoudelijke verplichtingen, de omvang van de nalevingslasten en de belangrijkste knelpunten onderzocht. Dit onderzoek richtte zich uitsluitend op de nalevingslasten; eventuele directe of indirecte resultaten op het vlak van duurzaamheid, of eventuele baten (denk bijvoorbeeld aan kostenbesparing door energiebesparing) zijn niet onderzocht. Bij twee van de vier onderzochte branches, te weten catering en utiliteitsbouw, is sprake van nalevingslasten: catering € 34,5 mln en utiliteitsbouw € 125-375 mln. In beide gevallen komen deze nalevingslasten met name door duurdere producten en materialen. Bij catering gaat het om biologische producten die duurder zijn dan standaardproducten, bij utiliteitsbouw gaat het om het toepassen van materialen en energie- en milieutechnieken die duurder in aanschaf zijn dan standaardmaterialen en technieken. Bij de twee andere onderzochte branches is geen sprake van inhoudelijke nalevingslasten. Actal toont zich in de conclusies kritisch en stelt dat :

- overlap en gebrek aan visie tot onnodige regeldruk leiden;
- de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel onzeker is.

Actal adviseerde daarom om het beleid fundamenteel te herzien<sup>10</sup>. Dit advies van Actal heeft gevolgen gehad in de vorm van een reactie vanuit het bedrijfsleven (zie hieronder).

In juni 2011 brachten VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak het “*Advies Duurzaam Inkopen, 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt*” uit aan de staatssecretaris IenM<sup>11</sup>. De kern van het advies komt erop neer dat er een verschuiving in het beleid moet plaatsvinden. Het bedrijfsleven zou willen dat het huidige beleid gericht op minimumeisen in de vorm van specifieke en statische middelvoorschriften plaatsmaakt voor een ambitieuze aanpak gericht op innovatie van de productketens, diensten en werken. Het beleid legt zich toe op de vraag waarin de duurzaamheidsambitie wordt geformuleerd, ondernemers richten daar hun aanbod op in. Deze aanpak vraagt constructief overleg over de kansen voor verduurzaming. Het bedrijfsleven adviseert de overheid om niet langer eenzijdig criteria vast te stellen, maar het hele inkoopproces ten behoeve van verduurzaming te benutten. De overheid moet daarbij vertrouwen hebben in de markt en zich richten op de te bereiken duurzaamheidsdoelen en te sturen op processen. Beoogd moet worden dat de inspanningen die ondernemers plegen niet langer beschouwd worden als lasten, maar worden beloond en zich vertalen in grotere duurzaamheid.

Op 24 juni reageerde de staatssecretaris van IenM in een brief aan de Tweede Kamer<sup>12</sup>. Namens de ministeries van EL&I, BZK en IenM schrijft hij daarin dat het advies zeer bruikbaar is en goede aanbevelingen doet voor het verbeteren van de systematiek van duurzaam inkopen. Op 28 september 2011 reageerde hij ook in een toespraak op het bovengenoemde advies van het georganiseerde bedrijfsleven<sup>13</sup>. Hij gaf aan het duurzaam aanbesteden op een andere leest te willen schoeien. In plaats van het stellen van minimumeisen voor

<sup>10</sup> Actal (2011), Advies Regeldruk Programma Duurzaam Inkopen, brief d.d. 6 januari 2011 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

<sup>11</sup> VNO-NCW e.a. (2011), “Advies Duurzaam Inkopen, 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt”, advies aan de Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu, de heer J.J. Atsma, 23 juni 2011.

<sup>12</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Advies over Duurzaam Inkopen, brief d.d. 24 juni 2011 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

<sup>13</sup> Ministerie van IenM, toespraak staatssecretaris van IenM op de Duurzaamheidsconferentie in Den Haag op 28 september 2011.

duurzaamheid en het afvinken van criteria waaraan bedrijven moeten voldoen, wil de staatssecretaris bedrijven uitdagen om zelf met creatieve en innovatieve oplossingen te komen. Dat levert volgens hem extra duurzaamheidswinst op. De staatssecretaris wil ook de bureaucratie rond aanbesteden terugsnijden. Bedrijven hoeven straks niet meer allerlei bewijsstukken te overleggen.

*“Duurzaam is niet duurder. De ervaring leert dat duurzaam inkopen zelfs wat goedkoper kan uitpakken. Gemiddeld ongeveer één procent goedkoper.”*

Toespraak staatssecretaris IenM op de Duurzaamheidsconferentie op 28 september 2011.

In de Kamerbrief van 31 oktober 2011<sup>14</sup> schetst de staatssecretaris van IenM de nieuwe beleidsuitgangspunten rond duurzaam inkopen. Deze strekken verder dan uitsluitend *duurzaam* inkopen. Het gaat bijvoorbeeld ook om de verbetering van de aanbestedingspraktijk in algemene zin, dus ook voor niet-duurzaam inkopen. Deze verbetering moet gestalte krijgen door verdere professionalisering van de overheidsinkoop, onder meer door inzet van inkooptechnieken als functioneel specificeren, het selecteren op basis van meest voordelige inschrijving (EMVI) en Total cost of ownership. Hierin sluit de staatssecretaris aan bij de wensen van het bedrijfsleven. Ten aanzien van de minimumcriteria was het bedrijfsleven minder eenduidig. De staatssecretaris kiest er in ieder geval voor het beginsel van minimumcriteria te handhaven.

Maar een wijziging is dat de criteria, daar waar dat kan, functioneel worden gespecificeerd en zo veel mogelijk worden omgezet naar doelcriteria. Functioneel specificeren betekent dat geen technische specificaties worden aangegeven maar prestatie-eisen. Met doelcriteria wordt bedoeld op de bijdrage van de aanbesteding aan bepaalde duurzaamheidsdoelen. De staatssecretaris benoemt verder dat het Rijk 2,5% van het overheidsbrede inkoopbudget aan innovatiegerichte inkopen wil besteden. Dit gaat per 2012 in en het Rijk zal provincies (en andere regionale overheden) stimuleren om op basis van centraal vastgestelde doelen eigen SMART doelstellingen te formuleren. Een tijdpad voor de provincies is hierbij nog niet aangegeven. Het plan is om de Monitor Duurzaam Inkopen te verbreden en de meting niet alleen te richten op het al dan niet meenemen van de minimumcriteria, maar ook te letten op de concrete effecten van duurzaam inkopen. Tenslotte noemt de staatssecretaris het plan om een dialoog tussen overheid en bedrijfsleven op te zetten. Hiervoor wordt een overlegstructuur opgetuigd op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het precieze doel van het opzetten van de dialoog met het bedrijfsleven, c.q. de gespreksagenda, is nog niet aangegeven. In de kamerbrief geeft de staatssecretaris op hoofdlijnen aan op welke wijze hij het advies van het bedrijfsleven overneemt. De kamerbrief bevat geen bijstelling van de duurzaamheidsambities naar boven of beneden: het beleid en de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen blijven staan.

## 2.4 Duurzaam inkopen door provincies

Provincies zijn al meer dan een decennium bezig met duurzaam inkopen<sup>15</sup>. De basis voor de huidige provinciale doelen voor duurzaam inkopen ligt in de Deelnameverklaringen die volgden uit het convenant tussen IPO en Rijk. Iedere provincie heeft voor zich het eigen ambitieniveau vastgelegd en zich door middel van de Deelnameverklaring gecommitteerd aan het nastreven van deze doelstelling<sup>16</sup>:

<sup>14</sup> Ministerie van IenM, Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011.

<sup>15</sup> IPO (2003), Interprovinciale rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur, p. 32: “Vanaf 3 december 1999 loopt een IPO-project waar de provincies in een convenant de intenties hebben uitgesproken om duurzaam inkopen te bevorderen.”

<sup>16</sup> Vastgelegd in de individuele Deelnameverklaringen Duurzaam Inkopen van de vier Randstadprovincies. De provincies hebben in 2008 en 2009 Deelnameverklaringen ondertekend.

- Flevoland streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2015 met als tussendoel 50% in 2010.
- Noord-Holland streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2015 met als tussendoel 50% in 2010.
- Utrecht streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2010.
- Zuid-Holland streeft naar 100% duurzaam inkopen in 2011.

In de Deelnameverklaringen is verder door iedere provincie vastgelegd dat de provincie:

- in het (milieu-) jaarverslag zal rapporteren over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van bovengenoemde ambitie;
- mee zal werken aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu<sup>17</sup>;
- good practices en ervaringen met duurzaam inkopen zal terugkoppelen aan Agentschap NL<sup>18</sup>;
- er mee instemt dat op de website van SenterNovem wordt vermeld dat zijn/haar organisatie deze verklaring heeft ondertekend.

## 2.5 Monitor Duurzaam Inkopen

Het Rijk meet iedere twee jaar de voortgang van duurzaam inkopen bij de overheden. Overheden krijgen hiermee inzicht in hun prestaties van duurzaam inkopen. Daarnaast kunnen organisaties zien hoe ver zij staan ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Op 15 juni 2011 publiceerde het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Monitor Duurzaam Inkopen 2010. Hieruit bleek dat de provincies voor 95,8% van het inkoopvolume waarvoor duurzaamheidcriteria gelden duurzaam inkopen. Met dit realisatiepercentage lopen de provincies ver voor op de tussen IPO en Rijk gemaakte afspraak van 50% duurzaam inkopen in 2010.

De resultaten van de monitor zijn gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Resultaten van afzonderlijke organisaties worden niet openbaar gemaakt in het kader van de monitor, met uitzondering van de resultaten van de ministeries. De resultaten van de vier Randstadprovincies zijn specifiek voor dit Rekenkameronderzoek opgevraagd. In Tabel 3 en 4 is de ontwikkeling van de resultaten van de provincies in de afgelopen periode geschetst.

**Tabel 3      Overzicht resultaten Monitor Duurzaam Inkopen alle provincies<sup>19</sup>**

Uitgevoerde monitor	Percentage duurzame inkoop
• Monitor Duurzaam Inkopen 2010 <sup>20</sup>	circa 96%
• Monitor Duurzaam Inkopen 2008 <sup>21</sup>	circa 33%
• Monitor duurzame bedrijfsvoering overheden 2006	circa 25%

<sup>17</sup> In de oorspronkelijke Deelnameverklaringen was dit nog het Ministerie van VROM, inmiddels is dit overgegaan naar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

<sup>18</sup> In de oorspronkelijke Deelnameverklaringen was dit nog SenterNovem, tegenwoordig heet deze organisatie AgentschapNL.

<sup>19</sup> Opgemerkt wordt dat de percentages niet één op één te vergelijken zijn vanwege ontwikkeling van criteria en meetmethodiek, maar wel een indruk geven van de ontwikkeling.

<sup>20</sup> KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG.

<sup>21</sup> PWC (2009), Monitor Duurzaam Inkopen 2008, rapport d.d. 24 februari 2009 van PWC.

Tabel 4 Overzicht resultaten Monitor Duurzaam Inkopen Randstadprovincies in 2010<sup>22</sup>

Monitor Duurzaam Inkopen 2010	Percentage duurzame inkoop
• Flevoland	97%
• Noord-Holland	73%
• Utrecht	99%
• Zuid-Holland	100%

In dit onderzoek zijn de individuele Monitors van de vier Randstadprovincies bestudeerd. Een second opinion van de Monitor Duurzaam Inkopen viel buiten de scope van dit onderzoek. Bij de metingen voor de Monitor Duurzaam Inkopen is een aantal kanttekeningen te plaatsen :

- In de onderzoeksmethodiek is ervoor gekozen in de monitor alleen inkopen boven € 50.000 mee te nemen waardoor een deel van de provinciale inkopen buiten beschouwing blijft.
- Om de invullast te beperken vraagt de monitor om maximaal vijf aanbestedingen per productgroep (de grootste in inkoopvolume). Met de opgave van het totaal aantal aanbestedingen en het totale volume in euro's voor deze productgroep wordt geëxtrapoleerd naar het totale volume van deze productgroep. Indien de vijf opgegeven grote inkooptrajecten duurzaam zijn en de overige – buiten beschouwing blijvende - inkooptrajecten niet duurzaam zijn, ontstaat door extrapolatie een vertekening van de werkelijkheid.
- De monitor betreft in zekere zin een 'momentopname' en de duurzaamheidsscore kan sterk afhangen van de aanbestedingen van dat moment. Stel bijvoorbeeld dat één grote vierjarige aanbesteding volledig duurzaam is en een aantal kleinere aanbestedingen niet. Het is voor de score dan heel bepalend of deze grote aanbesteding net wel of net niet in het jaar van de meting is uitgevoerd.
- Er is gekozen voor het "high trust" –principe hetgeen impliceert dat de organisaties zelf de resultaten aanleveren en er geen controle/verificatie plaatsvindt.
- Uit de gesprekken met de afdelingen Inkoop van meerdere provincies is duidelijk dat niet iedere provinciale afdeling Inkoop volledig zicht heeft op het provinciale inkoopvolume. De monitor is door die provincies ingevuld voor dat deel waar ze zicht op hebben. Of een inkoop duurzaam is, wordt veelal niet standaard geregistreerd. Dit maakt dat tweejaarlijks achteraf een inventarisatieslag plaatsvindt om te bepalen welke inkopen duurzaam waren.

De betekenis voor de meting van duurzaam inkopen voor de individuele provincie komt in paragraaf 4.4 aan bod.

**Afbakening/definiëring: Wat is duurzaam inkopen binnen de overheid?**

- Alleen inkopen uit de 52 productcategorieën van Agentschap NL tellen mee als mogelijk duurzame inkopen. Producten buiten deze 52 productcategorieën worden niet meegerekend.
- Er zijn geen drempelbedragen of beperkingen ten aanzien van aanbestedingsvormen. Alle inkopen uit de 52 productcategorieën tellen mee.
- Een aankoop telt als duurzaam wanneer alle minimeisen voor de betreffende productcategorie zoals opgenomen in het betreffende criteriadocument zijn meegenomen in de offerteaanvraag.
- Op dit moment zijn er alleen minimeisen voor milieuaspecten.

<sup>22</sup> Gegevens afkomstig uit de niet openbaar gemaakte individuele Monitor Duurzaam Inkopen 2010 van elk van de vier Randstad-provincies. Deze zijn voor dit Rekenkameronderzoek ter beschikking gesteld aan de Rekenkamer.



# HOOFDSTUK 3

## Beleid provincie Noord-Holland

*Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsuitgangspunten van de provincie ten aanzien van duurzaam inkopen.*

### 3.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

Een goed werkend duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van een provincie betekent 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). De bevindingen op het aspect beleid zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 5, 6 en 7.

**Tabel 5**      **Beleid: bevindingen t.a.v. eisen**

Beleid: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
1. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Ja
2. De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Ja
3. Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	Deels
4. De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast	Ja
5. Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).	Nee

**Tabel 6**      **Beleid: bevindingen t.a.v. kansen**

Beleid: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
1. 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.	Deels
2. Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.	-
3. In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.	-

**Tabel 7**      **Beleid: extra bevindingen**

Beleid: extra bevindingen	Beoordeling
1. Het inkoopbeleid verwijst nauwelijks naar het provinciale milieubeleid. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen het inkoopbeleid en het milieubeleidsplan.	Aandachtspunt

## 3.2 Duurzaamheidsambities

### Onderzoeksvraag 1.

#### Wat zijn de duurzaamheidsambities van de provincie?

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 1 en bevinding kans 1)

Het scala aan duurzaamheidsambities binnen de provincie is breed. Slechts een deel daarvan heeft in potentie een raakvlak met duurzaam inkopen door de provincie. We richten ons uitsluitend op die duurzaamheidsambities die mogelijk bepalend zijn voor de inkoop en aanbesteding door de provincie. De rest laten we buiten beschouwing. De duurzaamheidsambities van de provincie Noord-Holland komen tot uiting in een aantal beleidsstukken. Omdat dit Rekenkameronderzoek de periode 2010 tot en met 2011 beschouwt, is ook het vorige collegeprogramma van belang. In 2011 is een nieuw bestuur aangetreden en zijn de ambities aangepast aan veranderende economische omstandigheden. Voor dit onderzoek zijn het vorige collegeprogramma Krachtig, in balans (2007-2011)<sup>23</sup>, het huidige coalitieakkoord “Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst” (2011-2015), het Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013 en de programmabegrotingen<sup>24</sup> geanalyseerd. De met inkoop samenhangende duurzaamheidsambities zijn hieronder weergegeven. Ook is daarbij de ontwikkeling - en eventuele bijstelling - van de ambities geschetst zoals die uit deze beleidsstukken naar voren komt. We hanteren de driedeling in ambities met betrekking tot milieu, sociale voorwaarden en social return.

#### Ambities inzake milieu:

- **Verbetering van de luchtkwaliteit conform Europese en nationale wet- en regelgeving.** In de vorige collegeperiode was dit een uitgesproken ambitie. Een van de uitvoeringspunten hierbij was “schone” concessieverlening voor het openbaar vervoer. Dit kwam ook terug in het vigerende milieubeleidsplan. In het huidige coalitieakkoord komt de verbetering van de luchtkwaliteit niet expliciet terug als ambitie. Het maakt wel onderdeel uit van het vigerende milieubeleidsplan (tot 2013), het samenwerkingsprogramma voor betere luchtkwaliteit<sup>25</sup> en de uitvoeringsregeling<sup>26</sup> om de luchtkwaliteit in Noord-Holland te verbeteren. Het is evident dat de provincie streeft naar een betere luchtkwaliteit. Het is uit de beleidsstukken echter niet precies duidelijk wat de eigen ambities voor deze bestuursperiode zijn wat betreft schone concessieverlening. Als concessieverlener (naast andere vervoerautoriteiten) heeft de provincie de mogelijkheid om zelf een ambitieniveau vast te stellen.
- **Voorkomen van klimaatverandering.** De provincie streeft naar beperking van de energiebehoefte, gebruik van duurzame energie, en zo efficiënt mogelijk gebruik van fossiele energie. Het provinciaal wagenpark gaat over op duurzame brandstoffen, zij het dat het huidige college dit laat afhangen van de ontwikkeling in internationale standaarden. De provincie benoemde in het vorige collegeprogramma dat zij als organisatie het goede voorbeeld wil geven door zelf klimaatneutraal te werken. Het stappenplan gericht op het bereiken van een klimaatneutrale organisatie wordt gecontinueerd. Het streven naar klimaatneutraliteit of klimaatbestendigheid komt in het nieuwe beleid minder uitgesproken terug. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van de doelen bij het programma Milieu in 2010 en 2012<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Het collegeprogramma Kort en krachtig (2009-2011) is een tussenliggend collegeprogramma. Het benoemt dat het hoofdzakelijk een voortzetting is van het nog niet afgeronde collegeprogramma Krachtig, in balans (2007-2011).

<sup>24</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Begroting 2010, Provincie Noord-Holland (2010), Begroting 2011, Provincie Noord-Holland (2011), Ontwerpbegroting 2012.

<sup>25</sup> Provincie Noord-Holland (2008), Een schone en gezonde lucht in de noordvleugel, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, vastgesteld door GS op 11 maart 2008.

<sup>26</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Besluit van GS van Noord-Holland, nr.2010-66565, tot bekendmaking van de Uitvoeringsregeling Stimulering verbetering luchtkwaliteit Noord- Holland 2011, 23 november 2010.

<sup>27</sup> Vergelijk de hoofddoelen van het programma Milieu: “Een fysiek veilig, schoon, gezond en klimaatbestendig Noord-Holland bereiken” in 2010 en “Een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving bevorderen” in 2012. Uit deze en de onderliggende

Het bevorderen van klimaatneutraal bouwen en duurzaam inkopen door de provincie zelf komen in het huidige coalitieakkoord niet meer expliciet aan de orde. De uitvoering hiervan loopt echter gewoon door. Duurzaam bouwen is ook expliciet een van de hoofddoelen van het in november 2011 door GS vastgestelde Koersdocument Duurzame Energie. Het contract met het CO2 servicepunt om gemeenten te ondersteunen is recent verlengd.

- **Verbetering van het openbaar vervoer.** Dit is over meerdere collegeperioden gezien een uitgesproken ambitie van het college. Hierbij neemt de provincie de milieuaspecten integraal mee.

### **Ambities sociale voorwaarden**

Eind 2011 werd er een stage-onderzoek uitgevoerd bij de sector inkoop naar de mogelijkheid van het toepassen van sociale voorwaarden bij aanbestedingen voor de provincie. Met betrekking tot sociale voorwaarden is het ambitieniveau van het huidige college nog in ontwikkeling. Uit de meest recente beleidsstukken blijkt op dit moment geen bestuurlijk vastgesteld algemeen ambitieniveau. Het vigerende milieubeleidsplan benoemt dat de provincie maatschappelijk verantwoord ondernemen ondersteunt. Het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen komt echter niet terug in het huidige coalitieakkoord. Dat wil niet zeggen dat de provincie geen verbetering van sociale voorwaarden nastreeft. Dit blijkt onder meer uit de beantwoording van statenvragen<sup>28</sup>. Er zijn ook concrete voorbeelden uit de vorige collegeperiode waaruit blijkt dat de provincie wel degelijk ambities heeft, bijvoorbeeld op het vlak van eerlijke wereldhandel, en dat de provincie hier ook uitvoering aan geeft. Denk bijvoorbeeld aan het eigen initiatief om duurzaam hout te gebruiken. Een ander voorbeeld betreft de keuze voor fairtrade-koffie. In termen van het in hoofdstuk 1 geïntroduceerde zogeheten bollenmodel, is deze uitvoering binnen gestelde kaders, maar zonder uitgesproken beleid, te duiden als “ad hoc”-uitvoering. Interessant is dat de provincie hierbij in het streven naar duurzaamheid de grenzen van wet- en regelgeving opzoekt (zie onderstaand kader).

---

doelen blijkt een accentverschuiving waarbij milieu en duurzaamheid nog steeds aandacht krijgt, maar waarbij het accent minder ligt op klimaatbestendigheid.

<sup>28</sup> Provincie Noord-Holland (2010), beantwoording door GS van vragen van de PvdA: “De doelstellingen van het inkoopbeleid zijn gericht op het onderzoeken van de mogelijkheden van het toepassen van sociale criteria binnen de geldende aanbestedingsregelgeving. Het gaat dan om bijvoorbeeld de fundamentele normen in de verdragen van Internationale Arbeidsorganisatie en de normen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het gebruiken van sociale criteria is in het inkoopbeleid van de provincie dan ook bedoeld om invulling te geven aan de fundamentele normen zoals hierboven genoemd”, Vragen nummer 39, 21 juli 2010.

---

### **Voorbeeld Fair Trade koffie<sup>29</sup>**

De provincie had de wens om binnen de provinciale organisatie eerlijk geproduceerde koffie te schenken. Bij de aanbesteding van koffieapparaten vroeg de provincie dan ook om specifieke keurmerken voor biologische of fairtrade-koffie (Max Havelaar). Het vragen naar keurmerken stuit echter vanuit Europese wet- en regelgeving op bezwaren. Dit omdat fabrikanten zonder deze keurmerken zo geen eerlijke kans zouden krijgen. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van de Noord-Hollandse koffiezetapparaataanbesteding de Nederlandse regering op 14 mei 2009 in gebreke gesteld. Het Rijk is de gedaagde, omdat het Rijk voor de Europese Commissie verantwoordelijk is voor de acties van een aanbestedende dienst zoals de provincie. Het Rijk stond achter de insteek van de provincie bij de aanbesteding. Volgens het Rijk heeft de provincie het keurmerk Max Havelaar niet bindend voorgeschreven en stond de aanbesteding dus ook open voor andere keurmerken. De uitgangspunten van het keurmerk Max Havelaar zijn vrij te raadplegen en onder leveranciers van koffie en thee algemeen bekend. Volgens het Rijk staat het een aanbestedende dienst, zoals de provincie Noord-Holland, vrij om te kiezen voor een product dat “wegens bepaalde kwalitatieve kenmerken niet in absolute zin het goedkoopste product is”.

Daaruit volgt dat de provincie de aanbidding van ingrediënten met het EKO- en/of Max Havelaar-keurmerk of gelijkwaardige ingrediënten hoger mocht waarderen dan producten die daar niet aan voldeden. Noord-Holland had in de technische specificaties het Max Havelaar- en het EKO-keurmerk, althans keurmerken met vergelijkbare of dezelfde uitgangspunten, voorgeschreven, hetgeen volgens het Europese hof in strijd is met Europese regelgeving. Ook was bij het formuleren van de gunningcriteria een verwijzing naar het Max Havelaar- en/of het EKO-keurmerk, althans naar keurmerken met dezelfde uitgangspunten, opgenomen. Dit is vanuit Europese regelgeving eveneens niet toegestaan. Op 26 oktober 2011 is deze zaak door het Hof behandeld. Pas in de zomer van 2012 wordt een uitspraak verwacht.

De slotsom voor Noord-Holland is dat de provincie de intentie heeft om bij aanbesteding sociale criteria als minimumeisen te hanteren, maar dat de juridische regels hierover complex zijn en het lastig maken dit in een aanbesteding te implementeren. De koffieautomaten uit deze aanbesteding zijn overigens op 1 januari 2009 in gebruik genomen. Het betreffende contract liep op 31 december 2010 af. Voor zover bekend gebruikt de provincie nog steeds fairtrade-koffie.

### **Ambities social return**

De provincie heeft met betrekking tot social return een duidelijke beleidskeuze gemaakt. Deze keuze komt tot met name tot uiting in de beantwoording door GS van de vragen van de PvdA<sup>30</sup> in 2011: “Wij zullen social return niet opnemen als contractvoorwaarde bij grote aanbestedingen. Activiteiten op het gebied van social return maken geen deel uit van de kerntaken van de provincie. Deze zijn belegd bij de gemeenten en de Rijksoverheid. De gemeenten en Rijksoverheid hebben bovendien financieel baat bij het doorvoeren van activiteiten met betrekking tot social return. De grootste potentiële inderdieneffecten van social return zijn namelijk te realiseren door mensen vanuit een uitkeringssituatie duurzaam uit te laten stromen, dan wel instroom in de uitkering te voorkomen”. De provincie heeft een beargumenteerde visie op social return. Uit deze visie volgt dat de provincie geen eigen ambities heeft op dit vlak.

Resumerend: De duurzaamheidsambities van de provincie zijn relevant, omdat ze het inhoudelijk kader vormen voor duurzaam inkopen. Een uitgesproken duurzaamheidsambitie ondersteunt de implementatie van duurzaam inkopen.

<sup>29</sup> Bronnen: 1) interview provincie Noord-Holland op 20 oktober 2011 ; 2) uitspraak Europees Hof van Justitie d.d. 26 oktober 2011 in Zaak.

C-368/10); 3) Binnenlands Bestuur, “Ministerie verdedigt aanbesteding koffieautomaat”, 7 mei 2010.

<sup>30</sup> Provincie Noord-Holland (2011), Vragen PS nr. 50, beantwoord op 24 mei 2011.

We constateren dat de provincie op meerdere vlakken relevante duurzaamheidsambities heeft die als kader voor duurzaam inkopen kunnen dienen. Nadere beschouwing van de provinciale duurzaamheidsambities leert ook dat deze een ontwikkeling doormaken. Termen als “klimaatneutraal” en “maatschappelijk verantwoord ondernemen” komen niet meer terug in het huidige coalitieakkoord. Klimaatbeleid heeft onder het huidige college een andere toon gekregen. Waar voorheen CO<sub>2</sub>-reductie erg belangrijk was, voeren zaken als energie in combinatie met economie nu de boventoon. Tenslotte valt op dat “duurzaam inkopen” een meer uitgesproken positie had in eerdere beleidsstukken. In de programmabegrotingen voor 2010, 2011 en 2012, in de recente jaarverslagen en in het huidige coalitieakkoord wordt duurzaam inkopen niet genoemd. Duurzaam inkopen is voor de provincie blijkbaar niet een zodanig belangrijk middel voor het bereiken van een hoger liggende ambitie (maatschappelijk verantwoord ondernemen, klimaatneutrale organisatie), dat daarover in recente beleidsstukken wordt gecommuniceerd.

### 3.3 Beleid duurzaam inkopen

**Bevinding eis 1:** De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het belangrijkste doel is de realisatie van 50% duurzaam inkopen in 2010. Daarnaast zijn voor sociale voorwaarden doelen opgenomen die te kenmerken zijn als ontwikkeldoelen.

Beoordeling:  
Ja, voldoet

#### Toelichting

Het belangrijkste document is het door GS vastgestelde Inkoopbeleid 2009-2012. Het eerste hoofdstuk van het Noord-Hollandse inkoopbeleid gaat over duurzaamheid. Deze prominente positie in het inkoopbeleid schetst de positie die de sector Inkoop geeft aan duurzaam inkopen. De Noord-Hollandse inkoopdoelen met betrekking tot milieu zijn:

- “Minimaal voldoen aan de duurzaamheidsnorm (50%) in 2010.
- Opstellen van een duurzaamheidsformat voor een Programma van Eisen (PvE). Deze clausule moet worden overwogen bij elke aanbesteding.
- De duurzaamheidseisen en criteria van SenterNovem moeten als selectie- en gunningcriterium vanaf de meervoudig onderhandse aanbestedingen worden meegenomen (moet worden overwogen bij elke aanbesteding). Dit kan worden ondersteund door het beschikbaar stellen van formats en worden getoetst in de operationele inkoopfase.
- Kennis onderhouden door de Sector Inkoop op duurzaam inkopen en deze informatie actief ontsluiten voor de provinciale medewerkers.
- Het verwerken van het GS besluit op de nota Duurzaam hout in de aanbestedingsformats.”

De milieudoelen voor duurzaam inkopen zijn kernachtig en duidelijk: de provincie committeert zich aan minimaal 50% duurzaam inkopen in 2010 (en 100% in 2015). De inhoudelijke inkleuring gebeurt door de minimumeisen van Agentschap NL per productcategorie. Deze inkleuring vindt plaats in samenspraak met stakeholders.

Daarnaast besteedt de provincie ook aandacht aan sociale criteria en social return<sup>31</sup>:

- “De Provincie<sup>32</sup> gaat het onderwerp van het toepassen van sociale criteria in aanbestedingstrajecten agenderen bij alle directies om te komen tot beleidsvorming met betrekking tot dit onderwerp.

<sup>31</sup> Het inkoopbeleid beschrijft social return en sociale criteria in één hoofdstuk. Het wordt gecombineerd uitgewerkt en de provincie maakt in deze uitwerking niet een scherp onderscheid tussen social return (inzet arbeidsgehandicapten/ uitkeringsgerechtigden) en sociale criteria (aandacht voor mensenrechten, arbeidsomstandigheden, eerlijke wereldhandel).

- De Provincie gaat onderzoeken welke inkooppakketten geschikt zijn voor het toepassen van sociale criteria (zoals het uitbesteden van werkzaamheden aan sociale werkplaatsen).
- De Provincie zal in voorkomende gevallen gepast gebruik maken van sociale criteria in het inkoopproces (en/of) het uitvoeren van een aantal pilots.
- De Provincie zal de organisatie voorlichten over mogelijkheden van het inpassen van sociale criteria in aanbestedingen.
- Opnemen van sociale voorwaarden in de Algemene Inkoopvoorwaarden.”

De sociale doelen voor duurzaam inkopen zijn te kenschetsen als ontwikkeldoelen. De sociale voorwaarden zijn geagendeerd in het inkoopbeleid. Daarmee is de basis gelegd voor een verdere invulling in de toekomst. Er zijn op dit moment geen concrete inhoudelijke doelen wat betreft sociale voorwaarden. Voor wat betreft social return lijkt de invulling al uitgekristalliseerd door de beantwoording door GS van vragen van de PvdA<sup>33</sup>. Social return wordt vanuit de provincie niet verder uitgewerkt.

**Bevinding eis 2:** Het belangrijkste beleidsdoel met betrekking tot duurzaamheid is SMART opgesteld: 50% duurzaam inkopen in 2010.

Beoordeling:  
Ja, voldoet

#### Toelichting

Het centrale beleidsdoel met betrekking tot het milieuaspect van duurzaam inkopen, was het realiseren van minimaal 50% duurzaam inkopen in 2010. Dit doel voldoet aan alle kenmerken van een SMART-geformuleerd doel. Met 73% duurzaam inkopen heeft Noord-Holland dat doel bereikt. Er is vanuit wet- en regelgeving of andere afspraken geen verplichting om beleidsdoelen voor sociale criteria of social return te formuleren. Om die reden laten we een beoordeling van die doelen buiten beschouwing.

**Bevinding eis 3:** Het inkoopbeleid wordt toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding. De provincie staat beargumenteerde afwijkingen toe.

Beoordeling:  
Voldoet deels

#### Toelichting

Duurzaam inkopen neemt in het inkoopbeleid een prominente plaats in. De sector Inkoop stuurt op het toepassen van het beleid. De bevoegdheid van de sector Inkoop gaat niet zover dat zij vakafdelingen kunnen verplichten tot het toepassen van alle minimumeisen voor duurzaam inkopen; de doorzettingsmacht is daarmee beperkt. Vakafdelingen kunnen beargumenteerd afwijken van het inkoopbeleid. In het algemeen geldt echter het inkoopbeleid met daarin het streven om minimaal 50% duurzaam in te kopen. Het realisatiepercentage van 73% ondersteunt de constatering dat het beleid wordt toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.

**Bevinding eis 4:** De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.

Beoordeling:  
Ja, voldoet

#### Toelichting

De organisatorische structuur en de verdeling in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken zijn duidelijk. Deze zijn onder meer vastgelegd in de mandaatbesluiten, inkoopprocedures en sectorplan Inkoop. Omdat het

<sup>32</sup> In het inkoopbeleid hebben GS niet verder toegespitst of ze met “Provincie” GS bedoelen, of dat “Provincie” voor de sector Inkoop staat.

<sup>33</sup> Vragen PS nr. 50, beantwoord op 24 mei 2011.

inkoopbeleid inhoudelijk is opgezet, en aandacht heeft voor duurzaam inkopen, zou expliciete betrokkenheid van een beleidsafdeling als de sector Milieu voor de hand liggen. De sector Milieu is als beleidsafdeling in de praktijk beperkt betrokken bij de uitvoering van duurzaam inkopen. Zij stuurt alleen op hoofdlijnen of bij grote aanbestedingen <sup>34</sup>.

**Extra bevinding 1:** Het inkoopbeleid verwijst nauwelijks naar het provinciale milieubeleid. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen het inkoopbeleid en het milieubeleidsplan.

Beoordeling:  
Aandachtspunt

### Toelichting

In het milieubeleidsplan komt duurzaam inkopen voor als middel om het hoger liggende doel van een klimaatneutrale organisatie te bereiken. De uitwerking van duurzaam inkopen in het milieubeleidsplan is beperkt. De uitwerking is wel opgenomen in het uitvoerings- en monitoringsprogramma 2010/2011 bij het milieubeleidsplan (vastgesteld door GS), incl. het doel om minimaal 50% duurzaam in te kopen in 2010<sup>35</sup>. Er is bijvoorbeeld geen verwijzing naar het doel om minimaal 50% duurzaam in te kopen in 2010.

Er zijn wel communicatielijnen tussen Inkoop en Milieu, maar van samenwerking onder één thema duurzaamheid is geen sprake. Het klimaatprogramma en duurzaam inkopen staan grotendeels los van elkaar.

**Bevinding kans 1:** Sommige beleidsdoelen ten aanzien van milieu (klimaatneutrale organisatie) worden in enkele projecten zeer ambitieus uitgewerkt. De provincie vervult daarbij een voorbeeldfunctie. Dit hoge ambitieniveau is echter geen algemene lijn wat betreft de milieudoelen. Het hoge ambitieniveau is ook niet herkenbaar in recente beleidsstukken. Wat betreft sociale voorwaarden en social return is de provincie niet (uitgesproken) ambitieus.

Deels van  
toepassing

### Toelichting

De provincie toont zich in de doelstelling van sommige projecten ambitieus. De renovatie van het provinciekantoor is landelijk gezien een voorbeeldproject wat betreft duurzaamheid (zie de gevalstudie in paragraaf 9.1). Dit is een goed voorbeeld van een hoog ambitieniveau, maar wel een uitzondering. De algemene inkoopbeleidsdoelen op het vlak van milieu zijn bewust niet ambitieus. Er is maar incidenteel sprake van extra duurzaamheidswensen boven op de minimumeisen. Wat betreft de sociale criteria zijn eventuele doelen nog in ontwikkeling. Op het vlak van social return ziet de provincie voor zichzelf geen doelen.

Resumerend: De sector Inkoop is de procedurele hoeder van duurzaam inkopen en krijgt daarvoor veel ruimte. Het Milieubeleidsplan geeft hiervoor een globaal beleidsinhoudelijk kader, waarop de sector Milieu stuurt.

### Onderzoeksvraag 2.

**Op welke wijze worden de duurzaamheidsambities vertaald in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in het inkoopplan?**

<sup>34</sup> Bron: interviews provincie Noord-Holland op 20 oktober 2011 en feitelijk wederhoor februari 2012.

<sup>35</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Uitvoerings- en monitoringsprogramma 2010/2011 bij het milieubeleidsplan.

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 1, extra bevinding 1 en bevinding kans 1)

In de periode 2007-2008 ontstond de wens om het inkoopbeleid, dat dateerde uit 2002, te herijken en daarbij rekening te houden met interne en externe ontwikkelingen. In 2006 was van een nieuwe centrale sector Inkoop gestart als zelfstandige entiteit onder de directie Middelen. Vanaf dat moment stelde de sector Inkoop de inkoopkaders voor de gehele provincie vast en werd Inkoop verantwoordelijk voor het voorbereiden en opstellen van het inkoopbeleid. Deze organisatieontwikkeling werd in 2009 afgesloten met de samenvoeging van een tweetal organisatieonderdelen tot de huidige sector Inkoop<sup>36</sup>.

Een andere interne ontwikkeling betrof het Noord-Hollandse klimaatbeleid. De basis voor het duurzaamheidsaspect in het huidige inkoopbeleid ligt namelijk in het Actieprogramma Klimaat 2007-2011<sup>37</sup>. Daarin was duurzaam inkopen een van de activiteiten om een klimaatneutrale organisatie te bereiken: "het inkoopbeleid wordt op duurzame leest geschoeid; het beleid wordt in januari 2008 vastgesteld, waarna dit beleid wordt uitgevoerd: het betreft een nieuwe activiteit".

Een externe ontwikkeling die parallel liep aan het klimaatbeleid was de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid voor de hele overheid. Alle provincies hebben zich gecommitteerd om uiteindelijk volledig duurzaam in te kopen. Dit is gedaan door middel van een Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen. Deze Deelnameverklaring is het belangrijkste richtinggevendende beleidsdocument voor duurzaam inkopen (zie paragraaf 2.4). In de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen heeft Noord-Holland afgesproken dat zij de ambitie heeft om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen en in 2015 volledig duurzaam in te kopen. In paragraaf 5.3 komt de prestatie van de provincie ten aanzien van deze afspraken van de Deelnameverklaring aan bod.

Deze ontwikkelingen vormden de basis voor het huidige Inkoopbeleid 2009-2012.

### **Onderzoeksvraag 3.**

***Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 1, bevinding eis 2, extra bevinding 1 en bevinding kans 1)

De duurzaamheidsambities zijn via het instrument van de Deelnameverklaring vertaald naar het Noord-Hollandse inkoopbeleid. De doelstelling om voor 50% van het inkoopvolume duurzaam in te kopen in 2010, is de belangrijkste leidraad. De inhoudelijke invulling daarvan volgt uit de definiëring van het begrip duurzaam inkopen. Een inkoop is duurzaam als alle door Agentschap NL geformuleerde minimumeisen zijn opgenomen in het aanbestedingsdocument<sup>38</sup>. De inhoudelijke invulling van duurzaam inkopen ligt daarmee bij de minimumeisen. Deze zijn voor 52 productcategorieën opgesteld (zie Bijlage D). De minimumeisen variëren in duurzaamheidsambitie van ambitieus in vergelijking met de huidige uitvoering (zoals bijvoorbeeld bij openbaar vervoer) tot "gangbare praktijk" of "niet strenger dan huidige wet- en regelgeving" (zoals bij de grond- weg- en waterbouw).

---

<sup>36</sup> Provincie Noord-Holland (2009), GS-Besluit om de sector Inkoop/Middelen en de unit ACR/B&U samen te voegen, 16 juni 2009.

<sup>37</sup> Provincie Noord-Holland (2007), Actieprogramma Klimaat, 22 oktober 2007.

<sup>38</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Monitor Duurzaam Inkopen: "Een aanbesteding geldt als duurzaam als alle relevante minimumeisen van de specifieke productgroep zijn toegepast door de aanbestedende organisatie. Het percentage duurzaam inkopen van een organisatie, productgroep of sector is gedefinieerd als de omvang (het bedrag in euro's) van de aanbestedingen in 2010 waarbij alle relevante duurzaamheidseisen van de betreffende productgroepen zijn toegepast (X) afgezet tegen het totale bedrag aan aanbestedingen in 2010 van de productgroepen waarvoor duurzaamheidscriteria zijn vastgesteld (Y)."



Het document "Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009 - 2012" is eind 2009 vastgesteld door GS. Het document kenmerkt zich als een inkoop*beleids*nota, dat wil zeggen als een document waarin de beleidsmatige keuzes aangeduid en onderbouwd worden. Het document van 18 pagina's is, in vergelijking met inkoopbeleidsdocumenten van sommige andere overheden, relatief inhoudelijk gericht en minder een opsomming van aanbestedingsregels of een weergave van inkoopprocedures. Het document sluit aan bij het algemene beleid van de provincie en maakt de vertaalslag van een aantal algemene beleidskeuzes, zoals bijvoorbeeld opgenomen in het collegeprogramma, naar inkoopdoelen. De algemene doelstelling van het inkoopbeleid luidt: "de inkoopfunctie is een krachtige impuls voor de realisatie van provinciale doelstellingen".

Elementen die in de inkoopbeleidsnota nog in ontwikkeling zijn, zijn de duurzaamheidsaspecten sociale voorwaarden en social return.

Resumerend: Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is betrekkelijk uitgebreid en van voldoende kwaliteit. Ontwikkelpunt is de beleidsmatige vastlegging van sociale voorwaarden en social return.

### 3.4 Bestuurlijke betrokkenheid

**Bevinding eis 5:** Er is niet aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS). De provincie komt hiermee de in de Deelnameverklaring gemaakte afspraak niet na, om in het (milieu)jaarverslag te rapporteren over concrete resultaten en de realisatie van ambities.

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

#### Toelichting

Inkoop is meer een organisatorische, dan een bestuurlijke kwestie. Diverse betrokkenen geven aan dat (duurzaam) inkopen met name door het ambtelijk management wordt aangestuurd<sup>39</sup>. De betrokkenheid van GS bij inkoop in het algemeen en duurzame inkoop in het bijzonder, is dan ook betrekkelijk gering. Dit komt ook tot uiting in bestuurlijke documenten zoals de programmabegrotingen en het jaarverslag. Daarin komt duurzaam inkopen niet of nauwelijks aan bod. Afgezien van de tweejaarlijks in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgevoerde Monitor Duurzaam Inkopen is er geen sprake van meting of monitoring van de resultaten van duurzaam inkopen. De provincie rapporteert conform haar Milieubeleidsplan tweejaarlijks in een Milieuverlag over de uitvoering van haar milieubeleid. GS is in 2011 geïnformeerd over de voortgang van het uitvoeringsprogramma. Op dit moment is een conceptversie gereed voor de uitvoering 2010/2011 en de verwachting is dat het in maart 2012 aan PS wordt voorgelegd. Maar er is op dit moment geen bestuurlijke terugkoppeling of verantwoording over duurzaam inkopen richting PS. De provincie komt hiermee de daarover in de Deelnameverklaring gemaakte afspraak niet na. Met het ondertekenen van de Deelnameverklaring spraken GS af in het (milieu)jaarverslag te rapporteren over concrete resultaten en de realisatie van ambities (zie voor de bevinding paragraaf 5.3).

<sup>39</sup> Bron: Interviews Noord-Holland op 20 oktober 2011.

#### **Onderzoeksvraag 4.**

##### ***In hoeverre zijn GS en PS bij dit proces betrokken?***

##### **Antwoord** (zie ook bevinding eis 5)

GS zijn bevoegd om het inkoopbeleid vast te stellen. Het zijn ook GS die zich door de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen hebben gecommitteerd aan het ambitieniveau om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen. Dit is ook vastgelegd in het inkoopbeleid. Het door GS vaststellen van het Inkoopbeleid 2009-2012 is zonder veel betrokkenheid van PS gebeurd. PS hebben voor zover bekend geen moties ingediend of vragen gesteld naar aanleiding van het Inkoopbeleid 2009-2012 of de duurzaamheidsdoelstellingen daarin. GS hebben – binnen de kaders - op sommige onderwerpen een uitgesproken inbreng. Een concreet voorbeeld van bestuurlijke inbreng door GS betreft de renovatie van de locatie aan het Houtplein. (zie paragraaf 9.1). De hoge milieuambitie voor deze renovatie stond niet in het Milieubeleidsplan<sup>40</sup>, maar is vanuit het bestuur geformuleerd op basis van de ambities in het Uitvoerings- en monitoringsprogramma van het Milieubeleidsplan. De renovatie bood de kans om in één keer een grote stap te maken richting een klimaatneutrale organisatie.

De beperkte inbreng door PS in het inkoopbeleid wil niet zeggen dat er geen betrokkenheid is bij onderwerpen die binnen het thema duurzaam inkopen vallen. De betrokkenheid van PS komt niet zozeer tot uiting in de wens om een omvattend kader voor duurzaam inkopen te stellen. Het is veel meer zichtbaar rond specifieke inkooptrajecten. In het verleden zijn bij bepaalde inkooptrajecten bijvoorbeeld moties ingediend of vragen gesteld over milieu<sup>41</sup>, sociale criteria<sup>42</sup>, of social return<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Het Milieubeleidsplan bevat ambities en doelen die veelal op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd en bovendien betrekking hebben op de provincie als geheel, niet zozeer op de provincie als organisatie en de eigen bedrijfsvoering. Dit is ook in lijn met de hoofdfunctie van het Milieubeleidsplan. Met betrekking tot duurzaam inkopen stelt het Milieubeleidsplan: "Wij kopen duurzaam in en ondersteunen maatschappelijk verantwoord ondernemen". Afgezien van een verwijzing naar duurzame verlichting bevat het Milieubeleidsplan geen expliciete uitwerking of richtlijnen voor de eigen bedrijfsvoering.

<sup>41</sup> Provincie Noord-Holland (2008) Ontwerpbesluit GS inzake verduurzaming van het wagenpark: "Op 14 november 2005 hebben Provinciale Staten de motie 8-20 aangenomen. In deze motie wordt GS opgedragen om een plan van aanpak op te stellen dat zichtbaar maakt hoe en tegen welke kosten het provinciale wagenpark binnen 2 jaar kan rijden op meer duurzame brandstoffen dan diesel en benzine. GS stellen voor het wagenpark maximaal te verduurzamen, wat inhoudt dat circa 90 % van de provinciale voertuigen kunnen worden vervangen door gelijkwaardige alternatieven die op duurzame brandstoffen zoals aardgas, bio-ethanol en biodiesel kunnen rijden", 10 januari 2008.

<sup>42</sup> Provincie Noord-Holland (2010), beantwoording door GS van vragen van de PvdA, Vragen nummer 39, 21 juli 2010.

<sup>43</sup> Provincie Noord-Holland (2011), beantwoording door GS van vragen nummer 50, 24 mei 2011.

# HOOFDSTUK 4

## Organisatie provincie Noord-Holland

*Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie duurzaam inkopen heeft georganiseerd.*

### 4.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

Het organisatiemodel van de inkoopfunctie is van belang voor de wijze waarop met duurzaam inkopen omgegaan wordt. Op het niveau van de organisatie dient er een inkoopplan 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.

De bevindingen op het aspect organisatie zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 8, 9 en 10. In de volgende paragraaf schetsen we eerst de diverse typen inkoopafdelingen. In de daarop volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Daarna worden de onderzoeksvragen beantwoord.

**Tabel 8**      **Organisatie: bevindingen t.a.v. eisen**

Organisatie: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
6. Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.	Deels
7. De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, adequaat georganiseerd.	Deels
8. Er zijn procedures waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	Nee

**Tabel 9**      **Organisatie: bevindingen t.a.v. kansen**

Organisatie: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
4. 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.	Deels

**Tabel 10**      **Organisatie: extra bevindingen**

Organisatie: extra bevindingen	Beoordeling
2. De beleidsafdeling Milieu is niet of nauwelijks betrokken bij duurzaam inkopen.	Aandachtspunt
3. Door de opzet van de Monitor Duurzaam Inkopen en de soms incomplete aanlevering van inkoopdata door de provincies geeft de Monitor Duurzaam Inkopen een geflatteerd beeld van duurzaam inkopen. Bij het percentage van 73% voor Noord-Holland zijn geen bijzonderheden geconstateerd.	Goede praktijk

## 4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen

Er kunnen binnen overheidsorganisaties drie hoofdvormen voor een inkooporganisatie<sup>44</sup> worden onderscheiden:

- de centrale inkoopfunctie
- de decentrale inkoopfunctie
- de gecoördineerde inkoopfunctie

Bij een centrale inkoopfunctie is er een centrale afdeling die verantwoordelijk is voor de inkoop. De strategische en tactische inkoopfunctie<sup>45</sup> ligt bij de centrale afdeling Inkoop. Deze afdeling is daarmee verantwoordelijk voor het opstellen van het inkoopbeleid, de inkoopprocedures en het inkoopplan. De afdeling voert de inkoopadministratie voor de hele organisatie, is verantwoordelijk voor de juiste procesgang (doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid) van het inkoopproces en is tevens verantwoordelijk voor contract- en leveranciersmanagement. Dit houdt in dat de afdeling betrokken is bij alle inkopen, minimaal in een adviserende of controlerende rol. De afdeling inkoop heeft als faciliterende afdeling niet de laatste stem over inhoudelijke inkoopbeslissingen. De inhoudelijke kennis over de in te kopen producten en diensten ligt bij de vakafdelingen. Dit maakt dat, ook bij een centrale inkoopfunctie, de budgethouder van een vakafdeling uiteindelijk verantwoordelijk is voor de inkoopbeslissingen. Een onderscheidend kenmerk van de centrale inkoopfunctie is dat de afdeling Inkoop overzicht heeft over alle inkooptrajecten, contract- en leveranciersmanagement uitvoert en in het inkoopproces alle inkooptrajecten ziet en “parafeert”<sup>46</sup>.

Bij een decentrale inkoopfunctie in de meest pure vorm ligt de verantwoordelijkheid voor de inkoop volledig bij vakafdelingen. De strategische, tactische en operationele inkoopfunctie vallen onder verantwoordelijkheid van de budgethouder van de vakafdeling. Dit impliceert dat de beleidsformulering, uitvoering en controle van het inkoopproces door de vakafdelingen wordt gedaan. De budgethouder van de vakafdeling heeft daarmee een grote bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Deze decentrale inkoopfunctie komt vrijwel niet voor als organisatiemodel voor een gehele provincie c.q. voor alle vakafdelingen. Wel hebben sommige vakafdelingen een kerntaak die zo verbonden is met een inkoopproces, dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor dit proces. Denk bijvoorbeeld aan de afdeling Wegen die veelvuldig als opdrachtgever voor aannemers in grond-, weg-, en waterbouwprojecten optreedt. Kenmerkend voor de decentrale inkoopfunctie is dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor alle aspecten rond inkoop, zelf de controle doet, en daarmee ook niet gehouden is om systematisch informatie over inkooptrajecten te delen met een ondersteunende afdeling Inkoop.

Bij een gecoördineerde inkoopfunctie heeft de afdeling Inkoop met name een adviserende en coördinerende rol. Veelal ligt de strategische inkoopfunctie bij de afdeling Inkoop en stelt de afdeling Inkoop het inkoopbeleid op en maakt zij de procedures. De verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de afdelingen is echter beperkt. Vakafdelingen kunnen gebruik maken van de ondersteuning door de afdeling Inkoop, maar dit is niet verplicht. Kenmerkend voor een gecoördineerde inkoopfunctie is dat de afdeling Inkoop uitsluitend zicht heeft op de inkooptrajecten waarvoor zij is ingeschakeld.

---

<sup>44</sup> Deze driedeling, met deze termen, is afkomstig van het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding PIANOo (zie [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)).

<sup>45</sup> Strategische inkoop betreft onder meer de beleidsformulering en inkoopplanning. Tactische inkoop betreft de eerste vier fasen van het inkoopproces: voorbereiding, specificeren, selecteren en contracteren. Operationele inkoop betreft de laatste drie fasen van het inkoopproces: bestellen, bewaken/gebruiken en nazorg.

<sup>46</sup> Dit kan ook een paraaf zijn die slechts aanduidt dat de afdeling Inkoop de procedure gezien heeft en deze na een administratieve check accordeert.

In de praktijk komen ook mengvormen voor, bijvoorbeeld:

- De combinatie centraal/decentraal: Een centrale afdeling Inkoop in combinatie met een uitzonderingspositie voor één vakafdeling die vanwege de specifieke expertise volledig verantwoordelijk is voor de eigen inkoop. Kenmerkend: de afdeling Inkoop heeft systematisch en volledig zicht op de inkoop van een deel van de organisatie.
- De combinatie gecoördineerd/decentraal: Een coördinerende afdeling Inkoop voor een deel van de organisatie in combinatie met een uitzonderingspositie voor één vakafdeling die vanwege de specifieke expertise volledig verantwoordelijk is voor de eigen inkoop. Kenmerkend: de afdeling inkoop heeft geen zicht op de inkoop van een deel van de organisatie en voor het overige deel uitsluitend zicht op de inkooptrajecten waarvoor zij is ingeschakeld.

### 4.3 Inrichting inkoopfunctie

**Bevinding eis 6:** Het is niet in alle gevallen vanzelfsprekend dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld. Twee zaken spelen daarbij:

a) de procedures laten vakafdelingen de vrijheid om zelf een afweging te maken om al dan niet de minimumeisen toe te passen;

b) de controlerende functie van de sector Inkoop is bij sommige inkoopprocedures beperkt (zie bevinding eis 8).

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

#### Toelichting

Het te bereiken niveau voor duurzaam inkopen is vastgelegd: 50% in 2010 en 100% in 2015. Om dit te bereiken dienen de vakafdelingen en de sector Inkoop de minimumeisen te hanteren bij de 52 productcategorieën. Binnen de organisatie zijn echter geen bindende afspraken van kracht die zorgen dat de vakafdelingen en de sector Inkoop tenminste de minimumeisen toepassen.

De provinciale aanbestedingsregels - en de daaraan ten grondslag liggende wetgeving - vormen de belangrijkste leidraad voor de bepaling van de inkoopprocedure. Het type inkoopprocedure bepaalt ook de betrokkenheid van de sector Inkoop bij het inkooptraject. In beginsel is het zo dat naarmate de sector Inkoop meer betrokken is in het traject, de kans op een duurzame uitvoering van de inkoop groter is. Tabel 11 beschrijft de richtlijnen voor de keuze van de inkoopprocedure.

**Tabel 11 Provinciale aanbestedingsregels: drempelbedragen en procedures<sup>47</sup>**

Soort opdracht	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Openbaar	Europees
Werken	< € 45.000	> € 45.000	> € 193.000	> € 4.845.000
Leveringen en diensten	< € 45.000	> € 45.000	keuzemogelijkheid	> € 193.000

<sup>47</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Aanbestedingsregels Provincie Noord-Holland 2010.

**Enkelvoudig onderhandse uitnodiging:** Een enkelvoudige onderhandse uitnodiging komt alleen in beeld bij relatief geringe aankopen. De grens van € 45.000 waaronder een enkelvoudige onderhandse uitnodiging is toegestaan, is door de provincie zelf bepaald. De sector Inkoop registreert de inkoop en toetst de rechtmatigheid van de keuze voor deze procedure. Het is voor de vakafdelingen niet verplicht om advies van de sector Inkoop in te winnen. Er vindt geen controle plaats op inzet van minimumeisen van Agentschap NL en daarmee geen controle op duurzaam inkopen.

**Meervoudig onderhandse aanbesteding:** Bij aanbesteding van werken (directie Beheer & Uitvoering) is het verplicht om advies van de sector Inkoop in te winnen. Voor andere directies is er in het aanbestedingstraject geen verplichting om advies in te winnen bij Inkoop. Voor de meervoudige onderhandse aanbestedingen heeft de sector Inkoop recentelijk aanbestedingssjablonen ingevoerd die de vakafdeling langs de betreffende minimumeisen voor duurzaam inkopen leiden<sup>48</sup>. De sector Inkoop toetst aanbestedingen (diensten en leveringen) tot € 193.000 aan het eind van het voorbereidingstraject op rechtmatigheid. Bij deze controle (op rechtmatigheid) aan het eind van het voorbereidingstraject c.q. vóór gunning is er geen mogelijkheid meer om duurzaamheideisen in de meervoudig onderhandse aanbesteding te verwerken. De meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn tot nog toe niet systematisch getoetst op duurzaam inkopen. De achtergrond hiervan is tweeledig:

- Bij de grond-, weg- en waterbouwaanbestedingen - die een groot deel van het inkoopvolume vormen - worden de minimumeisen standaard meegenomen.
- Veel meervoudige onderhandse aanbestedingen vallen onder raamcontracten waardoor duurzaamheid is meegenomen bij de Europese aanbesteding van dat raamcontract. Daarnaast geldt dat bij offerteaanvragen binnen raamovereenkomsten altijd een medewerker van Inkoop betrokken moet worden. Deze kan in het traject duurzaam inkopen onder de aandacht brengen (zie voor de praktijk bevinding eis 9).

Weliswaar is er bij meervoudige onderhandse aanbestedingen standaard sprake van registratie en toetsing op rechtmatigheid door de sector Inkoop. Er vond tot nog toe bij de aanbestedingen tot € 193.000 geen standaardcontrole op duurzaam inkopen plaats. Dit was een expliciete keuze van het ambtelijk management. De achtergrond hiervan is dat het doel van minimaal 50% duurzaam inkopen met name met de grotere aanbestedingen wordt gerealiseerd. Vanuit de grotere "brokken" c.q. de omvangrijke aanbestedingen wil de sector Inkoop bewustwording realiseren in de organisatie en van daaruit verder ontwikkelen.

**Openbare/Europese aanbesteding:** Bij openbare en Europese aanbestedingen is het verplicht om advies van de sector Inkoop in te winnen. Deze omvangrijke inkooptrajecten worden standaard getoetst op duurzaamheidscriteria.

In alle gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de binnen de aankoopprocedure gemaakte keuzes bij de budgethouders van de vakafdelingen. De budgethouders hebben de bevoegdheid om een eigen afweging te maken en eventuele duurzaamheideisen (minimumeisen of gunningcriteria) buiten de aanbesteding te laten. Dit gebeurt ook in de praktijk, zoals blijkt uit de aanbesteding van het openbaar vervoer ( zie paragraaf 9.1 en onderstaand kader) en de verkeersregelinstallaties (zie paragraaf 9.4).

---

<sup>48</sup> Deze sjablonen zijn tijdens dit Rekenkameronderzoek - in november 2011 - geïmplementeerd. De werking hiervan en ervaringen hiermee zijn in dit Rekenkameronderzoek niet meegenomen.

### Voorbeeld afwijken van minimumeisen bij concessie openbaar vervoer

Een van de minimumeisen voor duurzaam inkopen van het openbaar vervoer betrof de uitstoot van schadelijke stoffen door grote bussen. De bussen zwaarder dan 3500 kg moeten voldoen aan de Euro-V norm. Het vasthouden aan deze minimumeis van Agentschap NL zou waarschijnlijk zorgen voor een desinvestering van vervuilende bussen en een investering in nieuwe schonere bussen. De provincie heeft op basis van markt-informatie geoordeeld dat dit voor de provincie tot hogere kosten zou leiden dan wanneer het materieel geleidelijk vervangen zou worden. Er is een bedrijfsmatige afweging gemaakt en de provincie heeft bewust en weloverwogen ervoor gekozen om niet te voldoen aan de minimumcriteria. De keuze van de provincie voor een geleidelijke overgang zorgt er nu voor dat het materieel geleidelijk – na vier jaar - gaat voldoen aan de Agentschap NL-minimumeisen.

Om in 2015 te kunnen spreken van 100% duurzaam inkopen is het nodig dat in iedere aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld. Daarvan is op dit moment nog geen sprake.

**Bevinding eis 7:** De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, deels adequaat georganiseerd. De inkoopfunctie is centraal georganiseerd met zicht op alle inkooptrajecten. Het inkoopbeleid bevat een duidelijke en in het oog springende duurzaamheidsparagraaf. Er is een projectteam duurzaam inkopen dat de doorontwikkeling van duurzaam inkoopprocedures voor zijn rekening neemt. Er is een degelijke inkoopadministratie en specifiek ingericht contractmanagement. Ten tenslotte blijkt uit de gesprekken met de organisatie en de documentstudie dat duurzaam inkopen bij de sector Inkoop leeft. De positie en het instrumentarium van de sector Inkoop zijn daarentegen onvoldoende om duurzaam inkopen volledig door te voeren in de organisatie (zie ook bevinding eis 6). Het instrumentarium bestaat uit informatieverstrekking, advisering, enthousiasmering, overreding, verleiding et cetera. De sector is faciliterend en heeft een dienstverlenende instelling, maar is op dit moment niet in de positie om streng op te treden tegen "overtreders".

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

### Toelichting

De sector Inkoop bewaakt in beginsel de procedurele gang van zaken. De sector Inkoop is daarmee ook de aangewezen partij voor het onder de aandacht brengen van duurzaamheid. Er is een informatietekort c.q. een tekort aan bewustzijn over duurzaam inkopen in de organisatie. De criteria van Agentschap NL zijn niet algemeen bekend bij de vakafdelingen<sup>49</sup>. Dit ondanks de inspanningen die de sector Inkoop daarvoor heeft gedaan, door informatieverstrekking via internet en het organiseren van duurzaamheidsdagen. Op het moment dat vakafdelingen advies vragen aan de sector Inkoop, dan is duurzaamheid een van onderwerpen waarop de inkoopadviseurs de interne klant zullen wijzen. Meestal worden adviezen van de inkoopadviseurs ten aanzien van duurzaam inkopen overgenomen. De provinciale organisatie staat er open voor. Weerstand kan voortkomen uit het idee dat het meenemen van duurzaamheidseisen kostenopdrijvend is, extra werk kost of de aanbesteding complexer maakt. Dit geldt voor minimumeisen, maar nog sterker voor extra gunningcriteria. Daarnaast is het ook zo dat sommige afdelingen (zoals verkeer en vervoer) zelf innovatieve duurzame wensen stellen aan een aanbesteding. In dergelijke gevallen is het niet de sector Inkoop die duurzaamheid aanjaagt, maar de vakafdeling zelf.

<sup>49</sup> Bron: meerdere interviews met provincie Noord-Holland, op 20 oktober 2011 en op 30 november 2011.

**Extra bevinding 2:** De beleidsafdeling Milieu is niet of nauwelijks betrokken bij duurzaam inkopen.

Beoordeling:  
Aandachtspunt

#### **Toelichting**

Zoals in hoofdstuk 3 al aangestipt, is de betrokkenheid van de beleidsafdeling Milieu beperkt. Het komt niet of nauwelijks voor dat duurzaamheidseisen op aangeven van de afdeling Milieu in het Programma van Eisen in een aanbesteding komen. Milieu is niet rechtstreeks betrokken bij inkooptrajecten. Het is meer zo dat bij inkooptrajecten de afdeling Inkoop (en eventueel de vakafdeling) rekening houdt met het Milieubeleidsplan. Het Milieubeleidsplan is leidend voor de hele organisatie. Het komt ook voor dat de provincie los van het Milieubeleidsplan een inkooptraject op duurzame wijze invult.

**Bevinding kans 4:** De sector Inkoop en sommige betrokkenen vanuit vakafdelingen 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.

Deels van  
toepassing

#### **Toelichting**

Noord-Holland heeft bewust en weloverwogen een relatief laag ambitieniveau gekozen. Dit typeert de organisatie. Noord-Holland staat positief tegenover verduurzaming, maar streeft op dat vlak niet een koploperspositie na. Men wil ook niet duurzamer zijn dan het afgesproken minimumniveau. De organisatie is daarentegen ambitieus waar het de eigen procedures, formats en uitvoering betreft. Het streven is om de centrale inkoopafdeling optimaal te laten functioneren. Dit wil men bereiken via een stapsgewijs ontwikkelproces. Het steeds beter bewaken en onder de aandacht brengen van duurzaamheidsmogelijkheden hoort bij die ingezette professionaliseringslag. Via de weg van verdergaande professionalisering, daarbij ondersteund door de inzet van individuele op duurzaamheid gerichte medewerkers, streeft de organisatie indirect naar verdere verduurzaming. Een aandachtspunt blijft de vrijheid om af te wijken van het toepassen van minimumeisen. In het licht van het doel om in 2015 100% duurzaam in te kopen, is dat een probleem.

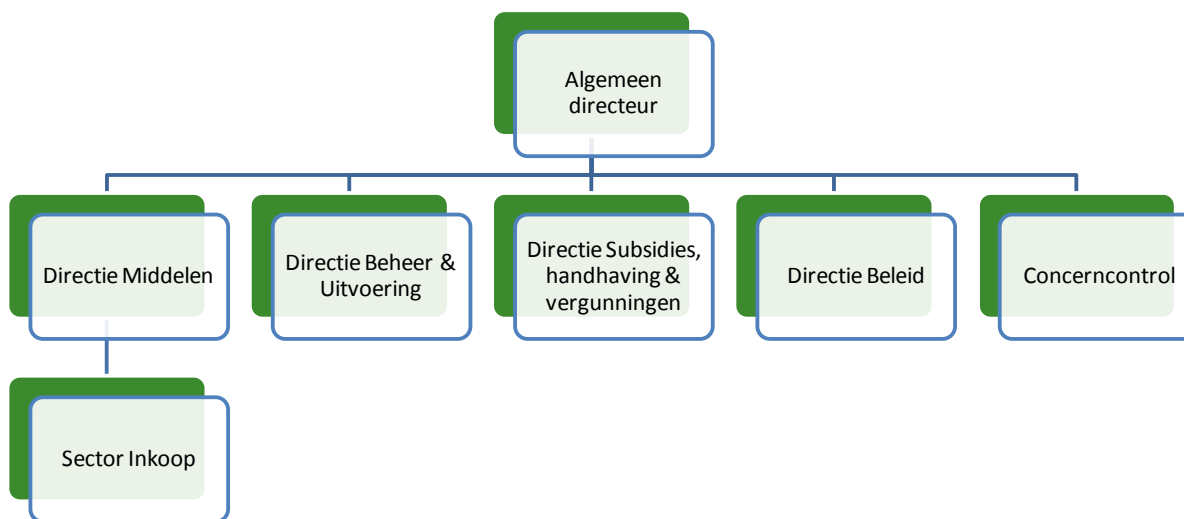
#### **Onderzoeksvraag 5a.**

***Hoe is de inkoopfunctie van de provincie georganiseerd?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 7 en bevinding kans 4)

De sector Inkoop valt onder de directie Middelen: een van vijf directies van de ambtelijke organisatie van de provincie.





**Figuur 4 Organogram provincie Noord-Holland (positie sector Inkoop)**

**Onderzoeksvraag 5b.**

**Welke functionarissen zijn betrokken bij de inkoop en aanbesteding van diensten, werken en leveringen?**

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 7, bevinding kans 4 en extra bevinding 2)

De sector Inkoop is te typeren als een centrale inkoopfunctie (zie paragraaf 4.1). Inkoop heeft de regie over het inkoopbeleid en inkoopproces en alle inkooptrajecten komen langs de sector inkoop voor een finale toetsing. De sector bestaat uit 27 fte<sup>50</sup>.

De taakuitvoering door de sector is enerzijds functioneel bepaald zoals juridisch en administratief. Anderzijds geeft de sector invulling aan negen projecten: vier projecten die voortvloeien uit het inkoopbeleid en vijf projecten die samenhangen met verbetering van de interne organisatie en de interne dienstverlening. De vier beleidsmatige projecten zijn:

- duurzaam inkopen inclusief sociale aspecten;
- MKB: stimulering van het midden- en kleinbedrijf zonder schending van de (Europese) regelgeving;
- innovatie: de provincie onderzoekt de mogelijkheid om meer gebruik te maken van het innovatieve vermogen van de markt om zelf met oplossingen te komen;
- coördinatie communicatie.

De sector stelt jaarlijks een Jaarplan op waarin onder meer de doelen en de uitvoering van de projecten zijn beschreven. Voor de uitvoering van de projecten zijn projectteams ingesteld. Het projectteam Duurzaam inkopen bestaat uit vier personen. De taken van het projectteam zijn direct gerelateerd aan de doelen uit het inkoopbeleid (zie paragraaf 3.3). Er is geen schriftelijke rapportage waarin de sector rapporteert over de voortgang van de projecten (zie ook paragraaf 4.4).

<sup>50</sup> Bron: Provincie Noord-Holland, aanvullende informatie verstrekt via email d.d. 4 januari 2012: Het aantal fte voor de sector Inkoop is 26,77.

## 4.4 Controle en monitoring

**Extra bevinding 3:** Door de opzet van de Monitor Duurzaam Inkopen en de soms incomplete aanlevering van inkoopdata door de provincies geeft de Monitor Duurzaam Inkopen een geflatteerd beeld van duurzaam inkopen. De daadwerkelijke percentages duurzaam inkopen kunnen lager liggen dan de in de monitor genoemde percentages. Bij Noord-Holland hebben wij echter geconstateerd dat 73% een accuraat beeld geeft van duurzaam inkopen door de provincie. Het percentage van 73% is een goede indicator voor de werkelijke mate van duurzaam inkopen bij de provincie.

Beoordeling:  
Goede praktijk

### Toelichting

In paragraaf 2.5 is een aantal kanttekeningen bij de meetmethodiek van de monitor geplaatst. Deze maken dat de percentages met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Een monitor die conform de instructies is ingevuld kan tot een geflatteerd percentage duurzaam inkopen leiden. Dit komt enerzijds doordat de inkopen onder € 50.000 buiten beschouwing blijven en anderzijds doordat op basis van een steekproef wordt geëxtrapoleerd. Daardoor kan het voorkomen dat het resultaat niet representatief is voor alle aanbestedingen boven € 50.000. Bij meerdere provincies hebben we in dit onderzoek geconstateerd dat de Monitor Duurzaam Inkopen hierdoor geen accuraat beeld geeft van duurzaam inkopen door de provincie. Bij Noord-Holland zijn echter geen bijzonderheden geconstateerd. Het percentage van 73% is een goede indicator voor de werkelijke mate van duurzaam inkopen door de provincie.

**Bevinding eis 8:** Controle en verantwoording krijgen weinig aandacht. Er zijn geen procedures aangetroffen die duiden op interne controle op duurzaamheid.

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

### Toelichting

De administratieve organisatie heeft de laatste jaren een ontwikkeling doorgemaakt. De inkoopadministratie is vergaand geautomatiseerd (SAP). Deze automatiseringsslag draagt bij aan een adequaat inkooprapportage-systeem. We constateren dat de aangeleverde inkoopoverzichten een complete indruk maken<sup>51</sup>.

De sector Inkoop is in beginsel verantwoordelijk voor een check op een correcte procesgang. In de interviews met vertegenwoordigers van de sector Inkoop is gesteld dat duurzaam inkopen onder de aandacht wordt gebracht en waar nodig wordt gestimuleerd. Maar dit gebeurt met name door de professionele houding en persoonlijk enthousiasme voor duurzaam inkopen bij de sector Inkoop. Een vakafdeling kan besluiten om af te wijken van de standaard werkwijze. Vanuit zijn adviserende en ondersteunende rol en bevoegdheid kan de sector Inkoop het op duurzame wijze inkopen niet verplicht stellen in de eigen organisatie. Budgethouders van de vakafdelingen kunnen bijvoorbeeld besluiten om duurzaamheidscriteria buiten de aanbesteding te houden, of om andere duurzaamheidscriteria toe te passen (zie bijvoorbeeld de aanbesteding van de OV concessie). Het is in beginsel wel aan de sector Inkoop om te toetsen op het opnemen van minimumeisen. Wanneer er discussie was over het opnemen van minimumeisen diende de betreffende directie zich te verantwoorden.

<sup>51</sup> Dit is de constatering op basis van 1) het totale inkoopvolume 2) het feit dat er in het onderzoek geen niet geregistreerde inkoopdossiers zijn aangetroffen 3) de gedeeltelijke kruischeck met de Monitor Duurzaam Inkopen. Een uitgebreide controle van de overzichten viel buiten de scope van dit onderzoek.

In de vorige paragraaf is aangeduid dat - tot nog toe - bij de aanbestedingen tot € 193.000 geen standaardcontrole op duurzaam inkopen plaatsvond. Het kan zijn dat er bij een dergelijke aanbesteding een toetsing door een inkoper gebeurt, maar dat was dan op basis van het professionele inzicht van de betreffende inkoper. Het was niet vastgelegd in het werkproces. In veel, maar niet in alle gevallen zal een inkoper vanaf het begin van het inkooptraject als adviseur betrokken zijn.

In de interviews met de vertegenwoordigers van de sector Inkoop werd aangevoerd dat een deel van de inkopers verder gaat in het nadenken over duurzaamheid dan sec de criteria van Agentschap NL. Een dergelijke focus op duurzaamheid draagt bij aan de bewustwording van duurzaamheid en duurzaam inkopen bij de vakafdelingen.

Bij de sector Inkoop is de behoefte ontstaan om de mogelijkheid om duurzaam inkopen beter over het voetlicht te brengen in de eerste fasen van het inkoopproces. Het projectteam duurzaam inkopen heeft zich voor 2011 als doel gesteld om alle aanbestedingsformats te voorzien van een duurzaamheidsparagraaf. Het zijn standaard sjablonen die vakafdelingen dienen te gebruiken bij inkooptrajecten.

Deze sjablonen leiden de betrokkenen van de vakafdelingen langs vragen over duurzaamheid. De sjablonen zijn recentelijk, in november 2011, ingevoerd<sup>52</sup>. Dit door de afdeling ontwikkelde instrument kan een prikkel tot duurzaam inkopen geven. De provincie signaleert zelf dat het ook door de organisatie als een "lastige" administratieve taak kan worden ervaren.

De sector stelt geen jaarrapport op met het oog op monitoring van de voortgang van de interne projecten. Er zijn geen gedocumenteerde inkoopbeoordelingen. Er vinden ook geen interne audits op duurzaam inkopen plaats. Binnen de sector Inkoop is ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) een methode in ontwikkeling waar bij het registreren van aanbestedingen ook meteen gecontroleerd wordt of duurzaamheid is meegenomen in de contractdocumenten. Dit systeem vereenvoudigt het monitoren van duurzaamheid ten behoeve van de Monitor Duurzaam Inkopen.

## 4.5 Inkoopvolume

### ***Onderzoeksvraag 5c.***

***Wat is het inkoopvolume van de inkoopfunctie van de provincie (jaarlijks)?***

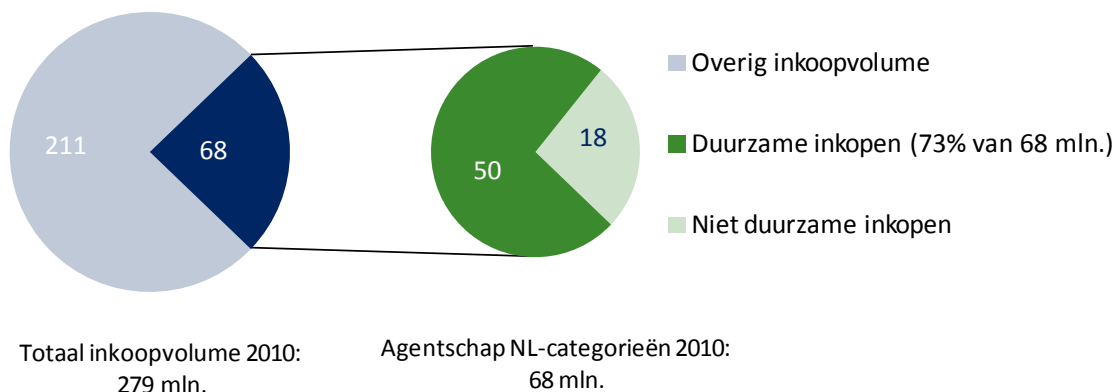
**Antwoord** (zie ook extra bevinding 3)

Het totale inkoopvolume van Noord-Holland is circa € 279 mln. over 2010<sup>53</sup>. Dit is weergegeven in Figuur 5. Daarvan valt circa € 68 mln. (24% van het totale inkoopvolume) in een van de 52 productcategorieën waarvoor Agentschap NL minimumeisen heeft geformuleerd (donkerblauw).

---

<sup>52</sup> De implementatie hiervan vond plaats ten tijde van dit Rekenkameronderzoek. De werking van de sjablonen kon hierdoor niet worden meegenomen.

<sup>53</sup> Provincie Noord-Holland (2012), Inkoopkattenlijst 2010 (Excelbestand), via email d.d. 4 januari 2012.



**Figuur 5** Totaal inkoopvolume (2010) en volume duurzaam inkopen (in € mln.)

Ongeveer € 211 mln. (lichtblauw) valt buiten de Agenschap NL-criteria en wordt daarmee niet meegenomen in de berekening van het percentage duurzaam inkopen. Van de € 68 mln. is ongeveer € 50 mln. (donkergroen) duurzaam aanbesteed: 73% van € 68 mln. Van de € 68 mln. is € 18 mln. volgens de provincie op dit moment nog niet duurzaam aanbesteed. "Niet duurzaam" betekent dat bij de inkoop van de betreffende aanbestedingen uit de 52 productcategorieën van Agenschap NL niet alle minimumeisen zijn toegepast. Het realiseren van 73% duurzaam inkopen is conform de eigen ambitie om in 2010 50% duurzaam in te kopen.

# HOOFDSTUK 5

## Uitvoering provincie Noord-Holland

*Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan duurzaam inkopen.*

### 5.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

In de uitvoering van het inkoopproces is het van belang dat er een afweging gemaakt wordt op welke wijze duurzaamheidcriteria meegenomen worden in de specifieke inkoop.

De bevindingen op het aspect uitvoering zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 12 en 13. In de volgende paragraaf schetsen we eerst het inkoopproces. In de daarop volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Ook komen de onderzoeksvragen aan bod.

**Tabel 12** Uitvoering: bevindingen t.a.v. eisen

Uitvoering: bevindingen t.a.v. eisen		Beoordeling
9.	In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de uitvoering of in de nazorgfase duurzaamheidcriteria meegenomen.	Deels
10.	Leveranciers worden op basis van een verkenning van de markt en/of op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.	Deels
11.	De resultaten met betrekking tot duurzaam inkopen worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.	Nee

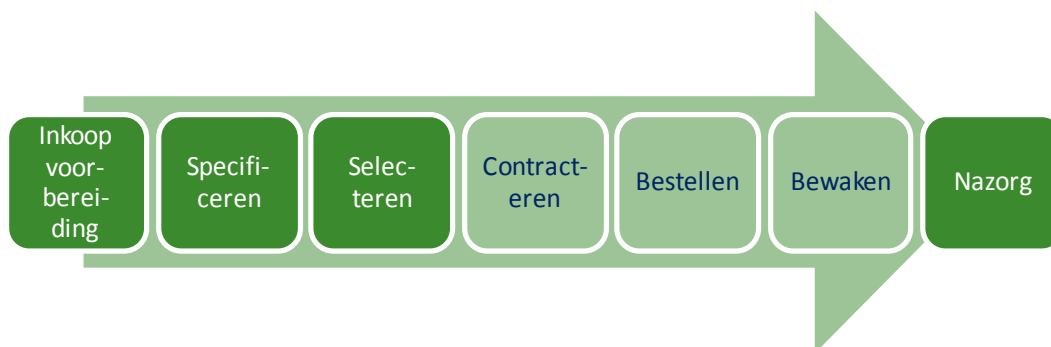
**Tabel 13** Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen

Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen		Van toepassing
5.	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.	Ja
6.	De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.	Ja

### 5.2 De theorie: het inkoopproces

In het inkoopproces is onderscheid te maken in de volgende processtappen (zie Figuur 6). De aangrijpingspunten voor duurzaamheid zitten dan vooral in de stappen:

- inkoopvoorbereiding
- specificeren
- selecteren
- nazorg



**Figuur 6** Het inkoopproces van Van Weele met aangrijpingspunten voor duurzaamheid (donkergroene vakjes)<sup>54</sup>

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

- a. *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.
- b. *Specificatiefase*:
  - *Een bepaalde mate van duurzaamheid als minimumeis*: in het programma van eisen worden duurzaamheideisen opgenomen waaraan de opdrachtnemer dient te voldoen.
  - *Duurzaamheid als onderdeel van de selectieprocedure van de leverancier*: in de beoordelingscriteria worden duurzaamheidcriteria 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.

- c. *Selectiefase*: duurzaamheid in de eventuele gesprekken met leveranciers of in de nadere offerteaanvragen structureel onder de aandacht brengen.
- d. *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.

### 5.3 Uitvoering en borging in de praktijk

**Bevinding eis 9:** In de voorbereiding, de specificatie, de selectie en de nazorg van het inkoopproces worden duurzaamheidcriteria vaak, maar niet altijd meegenomen.

**Beoordeling:**  
Voldoet deels

#### Toelichting

In veel gevallen worden de minimumeisen meegenomen. Dit blijkt uit de procedures. Het is ook zichtbaar in de score van 73% duurzaam inkopen. Drie van de vijf door de Rekenkamer bestudeerde aanbestedingen zijn duurzame inkopen: Renovatie Houtplein, Externe postbezorging en Onderhoud verhardingen N503 (zie hoofdstuk 9). Ook zijn in meerdere gevallen extra duurzaamheidcriteria aangetroffen. Bij de renovatie leidend tot “Het Nieuwe Huis” zijn in de voorbereidings- en specificatiefase ontwerpisen geformuleerd die veel verder gaan dan de minimumeisen van Agentschap NL.

<sup>54</sup> Figuur uit Handreiking Duurzaam inkopen en aanbesteden, voorheen SenterNovem (nu Agentschap NL).

De concessieverlening voor het openbaar vervoer voldoet niet aan de vereisten van een duurzame inkoop, maar er is in de voorbereidingsfase een serieuze afweging gemaakt over de implicaties van het opnemen van de minimumeisen van Agentschap NL. Er is afgezien van het opnemen van de minimumeisen, maar er zijn vergaande gunningcriteria geformuleerd. Bij andere aanbestedingen blijven de minimumeisen - al dan niet bewust - buiten de aanbesteding. Een voorbeeld hiervan vormen de verkeersregelinstallaties waarbij de minimumeisen niet herkenbaar terugkomen in de aanbesteding (zie paragraaf 5.4 voor andere voorbeelden waarbij de minimumeisen niet zijn meegenomen in de aanbesteding)

**Bevinding eis 10:** Bij grote en complexe trajecten vindt veelal een marktverkenning plaats. Er is geen sprake van een verplichting daartoe of een vast protocol daarvoor, waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen.

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

#### Toelichting

Het zelf verkennen van de markt en/of het doen van een marktconsultatie is aangetroffen bij grote en complexe aanbestedingen, zoals de aanbesteding van het openbaar vervoer, de aanbesteding van de externe postbezorging en de renovatie van het Houtplein. Duurzaamheid kan daarbij een rol spelen, maar is veelal maar een van de vele aspecten die worden verkend (zie ook hoofdstuk 9). Het beeld is niet eenduidig: bij de renovatie van het Houtplein en de aanbesteding van het openbaar vervoer was duurzaamheid een onderwerp in de marktverkenning. Bij de externe postbezorging had het duurzaamheidsaspect een minder grote rol in de marktverkenning. Een intern te gebruiken vast protocol is in de maak. Naar verwachting zal dit de leidraad worden in de marktverkenning<sup>55</sup>.

**Bevinding kans 5:** 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.

Ja, van  
toepassing

#### Toelichting

Uit enkele onderzochte gevalstudies blijkt dat duurzaamheid meer diepgaand dan voorheen wordt meegenomen (concessie openbaar vervoer, renovatie Houtplein). De provincie streeft bijvoorbeeld een minimumniveau na dat beduidend boven de minimumeisen voor duurzaam inkopen ligt (zie onderstaand kader) of hanteert vergaande gunningcriteria (concessie openbaar vervoer). Uit de ontwikkeling van de percentages duurzaam inkopen van 25% in 2006 tot 73% in 2010 leiden we af dat de provincie duurzaamheid ook vaker meeneemt.

#### Voorbeeld focus op duurzaamheid: "Het Nieuwe Huis"

In de ontwerpfase van het te renoveren provinciegebouw aan het Houtplein is ingezet op een zeer hoog ambitieniveau. Het ontwerp zou resulteren in een GPR Gebouw-score van 9. Ter vergelijking: de minimumeis voor duurzaam inkopen is een GPR Gebouw-score van 7. Een score van 9 is uitzonderlijk voor een renovatie. Dit blijkt ook uit het feit dat "Het Nieuwe Huis" onder meer door Agentschap NL is aangewezen als voorbeeldproject. Het ambitieniveau is alleen te realiseren door een reeks van samenhangende bouw- en installatieoplossingen die bijdragen tot onder meer een laag energieverbruik. Duurzaamheid is in dit voorbeeld met name in de voorbereidingsfase meegenomen. In de uiteindelijke selectiefase speelde duurzaamheid ook nog een rol, maar het hoge ambitieniveau is met name in de eerste fasen tot stand gekomen (zie verder paragraaf 9.1).

<sup>55</sup> Bron: Interviews provincie Noord-Holland op 20 oktober 2011.

### **Onderzoeksvraag 6.**

#### ***In hoeverre worden in het inkoopproces duurzaamheidcriteria opgenomen?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 7, bevinding eis 9 en bevinding kans 5)

De sector Inkoop speelt een belangrijke rol als het gaat om het al dan niet opnemen van duurzaamheidcriteria (zie paragraaf 4.3). Bij trajecten waarbij Inkoop vanaf het begin een adviserende rol heeft, stimuleert de sector Inkoop het opnemen van de duurzaamheidcriteria c.q. de minimeisen in de offerteaanvraag. Bij alle Europese aanbestedingen en bij aanbestedingen die onder een raamcontract vallen, is Inkoop vanaf het begin betrokken. Bij de meervoudig onderhandse aanbestedingen (< € 193.000) wordt niet of nauwelijks actief gestuurd op duurzaam inkopen. Zoals in paragraaf 4.4 aangeduid implementeert Inkoop op dit moment een standaard sjabloon in het aanbestedingsformat. Hierdoor komt duurzaam inkopen in beginsel automatisch onder de aandacht van de vakafdeling op het moment dat deze een aanbesteding opstart.

Het opnemen van extra duurzaamheidseisen bovenop de minimeisen vanuit Agentschap NL, is aan de vakafdeling. Dit komt voor, bijvoorbeeld bij “Het Nieuwe Huis” waar door de ontwerpeisen een duurzaamheidsniveau wordt bereikt dat veel hoger is dan de minimeisen. Bij deze aanbesteding was duurzaamheid ook onderdeel van de selectieprocedure van de leverancier.

Ook komen gunningcriteria gericht op extra duurzaamheid voor, zie onderstaand kader.

#### **Voorbeeld duurzame gunningcriteria:**

Bij de aanbesteding van het openbaar Vervoer in de Gooi en Vechtstreek heeft de provincie gunningcriteria met betrekking tot maatregelen tegen CO<sub>2</sub>-uitstoot opgenomen. Naarmate de vervoerder een lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot per gereden kilometer heeft, scoort hij hoger in de beoordeling. De bewijslast daarvoor lag bij de vervoerder. Deze had daarbij de vrijheid om de brandstofsoort te bepalen, waarbij biobrandstoffen een emissie van 0 hebben en diesel bijvoorbeeld 2.690 gram/liter. De bijdrage aan de klimaatdoelen zou op deze wijze bij deze gunning rechtstreeks meewegen. De provincie heeft hierbij bewust gekozen voor een doelcriterium, in plaats van een middelcriterium. Dit onder meer om de markt de vrijheid te laten een eigen keuze te maken.

Om diverse redenen zijn meerdere vervoerders al voor de inschrijving afgehaakt (zie paragraaf 9.2). De gunningscriteria zijn toegepast, ook al heeft er maar één partij ingeschreven. Daardoor waren de criteria niet bepalend voor de keuze van de winnaar, de huidige vervoerder Connexxion.

## **5.4 Evaluatie en prestaties duurzaam inkopen**

**Bevinding eis 11:** De resultaten met betrekking tot duurzaam inkopen worden niet aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

### **Toelichting**

De tweejaarlijkse Monitor Duurzaam Inkopen vormt de enige meting van duurzaam inkopen in de provincie. De provincie verzamelt de informatie met betrekking tot duurzaam inkopen speciaal voor de monitor; er vond tot nog toe geen standaard eigen registratie van duurzaam inkopen plaats in het inkoopregistratiesysteem.



Er waren daarnaast geen interne audits naar dit onderwerp. De sector Inkoop geeft aan dat een dergelijke registratie per november 2011 geïmplementeerd is<sup>56</sup>.

Er zijn geen inkoopbeoordelingsrapporten beschikbaar.

Resumerend: Er is maar beperkt sprake van vastlegging van gegevens over duurzaam inkopen. Afgezien van de Monitor Duurzaam Inkopen vindt geen evaluatie plaats. Vanuit bestuur of ambtelijke directie wordt beperkt gestuurd op duurzaam inkopen. Er wordt ook geen evaluatie gevraagd.

**Bevinding kans 6:** De resultaten zijn steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.

Ja, van  
toepassing

### **Toelichting**

Op basis van de gevalstudies blijkt dat in ieder geval de huisvesting, de postbezorging en het openbaar vervoer in de Gooi en Vechtstreek na de aanbesteding duurzamer worden dan voorheen (zie ook de ontwikkeling geschetst bij onderzoeksvraag 7).

### **Onderzoeksvraag 7.**

#### ***Wat zijn de prestaties van het inkoop- en aanbestedingsproces met betrekking tot duurzaamheid?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 6, bevinding eis 8, bevinding eis 11, extra bevinding 3, bevinding kans 4 en bevinding kans 6)

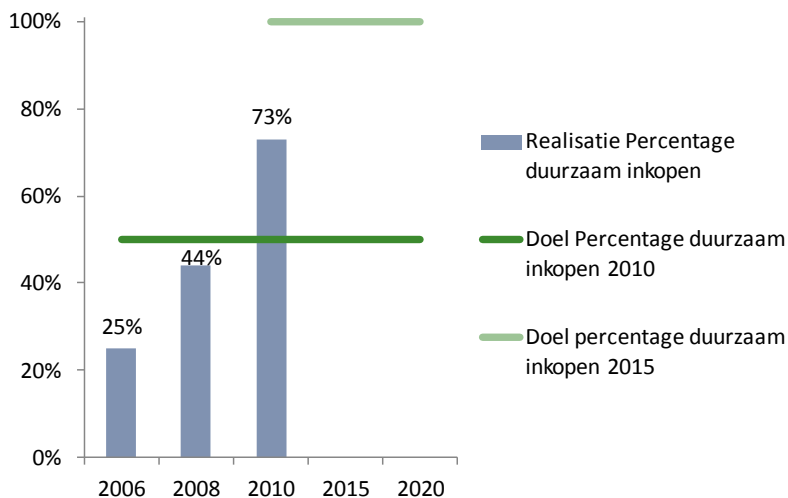
Wanneer we kijken naar de realisatie van de afspraken in de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen (zie paragraaf 2.2 en 3.3) dan constateren we dat:

- a. de ambitie om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen ruimschoots is gehaald. Na eerdere scores van 25% in 2006 en 44% in 2008 scoorde de provincie in 2010 73% in de Monitor Duurzaam Inkopen;
- b. de provincie niet zoals afgesproken in het (milieu-) jaarverslag rapporteert over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van bovengenoemde ambitie (zie bevinding eis 5);
- c. conform afspraak meewerkt aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het Ministerie van IenM;
- d. de sector Inkoop aandacht heeft voor kennisdeling en bijvoorbeeld informatiedagen over duurzaam inkopen organiseert;
- e. de provincie op de website van PIANOo is opgenomen als ondertekenaar van de Deelnameverklaring.

Het belangrijkste bestuurlijk vastgestelde doel inzake duurzaam inkopen is het realiseren van 50% duurzaam inkopen in 2010. Met een score van 73% heeft de provincie dit ruimschoots gehaald. We hebben geen second opinion op de Monitor Duurzaam Inkopen uitgevoerd. We hebben wel bestudeerd hoe de gevalstudies zijn opgenomen in de Monitor Duurzaam Inkopen. Daarbij zijn geen tekortkomingen geconstateerd (zie ook extra bevinding 3 in paragraaf 4.4). De score van 73% betekent dat de provincie presteert conform de eigen ambitie. In Figuur 7 is de ontwikkeling van de prestatie weergegeven.

---

<sup>56</sup> Ten tijde van dit Rekenkameronderzoek waren de data uit dit registratiesysteem nog niet beschikbaar, zodat ze niet in dit Rekenkameronderzoek geverifieerd konden worden.



**Figuur 7 Ontwikkeling realisatie duurzaam inkopen bij de provincie Noord-Holland**

De Monitor Duurzaam Inkopen bevat voor de provincie Noord-Holland 32 aanbestedingen in 16 productcategorieën met een totale omvang van € 68 mln. Uit de Monitor blijkt dat de volgende aanbestedingen volledig duurzaam waren (zie Tabel 14):

**Tabel 14 Duurzame inkopen 2010 > € 50.000 (uit Monitor Duurzame Inkopen)**

Productcategorie	Duurzaam inkoopvolume (x € mln)	Bijdrage Duurzaam inkoopvolume (in %)
Renovatie kantoorgebouw	€ 22,8	34%
Wegen	€ 12,2 (van € 12,6) <sup>57</sup>	18%
Kunstwerken	€ 10,9 (van € 12,1)	16%
Straatmeubilair – excl. speeltoestellen	€ 2,8	4%
Kantoorartikelen	€ 0,5	1%
Postbezorging	€ 0,5	1%
<b>Totaal</b>	<b>€ 49,7</b>	<b>73%</b> <sup>58</sup>

Ongeveer de helft van de 32 aanbestedingen<sup>59</sup> (> € 50.000, Agentschap NL -categorieën) was een duurzame inkoop volgens de geldende definitie. De productcategorieën Wegen en Kunstwerken zijn grotendeels duurzaam ingekocht. Aanbestedingen in de volgende productgroepen waren in 2010 overwegend niet duurzaam:

- grondwerken, bouwrijp maken en sanering/bodemreiniging
- gladheidbestrijding
- kantoorgebouwen beheer en onderhoud
- kantoormeubilair
- openbare verlichting
- openbaar vervoer (concessie Gooi en Vechtstreek)
- verhuisdiensten

<sup>57</sup> Een deel van het inkoopvolume is duurzaam ingekocht.

<sup>58</sup> Door een afrondingsverschil tellen de individuele percentages niet op tot 73%.

<sup>59</sup> Uit de informatie opgenomen in de Monitor Duurzaam Inkopen is niet te achterhalen welke productcategorieën dit betreft, vandaar dat deze informatie niet in de tabel kan worden weergegeven.

- verkeersregelininstallaties
- waterbouwkundige constructies

Van de 32 aanbestedingen waren 7 meervoudig onderhandse aanbestedingen, de overige waren nationale openbare en Europese aanbestedingen. De meervoudig onderhandse aanbestedingen vormden 1% van het inkoopvolume van € 68 mln.

Resumerend: Enkele grote aanbestedingen zorgen voor een relatief grote bijdrage aan het percentage duurzaam inkopen. De meervoudig onderhandse aanbestedingen dragen maar beperkt bij. Dit sluit aan bij hetgeen de sector Inkoop hierover meldt: de “grote brokken” zorgen op dit moment voor de gewenste bijdrage aan de duurzaam inkopen-doelen. Het behalen van de 100% duurzaamheidsdoelstelling is kwetsbaar, omdat het afhankelijk is van de bijdrage van een beperkt aantal grote projecten en niet structureel is ingebed.



# HOOFDSTUK 6

## Samenwerking vanuit provincie Noord-Holland

*Dit hoofdstuk beschrijft de samenwerking tussen provincies op het vlak van inkoop.*

### 6.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

In beginsel kan samenwerking op inkoopvlak meerdere voordelen opleveren. Naast kennisdeling en efficiency-winst door bundeling van inkoop, zijn er ook schaalvoordelen te behalen. Provincies zijn daarnaast bezig met de verdere professionaliseringsslag van de inkoopfunctie. Op dit vlak biedt gezamenlijke kennisdeling en ontwikkeling voordelen.

De bevindingen op het aspect samenwerking zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 15 en 16. In de volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Ook komen de onderzoeksvragen aan bod.

**Tabel 15 Samenwerking: bevindingen t.a.v. eisen**

Samenwerking: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
12. Er is een uitgesproken inhoudelijke ambitie (onder meer gericht op duurzaamheid) met betrekking tot gezamenlijke inkoop.	Deels
13. Samenwerking is aantoonbaar het uitgangspunt bij inkooptrajecten.	Deels
14. Er zijn geformaliseerde afspraken en een structuur gericht op gezamenlijk inkoop.	Deels
15. De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.	Nee

**Tabel 16 Samenwerking: bevindingen t.a.v. kansen**

Samenwerking: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
7. Er is een intrinsieke motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.	Ja
8. Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.	Ja
9. Er wordt aantoonbaar steeds meer samengewerkt (aantal gezamenlijke trajecten / gezamenlijk ingekocht volume is de afgelopen drie jaar toegenomen).	-

### 6.2 Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking

**Bevinding eis 12:** Er is bij de vier Randstadprovincies een ambitie met betrekking tot het gezamenlijk realiseren van inkooptrajecten. Deze ambitie is niet vertaald in concrete inhoudelijke doelen.

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

## Toelichting

De ambitie tot samenwerking met de Randstedelijke provincies (P4M<sup>60</sup>) is in 2005 uitgesproken in een intentieverklaring. Dit document staat bij inkopers van de vier provincies niet bekend als leidend document voor samenwerking<sup>61</sup>. Er wordt eind 2011 gewerkt aan een document waarin de gezamenlijke ambities voor samenwerking worden behandeld. Dit document ligt volgens betrokkenen nog ter revisie en was tijdens dit onderzoek nog niet beschikbaar voor dit Rekenkameronderzoek. Het Jaarplan 2011 van P4M<sup>62</sup> is geen beleidsdocument met gezamenlijke doelen, maar een operationeel projectoverzicht bedoeld voor de planning en onderlinge afstemming over eventueel gezamenlijk op te pakken inkooptrajecten. De samenwerking is hoofdzakelijk gedocumenteerd in de notulen van vergaderingen. Daarnaast geeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincies een onderbouwing van de ambitie voor samenwerking tussen de Randstedelijke provincies.

Samenwerking op het gebied van inkoop biedt vele mogelijkheden. Door krachten te bundelen kunnen zowel financiële winst als tijdswinst worden behaald. Het is de wens om financiële besparingen te realiseren door het bundelen van inkoopvolume, zodat voordelige prijsafspraken kunnen worden gemaakt. Bovendien kan samenwerking tijd besparen doordat onderhandelingen met leveranciers of (Europese) aanbestedingen centraal gedaan worden en de uitkomst voor elke deelnemer geldt. De provincies proberen waar mogelijk initiatieven te ontplooiën om, bij daarvoor in aanmerking komende inkooppakketten, samen te werken met provincies, gemeente(n) of andere overheidsinstellingen of zich bij bestaande samenwerkingsverbanden aan te sluiten.

Met betrekking tot samenwerking binnen de Randstedelijke provincies hebben de provincies Flevoland<sup>63</sup> en Utrecht<sup>64</sup> beiden het volgende beleidskader:

- "De 4 Randstedelijke provincies, Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, hebben zich in 2005 uitgesproken voor een verregaande vorm van inkoop Samenwerking. Het doel dat wordt nagestreefd is: "Het tot stand brengen van een intensieve samenwerking tussen de P4 provincies op het gebied van inkoop en aanbesteden."

De provincie Noord-Holland benoemt in het inkoopbeleid<sup>65</sup> een aantal samenwerkingstrajecten en stelt: "De interprovinciale samenwerking zal ook in de komende jaren veel aandacht krijgen". Noord-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

De provincie Zuid-Holland benoemde in het inkoopbeleid<sup>66</sup>, dat tot 2011 van kracht was, dat "samenwerking op een aantal inkooppakketten zinvol (is), zowel met de randstadprovincies in P4- als met de gezamenlijke inkooptrajecten in P12-verband. Ook inzake de organisatieontwikkeling op inkoopgebied en de professionalisering is samenwerking geboden. Door benchmarken, zoals de inkoopmonitor, kan daarin voortgang worden gemeten." In het nieuwe inkoopbeleid<sup>67</sup>, dat vanaf 2012 van kracht is, is tevens een passage over externe samenwerking opgenomen. Zuid-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

---

<sup>60</sup> Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland maken deel uit van 'P4 midden' oftewel P4M.

<sup>61</sup> Ofschoon in het Inkoopbeleid van Utrecht en Flevoland naar deze intentieverklaring wordt verwezen kon dit document niet meer in het archief van de provincies worden teruggevonden.

<sup>62</sup> Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M (Excelandocument).

<sup>63</sup> Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

<sup>64</sup> Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht.

<sup>65</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012.

<sup>66</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten van de provincie Zuid-Holland.

<sup>67</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Resumerend: Flevoland en Utrecht verwijzen in hun inkoopbeleid naar de bestuurlijke intentie om samen te werken. Noord-Holland en Zuid-Holland verwijzen in hun inkoopbeleid naar de wenselijkheid van samenwerking, zonder dat daarbij verwezen wordt naar een bestuurlijke intentie.

**Bevinding eis 13:** Samenwerking is het uitgangspunt bij een select aantal productcategorieën. Of een inkooptraject vervolgens gezamenlijk wordt opgepakt, is afhankelijk van meerdere factoren.

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

### Toelichting

Samenwerking is niet structureel het uitgangspunt bij *alle* inkooptrajecten. In het Jaarplan 2011 van P4M zijn 17 productcategorieën<sup>68</sup> opgenomen die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijke aanbesteding. Het is evident dat de provincies dit onderling afstemmen. Er zijn voorbeelden zoals bij de aanbesteding externe post-bezorging waarbij het voor de provincie vanzelfsprekend was om gezamenlijk op te trekken. Uit de interviews, de notulen<sup>69</sup> van het Inkoop en Aanbestedingsplatform Provincies (IAPP) en het inkoopbeleid blijkt dat de provincies gericht zijn op samenwerking. Samenwerking is het uitgangspunt bij meerdere inkooptrajecten, maar dat is niet aantoonbaar in beleid of procedures.

Factoren die in de praktijk de samenwerking soms bemoeilijken zijn<sup>70</sup>:

- *Het tot stand te brengen van samenwerking wordt als langdurig en arbeidsintensief ervaren:* Verschillende eisen, wensen en politieke uitgangspunten leiden ertoe dat het eens worden over de inhoud van de contractdocumenten erg lang kan duren. Daarnaast blijkt uit de interviews dat niet iedere provincie zich even goed committeert aan het gezamenlijke belang van de P4M. Er is niet altijd sprake is van gelijke inzet in termen van arbeid van samenwerkingspartners.
- *Procedure en afspraken liggen niet vast en/of worden niet (altijd) vastgelegd:* Er bestaat geen vastgelegde procedure om samenwerking vorm te geven en afspraken die gemaakt worden tijdens P4M overleggen worden niet altijd zwart op wit vastgelegd<sup>71</sup>. Dit leidt bij samenwerking weleens tot uiteenlopende verwachtingen, met ergernis tot gevolg.
- *De druk vanuit bestuur en de directie om de samenwerking te intensiveren wordt als gering ervaren:* In een enkele aanbesteding willen PS een grote mate van sturing en invloed hebben. Een voorbeeld hiervan is de accountantdienstverlening waar PS zonder afstemming met andere provincies een keuze in willen maken<sup>72</sup>. Het ontbreken van bestuurlijke sturing op welke gebieden wel samenwerking is gewenst, creëert onduidelijkheid over de verwachtingen die aan inkopers gesteld worden.

<sup>68</sup> Dit zijn de 17 productcategorieën Financiële dienstverlening, Bewegwijzering, Mediadiensten, Dranken- en warenautomaten, PC's en printers en aanverwante apparatuur, Energie/elektra, Energie/gas, Postbezorging, Juridische inhuur en ondersteuning, Beveiliging-, bewakings- en receptiediensten, Kantoorartikelen, Papier, Print/kopieermachines, Telefoon vast, Telefoon mobiel, Wegenzout, audiovisuele apparatuur. Van deze 17 vallen 14 in de 52 categorieën waarvoor duurzaamheidscriteria gelden. Alleen voor financiële diensten, mediadiensten en juridische inhuur en ondersteuning vallen volledig buiten de 52 Agentschap NL-criteria.

<sup>69</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 24 juni 2011, Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 21 januari 2011, Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 30 juni 2010.

<sup>70</sup> Bron: Interviews met provincie Noord-Holland op 20 oktober en 30 november 2011 en interviews met provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

<sup>71</sup> Inkoopadviseurs die deelnemen aan een samenwerkingstraject maken bijvoorbeeld uitsluitend eigen notulen. Gelijkijdig goed participeren in het overleg en optimaal notuleren blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar. Hierdoor komen sommige afspraken nooit zwart op wit, volgens de geïnterviewden.

<sup>72</sup> Bron: interview provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

- *Noodzaak van goed contractbeheer en onderlinge afstemming daarover:* Een randvoorwaarde en de basis voor samenwerking is goed contractbeheer en contractmanagement (het bijhouden en signaleren van wanneer contracten gaan aflopen). Alleen indien een voldoende planmatige wijze van inkopen gerealiseerd is, wordt afstemming tussen provincies mogelijk.
- *Verwachte effecten op marktmacht aanbieders:* Door inkoop samenwerking zetten de provincies in op schaalgrootte.
- Door het op de markt brengen van een grote gebundelde aanbesteding kunnen de provincies juist een machtige speler creëren. Er kan een ongewenste monopolistische situatie ontstaan. Daarbij hebben meerdere provincies juist het beleid om zo mogelijk ook het lokale en regionale MKB kansen te gunnen bij aanbestedingen. De aanbesteding moet dan behapbaar zijn voor het lokale en regionale bedrijfsleven.
- *Praktische afwegingen:* Voor sommige producten en diensten is het evident dat inkoop samenwerking met een nabijgelegen (semi)overheid meer voor de hand ligt, dan samenwerking met de andere Randstadprovincies (bijvoorbeeld aanbesteding van glazenwassen of andere locatiespecifieke diensten, of aanbesteding van grote werken die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd).

#### **Onderzoeksvraag 8.**

***Wat is de ambitie van de provincie met betrekking tot samenwerking op het vlak van duurzaam inkopen en aanbesteden?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 12)

De intentie om samen te werken is vastgelegd in het inkoopbeleid van meerdere provincies. Er is echter geen gezamenlijk vastgesteld beleidsdocument dat weergeeft wat de gezamenlijke ambitie van de provincies is en wat de scope van de samenwerking is.

### **6.3 Organisatie en uitvoering van inkoop samenwerking**

**Bevinding eis 14:** Er is een structuur gericht op gezamenlijk inkopen bestaande uit een jaarplan en een vergadercyclus, maar er zijn nauwelijks geformaliseerde afspraken. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet duidelijk belegd.

**Beoordeling:**  
Voldoet  
deels

#### **Toelichting**

Leidend voor het samenwerken op het gebied van inkoop tussen de P4M is het Inkoop- en aanbestedingsplatform voor provincies (IAPP). Dit platform maakt onderdeel uit van het Interprovinciaal Overleg (IPO) van alle 12 provincies (P12). In dit strategische overleg wordt bepaald op welke onderdelen mogelijk samenwerkingscombinaties tussen de verschillende provincies te maken zijn en daarmee nadere analyse vereisen. De strategische overleggen hebben als doel het uitzetten van gezamenlijke lange termijn visies.

Het resultaat van het IAPP is drieledig. Op jaarlijkse basis wordt er een overzicht geproduceerd van potentiële samenwerkingsaanbestedingen. Dit overzicht is een belangrijke grondslag voor samenwerking tussen de Randstedelijke provincies. Per provincie wordt op basis van dit overzicht namelijk getoetst bij de betreffende vakafdelingen of de mogelijkheden tot samenwerking verder geconcretiseerd kunnen worden. De afdelingen zijn uiteindelijk opdrachtgever. Recente voorbeelden van samenwerking zijn de aanbesteding van juridische en financiële dienstverlening tussen provincie Noord-Holland en Utrecht in 2011.



Verder volgen er vanuit het IAPP concrete opdrachten waaraan de provincies op P4M-niveau uitvoering geven. Een voorbeeld van de overkoepelende opdrachten die vanuit het IAPP uitgewerkt worden op P4M-niveau is het uniformer maken van het contractmanagement.

Daarnaast dient het IAPP ook om te komen tot algemene uitgangspunten rondom inkopen. Dit heeft er in 2008 toe geleid dat de Randstedelijke provincies gezamenlijke algemene inkoopvoorwaarden hanteren. Duurzaamheid is daarbij punt van onderhandeling geweest, blijkt uit de interviews. De algemene voorwaarden van de P4 bevatten geen harde richtlijn inzake het voldoen aan de eisen voor duurzaam inkopen. Het opnemen van minimumeisen in de algemene voorwaarden van P4-Midden stuitte op bezwaren omdat provincies de ruimte wilden hebben om een eigen afweging te maken.

De reden om van het strategische IPO overleg vervolgens opdrachten in P4M-verband uit te voeren heeft voornamelijk te maken met de schaal. Uit de interviews blijkt dat het op P4M-niveau gemakkelijker afspraken maken is dan op P12 niveau. De schaal van het IAPP is voor veel aanbestedingen te groot om doelmatig te zijn.

Afgezien van het jaarplan 2011 en meerdere afspraken gedocumenteerd in IAPP-notulen, is er geen vastlegging van de P4M-samenwerking. De samenwerking bij de uitvoering van de inkoop heeft geen directe verbinding naar beleid of organisatie.

Resumerend: Het IAPP biedt een gestructureerde benadering van inkoop samenwerking op strategisch niveau, maar de schaal van dit overleg (12 provincies) leent zich niet goed voor structurele operationele samenwerking. De inkoop samenwerking tussen de Randstadprovincies (P4M) is niet of nauwelijks geformaliseerd.

**Bevinding eis 15:** De samenwerking wordt niet periodiek geëvalueerd.

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

#### **Toelichting**

Er is bij de vier Randstadprovincies geen evaluatie van de inkoop samenwerking aangetroffen. Dit past bij de samenwerkingsconstructie: er zijn geen gezamenlijke afspraken of doelen en daarmee ook geen meting over het nakomen van afspraken of realisatie van doelen.

**Bevinding kans 7:** Er is een motivatie om samen te werken en de samenwerkende provincies hebben de intentie de samenwerking verder uit te breiden.

Ja, van  
toepassing

#### **Toelichting**

Er is geen verplichting om samen te werken. De programmatische aanpak is beperkt. Daarnaast is de aansturing op samenwerking door het management gering. Als er een initiatief tot samenwerking ontstaat, dan is dat omdat de betreffende inkopers er een voordeel in zien. De projectmatige inkoop samenwerking verbanden ontstaan dus door intrinsieke motivatie: in termen van het bollenmodel 'ad hoc' (zie Figuur 3).

Uit het inkoopbeleid spreekt de intentie om de samenwerking uit te breiden. Het is onduidelijk of deze intentie bij alle vier provincies aanwezig is.

**Bevinding kans 8:** Er is sprake van onderlinge kennisuitwisseling.

Ja, van  
toepassing

### **Toelichting**

Bij aanbestedingen in een nieuw speelveld is behoefte aan kennisdeling en aan een gezamenlijke verkenning van het speelveld. Een concreet voorbeeld hiervan is de gezamenlijke aanbesteding van de externe postbezorging. Door de liberalisering van de postmarkt was dit een aanbesteding die provincies voor het eerst moesten doen. Mede vanuit de behoefte om kennis te delen hebben negen provincies aangehaakt bij deze door Noord-Holland geïnitieerde aanbesteding.

### **Onderzoeksvraag 9.**

***Op welke wijze werkt de provincie samen met de andere drie Randstadprovincies met betrekking tot inkoop- en aanbesteding?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 13, bevinding eis 14, bevinding kans 7 en bevinding kans 8)

In P4M-overleggen is iedere provincie vertegenwoordigd door steeds eenzelfde persoon, waardoor de lijnen kort zijn en kennisuitwisseling volgens de deelnemers soepel verloopt. De vertegenwoordigers komen een aantal keer per jaar samen. In tegenstelling tot de IAPP-overleggen zijn er van de P4M-overleggen geen gezamenlijke notulen aangetroffen (één uitzondering aangetroffen: notulen van een vergadering in 2008<sup>73</sup>).

Overleg in P4M-verband vindt voornamelijk plaats op tactisch niveau en betreft vaak onderwerpen als:

- de geschiktheid van potentiële samenwerkingstrajecten (aangeleverd vanuit het IAPP);
- de inhoud van aanbestedingen. (Hoe aan te besteden en welke eisen dienen er gesteld te worden aan de markt);
- de gezamenlijk te bereiken resultaten;
- het contractmanagement tijdens een samenwerkingstraject.

Een centraal document voor P4M is het Jaarplan. In dit excelbestand registreren de vier provincies de afloopdata van contracten in 17 productcategorieën en de besluitvorming en voortgang bij gezamenlijke aanbestedingen (zie ook bevinding eis 13).

Tactisch samenwerken op P4M -niveau heeft bij de provincies veelal de voorkeur boven P12- niveau vanwege de schaal. Dat betekent echter niet dat afspraken maken op P4M-niveau makkelijk is. Ook een proces als bijvoorbeeld het komen tot Algemene inkoopvoorwaarden in 2005, vereiste veel afstemming ten aanzien van de verschillende wensen en eisen. Uit de interviews blijkt dat in zijn algemeenheid het proces van samenwerking door de inkopers met gemengde gevoelens wordt bekeken (zie bevinding eis 13).

Samenwerking is voor de inkopers van de provincies geen doel op zich. Samenwerking moet volgens hen praktisch nut hebben, waarbij een lagere prijs door schaalvergroting de meest voor de hand liggende is. Dergelijke schaalvoordelen zijn niet voor alle productgroepen te behalen. Het gaat met name goed bij bulkproducten, zoals wegens zout, papier of elektriciteit.

---

<sup>73</sup> Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008.

## 6.4 Specifiek voor Noord-Holland

### *Onderzoeksvraag 10.*

*Van welke goede praktijkvoorbeelden - in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de organisatie en uitvoering daarvan - kunnen de Randstadprovincies van elkaar leren?*

#### **Antwoord**

De volgende elementen zijn in Noord-Holland goed ontwikkeld.

#### **Beleid**

- Een realistische algemene doelformulering (50% in 2010) en relatief veel aandacht voor duurzaam inkopen in het inkoopbeleid.
- Hoog ambitieniveau op projectniveau. Dit werkt inspirerend, het draagt bij aan een hoog duurzaamheidsniveau en het zorgt voor een goede profilering van de provincie (voorbeeld “ Het Nieuwe Huis”).

#### **Organisatie**

- Het instellen van een projectteam Duurzaam Inkopen, onder meer voor de implementatie van organisatorische verbeteringen.
- Een degelijke inkoopregistratie (SAP) die nu verder wordt uitgebreid om duurzaam inkopen te registreren en specifiek ingericht contractmanagement. Dit laatste heeft bijgedragen tot een opgeleverd gezamenlijk document over gezamenlijk contractmanagement.

#### **Uitvoering**

- -

#### **Samenwerking**

- Initiatief in de inkoop samenwerking en trekker in meerdere gezamenlijke aanbestedingen.



# HOOFDSTUK 7

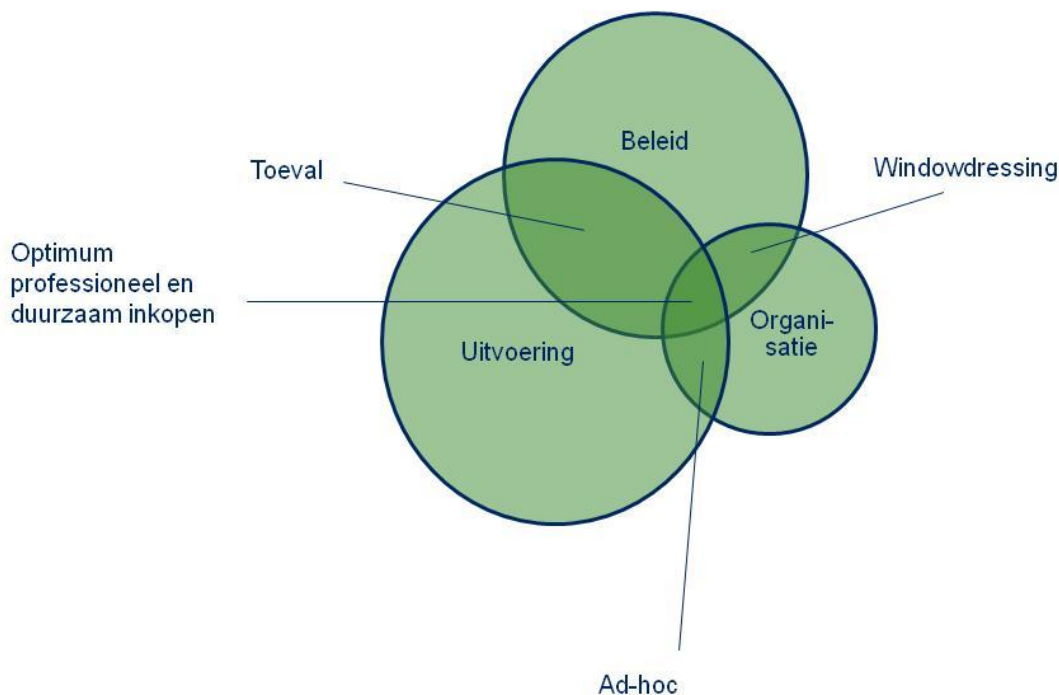
## Samenhang beleid, organisatie en uitvoering

---

### 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering van duurzaam inkopen en op de samenwerking tussen provincies bij (duurzaam) inkopen. Deze samenhang wordt geïllustreerd aan de hand van het bollenmodel (zie hoofdstuk 1). In Figuur 8 is het algemene beoordelingscriterium geschetst. Het algemene beoordelingscriterium is dat er sprake moet zijn van een optimum wat betreft professioneel en duurzaam inkopen. In de navolgende paragrafen gaan we in op de bollen en de bevindingen ten aanzien van dit algemene beoordelingscriterium. In Figuur 8 is het bollenmodel weergegeven (zie ook Figuur 3 in hoofdstuk 1). Het bollenmodel beschrijft dat in een ideale situatie beleid, organisatie en uitvoering in balans zijn (even grote bollen). Het optimum is op het raakvlak van beleid, organisatie en uitvoering. Van een suboptimale situatie is sprake wanneer:

- er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt: 'windowdressing';
- er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval';
- sprake is van een organisatie én op onderdelen uitvoering plaatsvindt, zonder dat sprake is van beleid: een 'ad-hoc-matige' manier van werken.



Figuur 8 "Bollenmodel " professioneel duurzaam inkopen

## 7.2 Raakvlak van beleid en organisatie

**Bevinding samenhang 1:** In Noord-Holland is sprake van duurzaamheidsdoelen die op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd (bijvoorbeeld “klimaatneutrale organisatie”). Een doorvertaling van hogere milieudoelen naar milieugerelateerde inkoopdoelen ontbreekt. Wat betreft het milieudeel van duurzaam inkopen heeft de provincie met 50% duurzaam inkopen in 2010 een realistisch doel gekozen. Wat de doelen op het vlak van sociale voorwaarden zijn, en hoe deze zich vertalen naar de organisatie, is nog in ontwikkeling. Op het vlak van social return kiest de provincie ervoor om dit buiten het inkoopbeleid te laten. Ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) is duurzaam inkopen een streven, maar niet verplicht. De sector Inkoop draagt het streven op actieve wijze uit, maar legt geen verplichting op. Hierdoor schiet de uitvoering door vakafdelingen soms tekort. In die specifieke gevallen is er sprake van toeval.

**Toelichting** (zie ook extra bevinding 1 in paragraaf 3.1, bevinding eis 5 in paragraaf 3.4, bevinding eis 7 in paragraaf 4.3, bevinding eis 8 in paragraaf 4.4, extra bevinding 2 en bevinding kans 4 in paragraaf 4.3 en onderzoeksvraag 5c in paragraaf 4.5 en bevinding eis 11 in paragraaf 5.4)

De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen inkoopbeleid en milieubeleidsplan. In het milieubeleidsplan komt duurzaam inkopen voor als middel om het hoger liggende doel van een klimaatneutrale organisatie te bereiken. Dat betekent niet in dat de provincie bij inkopen in deze productgroepen geen duurzaamheidsdoelen hanteert. De duurzaamheidsdoelen worden echter per project bepaald.

Een voorbeeld van een duidelijke beleidskeuze betreft de provinciale visie op het betrekken van social return bij de inkoop. De provincie heeft een beargumenteerde keuze gemaakt om dat aspect niet te betrekken bij aanbestedingen. Deze beleidskeuze is recent en daarom nog niet opgenomen in het inkoopbeleid. Op het vlak van sociale voorwaarden is er nog geen uitgesproken beleid (zie paragraaf 7.3).

De minimumeisen van Agentschap NL zijn niet bij alle vakafdelingen even bekend. Dit maakt dat niet elke vakafdeling ze toegepast, terwijl dit wellicht wel had gekund. Ook komt het voor dat vakafdelingen bewust afwijken van het streven om duurzaam in te kopen, bijvoorbeeld vanwege bedrijfsmatige overwegingen. Beide fenomenen komen voor. Ook bij inkoop voor kerntaken van de provincie zoals grondwerken en sanering/bodemreiniging, gladheidsbestrijding, openbare verlichting en openbaar vervoer (concessie Gooi en Vechtstreek). Duurzaam inkopen is niet verplicht in de organisatie. Dit heeft tot gevolg dat de organisatie niet is ingericht op het sturen en controleren op duurzaam inkopen. Er ontstaat ruimte voor toeval: er is sprake van beleid en uitvoering, maar dit is niet voldoende geborgd in de organisatie (zie ook paragraaf 7.4).

## 7.3 Raakvlak van organisatie en uitvoering

**Bevinding samenhang 2:** De provincie geeft op gestructureerde wijze invulling aan duurzaam inkopen. Er is vastgesteld duurzaam inkoopbeleid, er is een projectteam duurzaam inkopen en er zijn inkoopprocedures. Daarbij is er sprake van een aantal betrokken inkoopmedewerkers met oog voor duurzaam inkopen. Vanuit enthousiasme ontstaat ad hoc-uitvoering, bijvoorbeeld op het vlak van sociale criteria. De sector Inkoop is “eigenaar” van duurzaam inkopen en is daarmee de drijvende kracht voor de verdere implementatie van duurzaam inkopen.

**Toelichting** (zie ook bevinding eis 6 in paragraaf 4.3 en bevinding eis 11 en bevinding kans 6 in paragraaf 5.4)  
Er is in de praktijk sprake van het nastreven van bepaalde sociale criteria. Denk bijvoorbeeld aan de duurzame koffie. Dit is in lijn met het streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar niet ingebed in concreet beleid. Het is daarmee te kenmerken als “ad hoc”-uitvoering.

Duurzaamheid en duurzaam inkopen zijn voor de provincie twee verschillende thema's: het eerste valt onder verantwoordelijkheid van de afdeling Milieu, het tweede onder de sector Inkoop. De sector Inkoop is “eigenaar” van het streven naar duurzaam inkopen en gebruikt het milieubeleidsplan – voor zover relevant – als leidraad. De beleidsafdeling Milieu is niet betrokken bij duurzaam inkopen en levert geen input voor duurzaamheidscriteria. De prikkel vanuit vakafdelingen om duurzaam in te kopen is beperkt. Het is met name de sector Inkoop die zorgt voor de organisatie en de uitvoering van duurzaam inkopen.

## 7.4 Raakvlak van beleid en uitvoering

**Bevinding samenhang 3:** In Noord-Holland vindt het inkoopproces gestructureerd plaats. Een aspect dat nog tekortschiet is controle en borging van duurzaam inkopen. Dit is nog nauwelijks georganiseerd.

**Toelichting** (zie ook bevinding eis 6 in paragraaf 4.3, bevinding eis 8 in paragraaf 4.4, bevinding eis 11 in paragraaf 5.4, bevinding kans 4 in paragraaf 4.3 en onderzoeksvraag 5c in paragraaf 4.5)  
Duurzaam inkopen komt in Noord-Holland gestructureerd tot stand, dat wil zeggen door toepassing van het inkoopbeleid en de inkoopprocedures door de ambtelijke organisatie. Er is een uitzondering die deze regel bevestigt: de renovatie van de locatie aan het Houtplein. De realisatie van “Het Nieuwe Huis” is gestart met het besluit om een duurzaam gebouw te realiseren. Dit besluit is vervolgens direct ten uitvoer gebracht door het gebouw duurzaam te ontwerpen. Enthousiasme bij het bestuur en bij interne en externe deskundigen hebben bijgedragen aan deze rechtstreekse focus. Het bestuurlijk gekozen hoge ambitieniveau in de ontwerpfase maakte dat gestructureerde toepassing van de minimumeisen van Agentschap NL niet meer aan de orde was. Door de rechtstreekse vertaling van beleid naar uitvoering vertoont dit voorbeeld kenmerken van toeval (zie Figuur 8). Zoals gezegd is toeval in de Noord-Hollandse aanpak uitzonderlijk. Het resultaat van de gekozen aanpak is een gerenoveerd gebouw dat ruim voldoet aan alle minimumeisen van duurzaam inkopen.

Vanuit bestuur of ambtelijke directie wordt beperkt gestuurd op duurzaam inkopen. Er wordt ook geen evaluatie gevraagd (zie bevinding eis 11). Er is maar in beperkte mate sprake van controle en monitoring van het toepassen van de duurzaamheidscriteria (zie bevinding eis 8).

Door het ontbreken van de “check” is de plan-do-check-act-cyclus niet gesloten. De mogelijkheid om tijdig bij te sturen is beperkt. Een verklaring voor de beperkte aandacht voor controle ligt in het huidige ambitieniveau: het doel van 50% duurzaam inkopen in 2010 kon met voldoende aandacht voor grote aanbestedingen worden gerealiseerd.

## 7.5 Synergie van beleid, organisatie en uitvoering

**Bevinding samenhang 4:** Beleid, organisatie en uitvoering sluiten grotendeels op elkaar aan en leiden tot een hoog percentage duurzaam inkopen. Het "implementatieplan" richting 100% duurzaam inkopen in 2015 verdient echter aandacht. Met de huidige organisatorische uitgangspunten en borging is het zeer onwaarschijnlijk dat de provincie het volgende doel, namelijk 100% duurzaam inkopen in 2015 realiseert.

### **Toelichting:**

De aanbestedingen Externe postbezorging en Renovatie Houtplein zijn voorbeelden van duurzame inkopen die in de overlap tussen de drie bollen van Figuur 8 vallen: een optimale situatie. Er is misschien geen specifiek duurzaamheidsprogramma, maar met een bestuurlijk uitgesproken doel (Renovatie Houtplein) of een verwijzing naar het duurzaam inkoopbeleid (Externe postbezorging) is er een beleidskader voor de specifieke aanbesteding. Vervolgens komt het neer op een goede organisatie. In beide voorbeelden is er sprake van een nauwe samenwerking tussen de sector Inkoop en de vakafdelingen. Inkoop is er vanaf het begin bij betrokken en heeft een aanzienlijke rol in de uitvoering.

In 2010 realiseerde de provincie met 73% duurzaam inkopen ruimschoots het in het inkoopbeleid gestelde doel. De huidige synergie tussen beleid, organisatie en uitvoering zorgt voor het overtreffen van het doel voor 2010. Er is binnen de sector Inkoop veel aandacht voor duurzaam inkopen. Diverse medewerkers tonen zich enthousiast in houding en gedrag over het nastreven van duurzaamheid. In het nieuwe inkoopbeleid<sup>74</sup> moet de provincie de koers richting 100% duurzaam inkopen in 2015 vastleggen. Ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) is er voor vakafdelingen nog veel ruimte om af te wijken van het toepassen van de minimumeisen. Het beginsel van "comply or explain" wordt nu nog toegepast. Met het in stand houden van dit beginsel, in combinatie met beperkte controle, is het zeer onwaarschijnlijk dat de provincie het volgende doel, namelijk 100% duurzaam inkopen in 2015 realiseert.

---

<sup>74</sup> Het huidige inkoopbeleid loopt van 2009 tot 2012.



# HOOFDSTUK 8

## Provincievergelijking

*Dit hoofdstuk gaat in op de overeenkomsten en verschillen tussen de vier Randstadprovincies.*

### 8.1 Beleid

In deze paragraaf komen de eisen en kansen met betrekking tot het aspect Beleid aan bod. Ook is bij drie provincies sprake van een extra bevinding.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
eis 1	De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Ja	Ja	Ja	Ja
eis 2	De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Ja	Ja	Deels	Ja
eis 3	Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	Nee	Deels	Deels	Nee
eis 4	De (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken ten aanzien van inkoop en aanbesteding zijn benoemd, uitgewerkt en worden toegepast.	Ja	Ja	Deels	Ja
eis 5	Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door het provinciebestuur (GS).	Nee	Nee	Ja	Ja

#### Toelichting:

De realisatie van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid begint met een duidelijke doelformulering. Alle vier Randstadprovincies voldoen daar volledig aan: Flevoland en Noord-Holland streefden naar 50% duurzaam inkopen in 2010. Utrecht en Zuid-Holland legden de lat hoger met hun doelstelling om in respectievelijk 2010 en 2011 al volledig duurzaam in te kopen. Deze ambitieuze doelstelling van Utrecht en Zuid-Holland zorgt voor een kleine kanttekening ten aanzien van het realiteitsgehalte van het 100%-doel. Voor het overige voldoen de doelen volledig aan de SMART-criteria.

Alle vier provincies streven daarmee aantoonbaar naar duurzaam inkopen. De provincies passen echter het eigen duurzaam inkoopbeleid niet of niet volledig toe als strikt beleidskader. De monitoring richt zich bijvoorbeeld met name op de inkoop boven de € 50.000 binnen de 52 productcategorieën waarvoor criteria zijn opgesteld, terwijl de doelstelling betrekking heeft op alle inkoop binnen de 52 productcategorieën waarvoor criteria zijn opgesteld.

Monitoring door het provinciebestuur is een verbeterpunt voor twee van de vier provincies. Met het ondertekenen van de Deelnameverklaring spraken GS van de vier provincies af in de (milieu)jaarverslagen te rapporteren over de concrete resultaten en de realisatie van ambities. Utrecht en Zuid-Holland rapporteren jaarlijks de voortgang aan PS. Bij Flevoland en Noord-Holland is een dergelijke voortgangsrapportage niet aangetroffen.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 1	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.	Deels	Deels	-	Deels
kans 2	Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.	-	-	-	Ja
Kans 3	In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.	-	-	-	-

#### Toelichting:

Drie van de vier provincies tonen zich op onderdelen uitgesproken ambitieus. 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 ambitieuze milieudoelen geformuleerd. Zo koos Noord-Holland voor een zeer duurzame renovatie van het provinciekantoor en heeft Zuid-Holland gunningcriteria opgenomen voor duurzame catering. Bij alle provincies is incidenteel sprake van vragen over inkopen vanuit PS.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
extra bevinding	Het inkoopbeleid verwijst nauwelijks naar het provinciale milieubeleid. De inkoopdoelen liggen in het verlengde van de milieudoelen van de provincie, maar er is geen directe relatie tussen het inkoopbeleid en het milieubeleidsplan.	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt	-

#### Toelichting:

Milieubeleid en inkoopbeleid zijn verschillende domeinen. Bij drie van de vier provincies zijn er weliswaar communicatielijnen tussen Milieu en Inkoop, maar is de beleidsmatige afstemming beperkt. Er is geen sprake van strijdigheid tussen milieu- en inkoopbeleid, maar beide beleidsonderwerpen staan grotendeels los van elkaar. Hiermee wordt 'duurzaam inkopen' een doel op zich, terwijl duurzaam inkopen logischerwijs een middel is dat kan bijdragen aan de overkoepelende duurzaamheidsdoelen.

## 8.2 Organisatie

In deze paragraaf komen de eisen en een kans met betrekking tot het aspect Organisatie aan bod. Ook zijn er bij meerdere provincies extra bevindingen geconstateerd.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
eis 6	Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 7	De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, adequaat georganiseerd.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 8	Er zijn procedures waaruit blijkt dat er voldoende aandacht is voor interne controle in het algemeen en interne controle op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	Nee	Nee	Deels	Deels

#### Toelichting:

In de binnen de overheid gekozen methodiek bestaat duurzaam inkopen uit het toepassen van minimumeisen bij 52 specifieke productcategorieën. Het is daarmee van belang dat het stellen van deze minimumeisen organisatorisch geborgd is door inkoopformats, procedures en afspraken. Dit is veelal wel geborgd voor Europese en openbare aanbestedingen, maar niet of in mindere mate voor kleinere meervoudig onderhandse aanbestedingen of enkelvoudige uitnodigingen.

De organisatie van de inkoopfunctie verschilt per provincie. Flevoland en Utrecht zijn het best te typeren als een gecoördineerd/decentrale inkoopfunctie, Zuid-Holland als een gecoördineerde inkoopfunctie en Noord-Holland als een centrale inkoopfunctie. De Randstedelijke Rekenkamer spreekt zich niet uit over een ideaaltipe. Voor de organisatie van duurzaam inkopen is van belang dat de inkoopadministratie compleet is inclusief registratie van duurzaam inkopen, dat de informatievoorziening richting vakafdelingen goed is en dat de inkoopformats en -procedures gericht zijn op het toepassen van de minimumeisen.

Bij alle vier provincies is de basis voor een adequate organisatie gelegd. Goede organisatorische punten zijn bijvoorbeeld de complete centrale inkoopadministratie in Noord-Holland, de inkoopkennisuitwisseling in Flevoland, de invoering van een workflowsysteem in Zuid-Holland en het hanteren van inkoopformats in Utrecht. Maar in alle vier provincies zijn er nog verbeterpunten. Een belangrijk punt is de inkoopregistratie en daarmee het zicht op de (duurzame) inkooptrajecten. Flevoland en Utrecht waren niet in staat om een compleet inkoopoverzicht aan te leveren. Bij Zuid-Holland ontbreekt het zicht op een klein deel van de inkoop. Met het oog op eventuele bijsturing is het noodzakelijk dat ook de controle georganiseerd is. In Flevoland en Noord-Holland zijn geen controleprocedures aangetroffen voor het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces. In Utrecht en Zuid-Holland zijn deze er wel, maar worden deze niet bij alle inkoop toegepast.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 4	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.	Deels	Deels	-	Deels

**Toelichting:**

In drie van de vier provincies zijn meerdere voorbeelden aangetroffen die aantonen dat de organisatie streeft naar een vooruitstrevend niveau van verduurzaming door middel van inkoop. Zo is Flevoland ambitieus ten aanzien van de duurzaamheid van wegen, is Noord-Holland ambitieus ten aanzien van de renovatie van het kantoorlocatie aan het Houtplein en is Zuid-Holland ambitieus op projectniveau, bijvoorbeeld ten aanzien van het vervoer op aardgas. In al deze gevallen is, hetzij vanuit de afdeling Inkoop, dan wel vanuit de vakafdeling het initiatief genomen om verder te gaan dan uitsluitend het toepassen van de minimumeisen.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
extra bevinding	FL: De beleidsafdeling Duurzaamheid, Milieu en Water wordt beperkt betrokken bij duurzaam inkopen. NH: De beleidsafdeling Milieu is beperkt betrokken bij duurzaam inkopen. UT: De beleidsafdeling Milieu is nauwelijks / ad hoc betrokken bij duurzaam inkopen. ZH: Er is niet of nauwelijks verbinding tussen Bureau Inkoop en Regie en de beleidsafdeling milieu. De inbreng van de beleidsafdeling Milieu is niet geborgd in het inkoopproces.	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt
extra bevinding	FL: Er vindt geen kennisuitwisseling plaats tussen de twee belangrijkste inkopende afdelingen van de provincie, te weten de afdeling Facilitaire Zaken en de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer.	Aandachtspunt	-	-	-
extra bevinding	De Monitor Duurzaam Inkopen geeft door de opzet en soms incomplete aanlevering een geflatteerd beeld van de mate van duurzaam inkopen. In Noord-Holland zijn geen bijzonderheden aangetroffen en lijkt de monitor een goede weergave van de werkelijkheid.	Aandachtspunt	Goede praktijk	Aandachtspunt	Aandachtspunt

**Toelichting:**

In paragraaf 8.1 is bij de extra bevinding al aangeduid dat de beleidsmatige betrokkenheid van de afdelingen Milieu bij Inkoop beperkt is. Deze beperkte betrokkenheid zet zich ook door op organisatorisch niveau. De afdeling Milieu is in de vier provincies te kenmerken als een beleidsafdeling die op enige afstand staat van de facilitaire c.q. uitvoerende afdeling Inkoop. Slechts in uitzonderingsgevallen is er sprake van een inbreng vanuit de afdeling Milieu in een inkooptraject. Dit is niet zozeer een tekortkoming als wel een aandachtspunt. Een inhoudelijke en beleidsmatig onderbouwde inbreng vanuit de afdeling Milieu kan de afdeling Inkoop waardevolle inzichten bieden voor inkoopafwegingen. Op vergelijkbare wijze zijn ook de overwegingen vanuit vakafdelingen van belang.

Een bijzondere extra bevinding betreft de Monitor Duurzaam Inkopen. Het percentage van 73% duurzaam inkopen in Noord-Holland is een goede weergave van de werkelijkheid. De percentages duurzaam inkopen van de overige provincies liggen in werkelijkheid waarschijnlijk lager dan de in de Monitor gerapporteerde percentages.

### 8.3 Uitvoering

In deze paragraaf komen de eisen en kansen met betrekking tot het aspect Uitvoering aan bod.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
eis 9	In het inkoopproces worden in de voorbereiding, de specificatie, de selectie, de uitvoering of in de nazorgfase duurzaamheidscriteria meegenomen.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 10	Leveranciers worden op basis van een verkenning van de markt en/of op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.	Deels	Deels	Deels	Deels
eis 11	De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.	Nee	Nee	Ja	Deels

#### Toelichting:

Een goede uitvoering van duurzaam inkopen zit voor een belangrijk deel in het toepassen van de minimumeisen van Agentschap NL. Bij alle vier provincies is het zo dat in veel gevallen de minimumeisen worden toegepast. Dit leidt tot hoge percentages duurzaam inkopen in de Monitor Duurzaam Inkopen. Ook komt het bij alle vier provincies voor dat de minimumeisen niet worden toegepast. Het niet toepassen van minimumeisen heeft meerdere – elkaar soms overlappende – redenen:

- onbekendheid met de minimumeisen van Agentschap NL bij sommige vakafdelingen;
- beperkt zicht van de afdeling inkoop op met name kleinere aanbestedingen (enkelvoudige uitnodiging en meervoudig onderhands);
- beperkt mandaat van de afdeling inkoop om te sturen op (kleinere) aanbestedingen;
- onvoldoende sturing en controle op toepassen minimumeisen;
- bedrijfsmatige afweging om minimumeisen niet of niet volledig toe te passen (toepassen minimumeis is duurder);
- de wens om alternatieve duurzaamheidseisen te stellen, bijvoorbeeld in de gunningscriteria. Deze kunnen in effect ook verder gaan dan de minimumeisen.

De marktkennis van de afdelingen Inkoop is in de praktijk geen punt van aandacht. De benodigde kennis is aanwezig, wordt via externe adviseurs verkregen of wordt via de P4M- of P12-inkoop samenwerking gedeeld. Het is vaak, maar niet in alle gevallen, zo dat leveranciers volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen – worden uitgenodigd een offerte uit te brengen.

Bij Flevoland en Noord-Holland zijn geen gedocumenteerde inkoopbeoordelingen aangetroffen. Bij beide provincies ontbreekt een vorm van de 'plan-do-check-act'-cyclus (Deming-cirkel). Utrecht heeft tussentijds de eigen prestaties met betrekking tot duurzaam inkopen laten meten. Dit heeft geresulteerd in meerdere aanbevelingen. In Zuid-Holland worden alleen de aanbestedingen waar de afdeling Inkoop bij betrokken is, geëvalueerd.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 5	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.	Ja	Ja	-	-
kans 6	De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.	Ja	Ja	-	-

### Toelichting

In Flevoland en Noord-Holland blijkt uit meerdere voorbeelden dat de provincies in toenemende mate aandacht hebben voor duurzaamheid. Duurzaam inkopen leeft in deze provincies. In Utrecht en Zuid-Holland is eveneens aandacht voor duurzaam inkopen en worden de minimumeisen voor duurzaam inkopen veelal toegepast. Er is in die provincies minder evident sprake van een trend richting een meer duurzame inkoop.

## 8.4 Aandeel duurzame inkopen in totale volume inkopen

De doelrealisatie tussen van de vier provincies is niet zonder meer te vergelijken. De totale inkoopvolumes verschillen aanzienlijk, van € 59 mln. per jaar in Flevoland tot circa € 300 mln. per jaar in Zuid-Holland.

De binnen de overheid gehanteerde meetmethodiek ten behoeve van de Monitor Duurzaam Inkopen zorgt voor een aantal kanttekeningen:

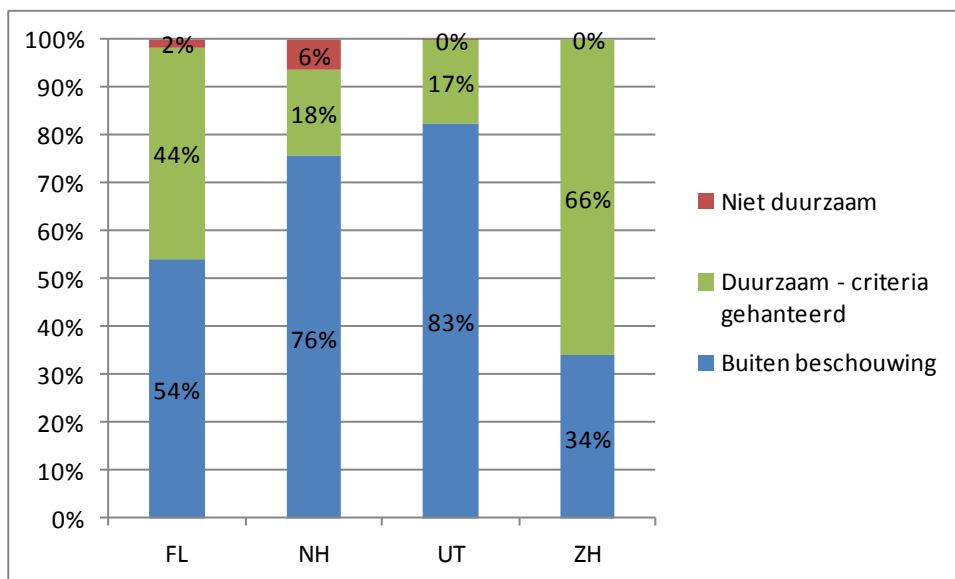
- Het gaat bij duurzaam inkopen uitsluitend om de 52 productcategorieën waarvoor duurzaamheidscriteria zijn bepaald. Een aanzienlijk deel van de provinciale inkopen valt buiten deze 52 productcategorieën en blijft daarmee buiten beschouwing als het gaat om duurzaam inkopen.
- Daarnaast meet de Monitor Duurzaam inkopen uitsluitend inkopen groter of gelijk aan € 50.000. De inkopen die kleiner zijn, blijven daardoor eveneens buiten beschouwing.
- Voor verdere kanttekeningen bij de meetmethodiek en de wijze van invullen bij de Monitor Duurzaam Inkopen verwijzen we naar paragraaf 4.4.

**Tabel 17 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
<b>Percentage uit Monitor Duurzaam Inkopen (c/b)</b>	<b>97%</b>	<b>73%</b>	<b>99%</b>	<b>100%</b>

Tabel 17 toont de absolute verschillen in duurzaam inkopen, het formele percentage duurzaam inkopen volgens de Monitor Duurzaam inkopen en de verhouding ten opzichte van de totale inkoopvolumes. Flevoland en Noord-Holland realiseren volgens de monitor ruimschoots hun doel om 50% duurzaam in te kopen en Utrecht en Zuid-Holland scoren eveneens goed op hun doel om 100% duurzaam in te kopen.

Ook is duidelijk dat het gedeelte dat buiten beschouwing van de Monitor Duurzaam Inkopen blijft sterk verschilt van provincie tot provincie. In Zuid-Holland wordt het grootste deel van het inkoopvolume (66%) betrokken, in Utrecht en Noord-Holland gaat het om respectievelijk slechts 17 en 24%. De hoge percentages duurzaam inkopen van de monitor zijn daarmee nauwelijks onderling te vergelijken en moeten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden om uitspraken te doen over alle inkoop van de provincies. In Figuur 9 is dit grafisch weergegeven.



Figuur 9 Vergelijking percentages (duurzaam) inkoop, gerelateerd aan totaal inkoopvolume

## 8.5 Sterke punten per provincie

In het onderzoek zijn de volgende goede praktijken geconstateerd:

### Beleid

- Flevoland: Heeft zich doelen gesteld met betrekking tot social return en realiseert die ook.
- Noord-Holland: Een realistische algemene doelformulering (50% in 2010) en relatief veel aandacht voor duurzaam inkopen in het inkoopbeleid.
- Noord-Holland: Hoog ambitieniveau op projectniveau. Dit werkt inspirerend, het draagt bij aan een hoog duurzaamheidsniveau en het zorgt voor een goede profilering van de provincie (voorbeeld "Het Nieuwe Huis").
- Utrecht: De duurzaamheidsdoelstelling (100% in 2010) is een resultaatverplichting en daarmee is vrijblijvendheid van opname van de minimumeisen weggenomen.
- Zuid-Holland: het coalitieakkoord voor 2011-2015 bevat een duidelijke verwijzing naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid.

### Organisatie

- Flevoland: De medewerkers die regelmatig aanbestedingen uitvoeren/begeleiden streven zeer nadrukkelijk naar duurzaam inkopen.
- Noord-Holland: Het instellen van een projectteam Duurzaam Inkopen, onder meer voor de implementatie van organisatorische verbeteringen.

- Noord-Holland: Een degelijke inkoopregistratie (SAP) die nu verder wordt uitgebreid om duurzaam inkopen te registreren.
- Zuid-Holland: Implementatie van digitaal contractbeheer en een workflowsystematiek in 2012 (in opzet in orde, maar door lopende implementatie in dit onderzoek niet gecheckt).

#### **Uitvoering**

- Flevoland en Noord-Holland: Lopen in realisatie voor op hun doelstelling met betrekking tot duurzaam inkopen (50% in 2010).
- Utrecht: Alle medewerkers zijn bekend met de verplichting die de provincie is aangegaan.
- Noord-Holland en Utrecht: inzet van inkoopformats/inkoopsjablonen die de gebruiker verplicht langs de minimumeisen voor duurzaam inkopen leiden (door lopende implementatie in dit onderzoek niet gecheckt).

#### **Samenwerking**

- Flevoland: De provincie heeft een uitgesproken intentie om samen te werken. Dit omdat de provincie zich bewust is, dat haar omvang in sommige gevallen beperkt is.
- Noord-Holland en Zuid-Holland: Initiatief in de inkoop samenwerking en trekker in meerdere gezamenlijke aanbestedingen.
- Utrecht: Vanwege haar 100% duurzaamheidsdoelstelling streeft Utrecht actief naar opname van minimumeisen in gezamenlijke aanbestedingen.





# HOOFDSTUK 9

## Gevalstudies

---

In dit hoofdstuk volgt de beschrijving van vijf gevalstudies van aanbestedingen. Het betreft de volgende aanbestedingen:

1. Renovatie Houtpleincomplex
2. Openbaar Vervoer Gooi en Vechtstreek 2011
3. Externe postbezorging (voorbeeld van samenwerking, dezelfde casus voor de vier Randstadprovincies)
4. Verkeersregelininstallaties
5. Verhardingen N503

### 9.1 Renovatie Houtpleincomplex

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** € 22,3 mln.

#### 1. Omschrijving

De aanbesteding betreft de renovatie van het provinciegebouw aan het Houtplein 33. De renovatie is begeleid door een ontwerpteam vanuit de provincie. De aanbesteding was verdeeld in twee percelen:

- Perceel 1. Bouwkundige werkzaamheden, uiteindelijke omvang: € 15,5 mln (hierna aangeduid als Bouw).
- Perceel 2. Werktuigbouwkundige en elektrotechnische werkzaamheden, uiteindelijke omvang: € 7,3 mln. (hierna aangeduid als Installatietechniek).

Vanaf het begin is uitgesproken dat er een hoge ambitie is op het gebied van duurzaamheid. Deze hoge duurzaamheidsambitie maakte dat gezocht werd naar integrale ontwerp oplossingen<sup>75</sup>. Gekozen is om de renovatie te laten voldoen aan de GPR-score<sup>76</sup> van 9. De GPR-score van het huidige gebouw is 5 en een score van 10 is het hoogst. Voor een renovatie is een GPR-score van 9 uitzonderlijk hoog. Met het nastreven van dit hoge duurzaamheidsniveau werd in de ontwerpfase al meer dan voldaan aan de criteria van een duurzame inkoop.

De Europese aanbesteding voor beide percelen is getraptd gedaan. Er is eerst een preselectie gedaan waarna de geselecteerde bedrijven vervolgens een aanbieding mochten doen. In de aanbesteding is ook gelet op duurzaamheid, maar de minimumeisen van Agentschap NL speelden al geen rol meer, omdat door het ontwerp daar al aan was voldaan.

---

<sup>75</sup> Royal Haskoning (2009), Notitie aan AT Osborne, Strategie aanbesteding Renovatie Houtpleincomplex, 19 mei 2009.

<sup>76</sup> GPR (Gemeentelijke Praktijk Richtlijn) Gebouw is een bepalingsmethode voor de milieuprestatie van een gebouw op basis van milieugerichte levenscyclusanalyses.

---

## 2. Bevindingen gevalstudie

### Bevinding Beleid:

Het duurzaam gerenoveerde kantoor past goed in het beleid om naar een klimaatneutrale organisatie te streven. Er is echter geen uitgesproken beleid voor duurzame provinciale huisvesting. Daarvoor komt het realiseren van nieuwe huisvesting te weinig voor. Een bestuurlijke prikkel door een portefeuillehouder en gedrevenheid en enthousiasme bij interne en externe experts hebben een grote rol gespeeld bij de doelformulering voor het duurzame gebouw: de lat is heel hoog gelegd. GS hebben dit bekrachtigd met het besluit over het ontwerp.

### Bevinding Organisatie:

De organisatie van het "inkopen" van nieuwe huisvesting is zeer specifiek; het is geen kernactiviteit van de provincie. Er is een apart programma - met onderliggende projecten - voor ingericht. Dit sluit aan bij het unieke karakter van deze aanbesteding.

### Bevinding Uitvoering:

In de uitvoering is een projectmatige en gefaseerde aanpak te herkennen. Het aspect duurzaamheid is leidend geweest in het ontwerp. Realisatie van het ontwerp leidt tot een duurzaamheidsniveau dat ruim boven de minimumeisen van Agentschap NL ligt.

### Bevinding duurzaam inkopen:

Dit is zonder meer een duurzame inkoop. Binnen de totale provinciale inkoop in 2010 zorgt deze aanbesteding voor een derde van de 73% duurzaam inkopen. De renovatie van het Houtplein is daarmee bepalend voor het halen van het duurzaam inkopen-doel van 50% in 2010.

## 3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen voor een volledige renovatie (samengevat weergegeven<sup>77</sup>):

- De inschrijver renoveert het gebouw op dusdanige wijze dat de milieu-index gebouw (MIG), berekend met GreenCalc+, met ten minste 60 punten wordt verbeterd of minimaal gelijk wordt aan 200. De huidige prestatiescore bedraagt [xx]. Ook dient te worden voldaan aan de maatregelen U677 en U678 uit het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen ten aanzien van binnenmilieu. Deze maatregelen zijn nader gespecificeerd in het door de Stichting BouwResearch uitgegeven Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen Utiliteitsbouw ([www.npdb.nl](http://www.npdb.nl)). Hierin zijn de maatregelen voorzien van een uniek nummer en is voor elke maatregel een omschrijving opgenomen. OF
- De inschrijver renoveert het gebouw op dusdanige wijze dat de score per module (energie, milieu, gezondheid, gebruikskwaliteit, toekomstwaarde), berekend met GPR Gebouw versie 4.0, met ten minste 2 punten wordt verbeterd of minimaal gelijk wordt aan 7. De huidige prestatiescore bedraagt [xx].
- Te leveren hout of hout verwerkt in te leveren (hout)producten, voor zover die dienen ten behoeve van de realisatie van het werk en deze in het werk achterblijven, dient aantoonbaar duurzaam geproduceerd te zijn.

<sup>77</sup> De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Er is zoveel mogelijk getracht de bij de aanbesteding geldende minimum-criteria te achterhalen. Doordat eerdere versies van criteriadocumenten niet beschikbaar zijn kunnen er verschillen zijn tussen de ten tijde van dit onderzoek beschikbare criteriadocumenten en de criteriadocumenten die bij de aanbesteding zijn geraadpleegd.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de afdelingen Inkoop en het ontwerpteam. De provincie heeft in de aanbesteding de minimumeis inzake duurzaam hout wel gehanteerd, maar de minimumeis inzake de GPR-score niet expliciet genoemd. De bijzondere situatie deed zich namelijk voor dat het ontwerp, en daarmee het bestek voor de bouwer en installateur, al duurzaam was. Het ontwerp zou al resulteren in een GPR Gebouw-score van 9 en de opdracht aan de te selecteren bouwer was om dat ontwerp te realiseren. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van deze renovatie daarmee als een duurzame inkoop.

In de bestekken zijn op meerdere plekken eisen opgenomen ten aanzien van duurzaamheid, bijvoorbeeld:

- Duurzaam hout: Met betrekking tot het in het gebouw gebruikte (duurzame) hout dient de aannemer in het bezit te zijn van een geldig Chain of Custody (handelsketen) certificaat dat betrekking heeft op de aard van het werk<sup>78</sup>. Op het gebruiken van niet duurzaam hout staat een boete<sup>79</sup>.
- LED-verlichting: "Ten tijde van het besteksontwerp geldt dat de techniek van LED verlichting nog niet dusdanig is dat deze conventionele armaturen kan vervangen voor wat betreft verlichtingsniveau et cetera. De verwachting is dat ten tijde van de uitvoering van het Houtplein (2012), de techniek dusdanig vergevorderd zal zijn dat een alternatief verlichtingsplan m.b.v. LED verlichting wel mogelijk zal zijn. De aannemer van dit bestek dient voordat de armaturen besteld worden in overleg met de directie de opties voor een LED alternatief te bekijken. In het geval dat het alternatief voor LED verlichting gunstig blijkt, dient dit alternatief toegepast te worden"<sup>80</sup>.
- Ten aanzien van de LED-verlichting werd rekening gehouden met de verdere ontwikkeling. Ten tijde van dit Rekenkameronderzoek is duidelijk dat in het hele pand LED-verlichting zal worden toegepast.

#### 4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- Naarmate de milieu-index Gebouw (MIG) berekend met GreenCalc+ verbeterd wordt met meer dan 60 punten of hoger dan de nieuwbouweis van 200, wordt dit hoger gewaardeerd.  
OF
- Naarmate de GPR-score berekend met GPR-Gebouw 4.0 verbeterd wordt met meer dan 2 punten per module of hoger wordt dan de nieuwbouweis van 7 per module, wordt dit hoger gewaardeerd.

De provincie heeft niet de bovengenoemde gunningcriteria gehanteerd, omdat deze met een beoogde GPR Gebouw-score van 9 niet meer relevant waren.

In de selectieprocedure zijn de referenties van de inschrijvers voor perceel 1. Bouw beoordeeld op vier aspecten:

- Binnenstedelijke projecten
- Modern kantoorconcept
- Duurzame renovatie
- Duurzame sloop

---

<sup>78</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Werkbeschrijving en voorwaarden van het bouwkundig bestek betreffende de renovatie van het provinciekantoor van de provincie Noord-Holland aan het Houtplein 33 te Haarlem, opgesteld door bureau Kraaijvanger Urbis, 2 juli 2010.

<sup>79</sup> "Indien de opdrachtnemer zijn verplichtingen aangaande het gebruik van gecertificeerde materialen voor duurzaam geproduceerd hout en/of het verbruik daarvan tijdens het werk niet (volledig) nakomt, vindt een inhouding plaats ter hoogte van alle additionele kosten die voortvloeien uit dit gebrek, met een maximum van de waarde van het hout en de daaraan gerelateerde werkzaamheden."

<sup>80</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Armaturenboek, opgesteld door Valstar Simonis, 2 juli 2010.

De inschrijver voor perceel 2. Installatietechniek zijn beoordeeld op twee aspecten:

- Binnenstedelijke projecten
- Vertalen ontwerp in optimaal efficiënt gebouw

De beoordeling op de twee percelen bevestigt dat duurzaamheid een belangrijk beoordelingsaspect was in de aanbesteding.

## 5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het collegeprogramma “Krachtig, in balans” (2007-2011), het milieubeleidsplan van de provincie en het inkoopbeleid. Het kader voor de duurzame gerenoveerde huisvesting ligt in het streven naar een klimaatneutrale organisatie. Dit doel is vastgelegd in het milieubeleidsplan. Er is geen doorvertaling van dit hogere doel naar een visie op de huisvesting van de provincie. Vanuit de organisatie wordt daarbij aangegeven dat het realiseren van nieuwe provinciale huisvesting ook niet tot de standaardtaak van de provincie behoort. Met andere woorden: het is niet zinvol om een inkoopbeleid voor huisvesting te hebben. Het is een uniek project, dat qua doel en uitvoering goed binnen de gestelde kaders past. Bestuurlijk was er de wens dat provinciebestuur en ambtelijke organisatie op dezelfde locatie zouden komen te zitten.

De bestuurlijke ambities ten aanzien van duurzame huisvesting zijn in een interactief proces uitgekristalliseerd. De portefeuillehouder was nauw betrokken bij het team dat uitvoering geeft aan het klimaatbeleid: het Klimaatteam. In de interactie tussen het provinciale Klimaatteam en de ontwerpers van het pand is het te bereiken duurzaamheidsniveau verkend. In eerste instantie heeft de portefeuillehouder zich uitgesproken voor het bereiken van een GPR Gebouw-score van 10, de hoogst mogelijke score. Later is dat bijgesteld tot 9. Deze score is uitzonderlijk hoog. GS het voorlopig ontwerp en daarmee het duurzaamheidsniveau vastgesteld<sup>81</sup>. Het nieuwe provinciegebouw is inmiddels aangemerkt als voorbeeldproject voor overheden die een dergelijke renovatie overwegen.

## 6. Organisatie inkoop

Inkoop adviseert maar heeft geen mandaat. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie Middelen is mandaathouder voor de productcategorie gebouwen. Omdat het een Europese aanbesteding betreft, is de afdeling Inkoop vanaf het begin van het inkoopproces betrokken.

## 7. Uitvoering inkoop

De uitvoering is gestart met het aanstellen in 2008 van een programmamanager. Deze stuurde in eerste instantie meerdere samenhangende projecten aan, onder meer:

- de verhuizing naar de tijdelijke locatie Ceylonpoort (gedurende de renovatie van Houtplein 33);
- de renovatie van de locatie Houtplein;
- de renovatie van de provincielocatie aan de Dreef in Haarlem.

---

<sup>81</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Collegebesluit d.d. 26 mei 2009: “Het college besluit:

- Het, op basis van het Programma van Eisen opgestelde, Voorlopig Ontwerp voor het Houtplein vast te stellen, door:
- In te stemmen met de gekozen ontwerprichting.
- In te stemmen met de nieuwe gevel.
- In te stemmen met de voorgestelde duurzaamheidsmaatregelen.
- Kennis te nemen van de financiële gevolgen van de uitvoering van het Voorlopig Ontwerp, inclusief gevel en duurzaamheidsmaatregelen.
- De verdere uitwerking van het Voorlopig Ontwerp, inclusief dekkingsvoorstel, op te dragen aan de programmamanager huisvesting.”

In aansluiting daarop zijn ook separate projecten ingesteld (deze zijn later onder andere programmamanagers/ projectleiders komen te vallen):

- aanpassing ICT: inrichting ICT gerenoveerde pand en digitalisering;
- aanpassing HRM: introductie Het Nieuwe Werken inclusief digitaal werken;
- ambtelijk wordt het project aangestuurd door de directeur Middelen. Bestuurlijk zijn de Commissaris van de Koningin en twee Gedeputeerden betrokken vanwege hun portefeuilles huisvesting, personeel en ICT.

In alle fases is gebruik gemaakt van externe experts. In de ontwerpfase in 2009 speelden de architect en gespecialiseerde technische adviesbureaus bijvoorbeeld een grote rol. In samenspraak met het provinciale Klimaatteam is aan het begin van de ontwerpfase het ambitieniveau wat betreft duurzaamheid bepaald.

De Europese aanbesteding voor beide percelen is getraptd gedaan. Er is eerst een preselectie gedaan. In de preselectie zijn de hoogst scorende bedrijven bepaald (vier voor perceel 1 en vijf voor perceel 2). Deze vier bedrijven mochten vervolgens op basis van een zeer gedetailleerd bestek een aanbieding doen. In het aanbestedingstraject was de sector Inkoop vanaf het begin betrokken. De preselectiecommissie bij de aanbesteding bestond bijvoorbeeld uit:

- inkoopadviseur sector Inkoop
- programmamanager/controller
- projectleider Huisvesting
- projectleider Houtplein

Het project is te kenschetsen als complex en zeer omvangrijk. Het is voor de provincie uniek: de provincie renoveert nooit een eigen kantoor op deze schaal. Het streven naar duurzaamheid is een drijvende kracht bij het project. De verwachting op dit moment is dat de prestatie op het vlak van duurzaamheid nog iets hoger wordt dan verwacht: GPR Gebouw-score 9.2. De duurzaamheidsgedachte zet ook door in de projecten die volgen op de realisatie van het gebouw.

Ook bij de inrichting van het interieur en de ICT gaat de provincie streven naar een hoog duurzaamheidsniveau. Dit duidt erop dat het duurzame pand inspireert tot duurzaamheid op meerdere aspecten in de provinciale organisatie.

## **8. Samenwerking**

In deze casus was samenwerking met een andere provincie niet aan de orde gezien het unieke karakter van deze aanbesteding.

## **9.2 Openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011**

**Jaar:** 2010

**Omvang:** € 9.9 mln. per jaar (exploitatiebijdrage)<sup>82</sup>

### **1. Omschrijving**

Connexxion was in de vorige periode (2005-2011) concessiehouder van het openbaar vervoer in Gooi en Vechtstreek. In deze periode investeerde Connexxion in nieuw busmaterieel om aan de eisen van de provincie te voldoen<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Besluit GS d.d. 5 juli 2010 inzake verlening concessie aan Connexxion.

Najaar 2008 begonnen de voorbereidingen voor de aanbesteding van de nieuwe concessie. Op 20 januari 2009 stelde GS een Hoofdlijnennotitie<sup>84</sup> vast voor de aanbesteding van de nieuwe concessie. Het ging om de concessie voor de periode van acht jaar vanaf 2011 tot 2019. Deze Hoofdlijnennotitie gaf de onder meer de milieueisen weer die de provincie aan de in te zetten bussen wilde stellen. De eisen uit de Hoofdlijnennotitie zijn overgenomen in het definitieve Programma van Eisen (PvE) bij de aanbesteding. De provincie schreef voor dat het nieuwe - voor het zogeheten Regionet in te zetten - materieel zou moeten voldoen aan de strenge EEV-norm. Alle overige voertuigen zouden minimaal moeten voldoen aan de Euro 4-norm. Deze door de provincie gestelde minimumeisen waren daarmee lager dan de Agentschap NL-minimumeisen.

Volgens deze minimumeisen zou het lichte materieel moeten voldoen aan de Euro 4-norm, maar het al het zwaardere materieel (> 3.500 kg) aan de Euro V-norm. De door de provincie in het PvE voorgeschreven EEV-norm<sup>85</sup> voor grote bussen zou echter alleen voor het nieuwe materieel gelden, en niet voor het bestaande materieel. De grote bussen zouden volgens het PvE niet voldoen aan de criteria voor duurzaam inkopen.

Hierover is in het voortraject van deze aanbesteding overleg geweest tussen de afdeling Inkoop en de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer. Het vasthouden aan de minimale eis van het voldoen aan de Euro V-norm zou betekenen dat de concessiehouder een belangrijk deel van het wagenpark voortijdig zou moeten vervangen.

De kosten van deze desinvestering zouden direct of indirect voor rekening van de provincie komen.

Om dit te voorkomen heeft de provincie besloten om niet vast te houden aan de eisen vanuit duurzaam inkopen. Meerdere partijen hebben informatie opgevraagd over de aanbesteding, maar uiteindelijk heeft alleen de huidige concessiehouder een offerte ingediend. PS zijn na de aanbesteding door GS ingelicht over de redenen waarom vervoerders hebben afgezien van inschrijven<sup>86</sup>:

- hoge kosten
- drukte door gelijktijdig offertetraject
- implementatie andere concessie
- moeite om bankgarantie te krijgen voor meerdere concessiegebieden

Op 11 mei 2010 besloten GS de concessie aan Connexxion te gunnen<sup>87</sup>.

## 2. Bevindingen gevalstudie

### Bevinding Beleid:

In beginsel is de provincie voor schone concessieverlening, ook bij door de provincie zelf te verlenen concessies. Er zijn geen vastgestelde SMART-geformuleerde doelen rond concessieverlening. De provincie bepaalt de doelen per concessie.

---

<sup>83</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Jaarverslag 2009 Concessie OV Gooi en Vechtstreek: "Bij de aanbesteding heeft de provincie daarom hoge eisen gesteld aan het materieel dat voor de uitvoering van deze concessie wordt ingezet. Connexxion heeft deze eisen ingevuld door in 2005 een compleet nieuwe busvloot aan te schaffen. Deze busvloot bestond uit 63 nieuwe lage vloerbussen voorzien van Euro 4-dieselmotoren. Alleen op de scholierenlijn 112 (Blaricum Carpoolplaats – Amersfoort) rijden nog oudere bussen. Begin 2009 heeft Connexxion de busvloot met acht bussen uitgebreid vanwege de uitbreiding van het busaanbod, met name op lijn 101".

<sup>84</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Hoofdlijnennotitie Aanbesteding openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2010, 20 januari 2009.

<sup>85</sup> EEV = Enhanced Environmentally friendly Vehicle, dit is een vrijwillige norm, strenger dan de vergelijkbare Euro V-norm.

<sup>86</sup> Provincie Noord-Holland (2010): Brief GS aan PS inzake concessie d.d. 14 september 2010.

<sup>87</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Concessiebesluit openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek, 11 mei 2010.

---

**Bevinding Organisatie:**

De aanbesteding van een openbaar vervoerconcessie is een omvangrijk en complex traject. Bereikbaarheid, dienstverlening richting burgers en kosten hebben meer prioriteit in een dergelijk traject dan duurzaamheid. Dat neemt niet weg dat er vanaf de Hoofdlijnennotitie gestructureerd aandacht is besteed aan duurzaamheidscriteria.

**Bevinding Uitvoering:**

Het vasthouden aan de minimumeisen van Agentschap NL zou echter waarschijnlijk zorgen voor een desinvestering van vervuilende bussen en een investering in nieuwe schonere bussen. De provincie heeft op basis van marktinformatie geoordeeld dat dit voor de provincie tot hogere kosten zou leiden dan wanneer het materieel geleidelijk vervangen zou worden. Er is een bedrijfsmatige afweging gemaakt en de provincie heeft bewust en weloverwogen ervoor gekozen om niet te voldoen aan de minimumcriteria. De aandacht voor duurzaamheid is te herkennen in de gunningcriteria. De keuze van de provincie voor een geleidelijke overgang zorgt ervoor dat het materieel geleidelijk – na vier jaar - gaat voldoen aan de Agentschap NL-minimumeisen.

**Bevinding duurzaam inkopen:**

De provincie heeft bij de gehanteerde minimumeisen en gunningcriteria rekening gehouden met duurzaamheid. Niettemin geldt deze aanbesteding - volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie - niet als een duurzame inkoop. Dit komt doordat de destijds geldende minimumeisen strenger zijn dan de door de provincie gehanteerde minimumeisen. De provincie wilde door een geleidelijke overgang naar strengere eisen kapitaalvernietiging voorkomen. Daarnaast had zij een voorkeur voor inzet van kleinere bussen. De oplossing van een meer geleidelijke overgang naar een schoner wagenpark is inmiddels ook door Agentschap NL overgenomen. Dit is te zien in de geactualiseerde en behoorlijk aangepaste criteria. Echter, ook volgens de in oktober 2011 aangepaste eisen, is deze aanbesteding strikt genomen niet duurzaam. Deze inkoop is in de Monitor Duurzaam Inkopen terecht opgenomen als niet-duurzame inkoop.

**3. Minimumeisen duurzaam inkopen**

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen (samengevat weergegeven):

- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg voldoen aan de Euro-4 norm.
- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten dieselveertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg, beschikken over de volgende voorziening voor beperking van emissie van fijnstof: Roetfilter af fabriek<sup>88</sup>, indien roetfilter af fabriek niet leverbaar: retrofit of een installatie met een tenminste gelijkwaardige werking.
- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zwaarder dan 3500 kg voldoen aan de Euro-V norm.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de afdelingen Inkoop en Wegen, Verkeer en Vervoer. De toepasbaarheid van deze criteria in het PvE is onderwerp van discussie geweest. De provincie heeft in de aanbesteding deze minimumeisen niet gehanteerd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van deze openbaar vervoerconcessie daarmee **niet** als een duurzame inkoop.

---

<sup>88</sup> Af fabriek= De voorziening is gedurende het fabricageproces gemonteerd.

De provincie benadrukt in dit onderzoek dat er al bij het vaststellen van de Hoofdlijnennotitie in 2009 aandacht was voor duurzaamheid. In deze aanbesteding zijn de minimumeisen niet gehanteerd vanwege meerdere redenen:

- a) Het hanteren van minimumeisen zou uiteindelijk tot hogere kosten voor de provincie leiden. De provincie geeft aan dat weloverwogen een bedrijfsmatige afweging is gemaakt. De omvang van de potentiële extra kosten om te voldoen aan de minimumeisen is niet inzichtelijk gemaakt.
- b) Een andere overweging was dat de provincie in wilde zetten op kleinere bussen (wens van gemeenten, ook vanwege milieu-aspecten: lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot), en ten tijde van de aanbesteding waren die kleinere bussen niet beschikbaar met EEV, alleen met Euro 4. Het eisen van EEV zou volgens de provincie tot het merkwaardige effect hebben geleid dat kleinere bussen onmogelijk werden en de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot veel hoger zou worden.

Het afwegingsproces om de Agentschap NL-criteria niet mee te nemen, is niet gedocumenteerd. De uiteindelijke keuze c.q. de door de provincie gehanteerde minimumeisen zijn wel vastgelegd en bestuurlijk vastgesteld bij de aanbesteding.

Met het oog op duurzaamheid heeft de provincie bij deze aanbesteding wel de volgende eisen gesteld<sup>89</sup>:

- De Concessiehouder draagt er zorg voor dat het Materieel wat betreft de uitstoot van uitlaatgassen ten minste aan de Euro4-emissienorm voldoet en is voorzien van een adequaat functionerend roetfilter. De Concessiehouder draagt er zorg voor dat het Materieel vanaf 1 januari 2015 wat betreft de uitstoot van uitlaatgassen ten minste voldoet aan de EEV-standaard<sup>90</sup>.
- In aanvulling op lid 1 draagt de Concessiehouder er zorg voor dat het Materieel dat wordt ingezet ten behoeve van RegioNet voldoet aan de EEV-standaard.
- De Concessiehouder spant zich in om de CO<sub>2</sub>-uitstoot per gereden kilometer te beperken, bijvoorbeeld door de inzet van lichtgewicht Materieel en door scholing en stimulering van het Personeel tot zuinig rijgedrag.

De Agentschap NL-criteria voor openbaar vervoer hebben in oktober 2011 een actualiseringsslag ondergaan. De bovengenoemde minimumeisen zijn enerzijds naar beneden bijgesteld en anderzijds uitgebreid met nieuwe minimumeisen. In de nieuwe minimumeisen maakt Agentschap NL onderscheid tussen het bestaande en het nieuw aan te schaffen materieel. Uitgaande van de nieuwe minimumeis voor bestaand materieel (Euro IV in plaats van Euro V voor materieel > 3.500 kg) zou de aanbesteding op dat punt wel als duurzaam gelden. Wat betreft de fasering naar duurzamer materieel zou de aanbesteding ook met de nieuwe minimumeisen in zijn geheel niet als duurzaam gelden. Te meer omdat ook nieuwe en aanvullende minimumeisen zijn gesteld, onder meer over brandstofbesparende maatregelen of het toepassen van een CO<sub>2</sub>-emissieplafond.

#### 4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg voldoen aan de Euro-5 norm, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.
- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zwaarder dan 3500 kg voldoen aan EEV (extra milieuvriendelijk voertuig) of Euro-VI norm, dan worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.
- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zijn uitgerust met - bij gelijkblijvende veiligheidseigenschappen - stillere banden worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.

---

<sup>89</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Concept Programma van Eisen Concessie openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011-2019.

<sup>90</sup> EEV = Enhanced Environmentally friendly Vehicle, deze norm is strenger dan de vergelijkbare Euro V-norm.



De provincie heeft niet de bovengenoemde gunningcriteria gehanteerd.

De provincie heeft met het oog op duurzaamheid de volgende gunningcriteria gehanteerd<sup>91</sup>:

- Materieelplan: de kwaliteit, comfort en toegankelijkheid van het materieel (met name het aspect duurzaamheid van het materieel).
- Euronormen Basisnet: de mate waarin de leverancier materieel inzet dat voldoet aan hogere normen dan door de provincie geëist.
- Maatregelen beperking CO<sub>2</sub>-uitstoot: kwaliteit van het plan voor beperking CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Het voldoen aan EEV was een gunningcriterium in de offerteaanvraag. De minimumeis was Euro4, maar inschrijvers werden wel gestimuleerd om EEV aan te bieden.

## 5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het collegeprogramma "Krachtig, in balans" (2007-2011), het milieubeleidsplan van de provincie en het Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL) Noordvleugel<sup>92</sup>. In deze beleidsdocumenten komt het streven naar schoon openbaar vervoer aan bod. In het RSL Noordvleugel geeft de provincie aan zich in te zetten voor het verbeteren van het kwaliteitsniveau van de lucht. Een van de speerpunten voor de provincie is schoon openbaar vervoer. Ook het vorige collegeprogramma benoemt een 'schone' aanbesteding van OV-concessies expliciet als uitvoeringspunt. De "schone" concessieverlening door de provincie is niet verder uitgewerkt in concrete milieunormen: er is geen operationeel doel. De bestuurlijke aandacht voor openbaar vervoer vanuit PS en GS en andere overheden is groot<sup>93</sup>.

De aandacht gaat echter met name uit naar andere aspecten van openbaar vervoer zoals bereikbaarheid, type materieel et cetera. De uitstoot van het busmaterieel is nauwelijks een punt van aandacht. Er zijn geen opmerkingen of vragen aangetroffen over de gehanteerde minimumeisen of over het feit dat wordt afgeweken van de door Agentschap NL voorgeschreven minimumeisen.

In eerdere concessieverleningen zoals in Noord-Holland –Noord heeft de provincie bewust gekozen voor een minder hoog ambitieniveau ten aanzien van duurzaamheid: "De provincie heeft bewust minder hoge eisen gesteld aan de leeftijd en emissienormen van het materieel dat op de streekbussen wordt ingezet, dan in theorie mogelijk zou zijn. Voorafgaand aan de aanbesteding is in overleg met betrokkenen (PS, consumentenorganisaties en gemeenten) ervoor gekozen om in landelijke gebieden wat minder hoge milieueisen aan het materieel te stellen, waardoor ruimte is gecreëerd om meer vervoeraanbod te krijgen."<sup>94</sup>. Deze lijn om minder hoge eisen te stellen dan de binnen de overheid geldende standaard, is in de aanbesteding in Gooi en Vechtstreek voortgezet.

## 6. Organisatie inkoop

Inkoop adviseert maar heeft geen mandaat. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie Beleid, sector Verkeer en Vervoer is mandaathouder voor de productcategorie openbaar vervoer. Omdat het een Europese aanbesteding betreft, is de sector Inkoop vanaf het begin van het inkoopproces betrokken.

---

<sup>91</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Offerteaanvraag aanbesteding concessie openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011-2019.

<sup>92</sup> Provincie Noord-Holland (2008), Een schone en gezonde lucht in de noordvleugel, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, vastgesteld door GS op 11 maart 2008.

<sup>93</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Reactie- en wijzigingsnota Aanbesteding openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek, vastgesteld door GS op 16 december 2009.

<sup>94</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Noord-Holland, september 2009, p.34.

## 7. Uitvoering inkoop in deze casus

In januari 2009 zijn voor deze aanbesteding de belangrijkste uitgangspunten voor de aanbesteding door Gedeputeerde Staten vastgesteld in de hoofdlijnennotitie. Hierin zijn ook de milieueisen opgenomen. Er is een discussie geweest tussen de afdeling Verkeer en Vervoer en de sector Inkoop over het niet voldoen aan de duurzaamheideisen. De afwegingen daarover zijn niet gedocumenteerd. De door de provincie gewenste doelmatigheid maakte dat de Euro V-norm niet haalbaar was in het PvE, althans niet als eis voor het al het bestaande materieel. Vasthouden aan de minimeisen had betekend dat er een desinvestering van vervuילend materieel had moeten plaatsvinden door de aanbieder van het OV en deze zou zijn doorberekend aan de provincie. Daarom is gekozen is voor een geleidelijke overgang. De provincie wilde de eigen bedrijfsmatige afweging kunnen blijven maken. Er is daarover geen GS-besluit geweest; het is een afweging en besluit op directieniveau geweest.

De hoofdlijnennotitie is besproken met Provinciale Staten, de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek, consumentenorganisaties en vervoersbedrijven.

Het Conceptprogramma van Eisen was een uitwerking van de hoofdlijnennotitie, waarbij rekening is gehouden met de reacties die op deze hoofdlijnennotitie zijn gegeven. Voordat het definitieve Programma van Eisen werd vastgesteld vond een marktconsultatie plaats. De daaruit volgende aanpassingen hadden geen consequenties voor de eerder opgestelde milieueisen; deze bleven in stand.

## 8. Samenwerking

Samenwerking tussen provincies was in deze casus niet aan de orde.

## 9.3 Externe postbezorging

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** circa € 480.000<sup>95</sup>

### 1. Omschrijving aanbesteding

Op 1 april 2009 werd het laatste deel van de postmarkt - voor brieven tot 50 gram - geopend voor postvervoerbedrijven anders dan TNT. Vóór 1 april 2009 had postconcern TNT, nu Post NL, het alleenrecht op deze markt. Het opheffen van dit monopolie betekent dat de dienst postverzorging onder de Europese aanbestedingsregelgeving valt. Overheden hebben nu de mogelijkheid om andere partijen te selecteren. Bijzonder was dat het hierdoor voor alle provincies een nieuw domein was. Post was niet eerder aanbesteed. Dit betekende dat het voor de Noord-Hollandse sectoren Inkoop en Facilitaire Zaken een niet eerder uitgevoerd inkooptraject was en dat dit nieuw domein nog verkend moest worden. Een aspect dat bijvoorbeeld voor post voor het eerst verkend ging worden was de perceelindeling. Omdat het aan postbezorging bestede bedrag naar verwachting hoger lag dan de Europese aanbestedingsgrens voor diensten (€ 193.000) was een Europese aanbesteding vereist.

Noord-Holland heeft begin 2010 in het kader van de interprovinciale samenwerking het initiatief genomen om samenwerking in deze aanbesteding te verkennen.

Tien van de twaalf provincies (uitgezonderd Limburg en Noord-Brabant) hadden in eerste instantie aan Noord-Holland aangegeven interesse te hebben om in ieder geval te onderzoeken of ze mee willen doen aan een

---

<sup>95</sup> Bedrag van € 480.000 voor "Post" overgenomen uit de Monitor Duurzaam Inkopen Noord-Holland.

gezamenlijke aanbesteding. Later in het traject viel Gelderland af. In het gehele traject is door de deelnemende provincies gezamenlijk opgetrokken.

De bij de aanbesteding geformuleerde visie<sup>96</sup> was dat de externe postbezorging uitermate betrouwbaar moet zijn. Daarnaast dient de leverancier een full service leverancier te zijn die de opdrachtgever zo veel mogelijk werk uit handen neemt rond postbezorging en de dienstverlening hieromtrent. Deze visie moet gezien worden binnen het kader van onderstaande doelstellingen:

- optimaliseren van de prijs- kwaliteitverhouding van de dienstverlening;
- optimalisatie van de dienstverlening door efficiency in processen;
- standaardisering van de dienstverlening.

De provincies hebben ervoor gekozen om externe postbezorging te verdelen in twee percelen<sup>97</sup>.

- perceel 1: Geadresseerde post met een overkomstijd van 24 en 48 uur;
- perceel 2: Geadresseerde post met een overkomstijd van 48 tot 72 uur + ongeadresseerde post.

Op 30 september 2010 besloten GS de aanbestedingsdocumenten vast te stellen en de aanbesteding voor externe postbezorging voor negen provincies te starten, midden november 2010 waren de offertes binnen en werden deze beoordeeld en begin februari 2011 werd de onderhandeling afgerond en werd het contract met de leveranciers aangegaan. Het uiteindelijk afgesloten contract betrof een raamovereenkomst voor twee jaar (2011 en 2012), met een verlengingsmogelijkheid. Iedere deelnemende provincie sloot onder de voorwaarden van deze raamovereenkomst een (gezamenlijk voorbereide) individuele overeenkomst met de leverancier.

## 2. Bevindingen gevalstudie

### **Bevinding Beleid:**

Er is geen specifiek provinciebeleid voor het domein postbezorging. Het is een facilitaire dienstverlening waarvoor tot voor kort maar één dienstverlener was. Met andere woorden: er was tot twee jaar terug ook geen noodzaak om hiervoor specifieke beleidsuitgangspunten te hebben. Met het openstellen van de postbezorgingsmarkt ontstond voor deze en andere provincies de noodzaak om de postbezorging Europees aan te besteden. In dat inkoopproces zijn gaandeweg de wensen en eisen van de provincie in kaart gebracht. Deze uitgangspunten vormden tezamen met het inkoopbeleid het kader voor deze aanbesteding. Sociale voorwaarden en sociale criteria speelden geen rol.

### **Bevinding Organisatie:**

Bijzonder in de organisatie was de samenwerking met andere provincies (zie hieronder). De organisatie vanuit de provincie was betrekkelijk standaard: er is een team samengesteld bestaande uit een inkoopadviseur en een expert vanuit de vakafdeling. De aanbesteding van de externe postbezorging was een duurzame inkoop. Daar is bewust op gekoerst en dat is zonder problemen gerealiseerd. Er zijn geen verdergaande eisen ten aanzien van milieu opgenomen. In deze aanbesteding had de sector Inkoop een grote rol en was er aandacht voor interne controle.

<sup>96</sup> Provincie Noord-Holland (2010): Aanbesteding post, Bijlage 1a Programma van eisen perceel 1 Geadresseerde post met een overkomstijd van 24 en 48 uur.

<sup>97</sup> Provincie Noord-Holland (2010): Offerteaanvraag Openbare Europese aanbesteding Externe Postbezorging.

**Bevinding Uitvoering:**

In de uitvoering speelde met name een rol dat de eisen voor dit nieuwe domein verkend moesten worden en dat dit gezamenlijk met andere provincies is gedaan (zie hieronder bij samenwerking).

**Bevinding Samenwerking:**

Er was bij de deelnemende provincies een uitgesproken ambitie om deze aanbesteding gezamenlijk s op te pakken. De samenwerking is projectmatig georganiseerd en aangestuurd door de provincie Noord-Holland. Er lagen geen geformaliseerde afspraken aan ten grondslag. Het samenwerkingsproces was op momenten lastig, onder meer doordat de groep deelnemers groot was en sommigen onvoldoende commitment toonden c.q. afspraken niet nakwamen. Dat het onderwerp externe postbezorging nieuw was, heeft ook niet meegewerkt: het was "pionieren" hetgeen ook veel discussie over verschillende ideeën met zich mee bracht. Niettemin heeft de samenwerking succesvol uitgekapt in de zin dat op gebundelde - en daarmee efficiënte - wijze de postbezorging goed is aanbesteed.

**Bevinding Duurzaam inkopen:**

De aanbesteding van de externe postbezorging was een duurzame inkoop.

**3. Minimumeisen duurzaam inkopen**

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen (samengevat weergegeven<sup>98</sup>):

- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten dieselloze voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg, beschikken over de volgende voorziening voor beperking van emissie van fijnstof:
  - a) roetfilter affabriek;
  - b) indien roetfilter affabriek niet leverbaar is: retrofit of een installatie met een tenminste gelijkwaardige werking.
- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg voldoen aan de Euro-4 norm.
- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen met een gewicht groter dan 3500 kg, dienen minimaal te voldoen aan Euro-IV norm.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de sector Inkoop en Facilitaire Zaken. De provincie heeft in de aanbesteding deze minimumeisen gehanteerd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van postbezorging daarmee als een duurzame inkoop. De sector Inkoop geeft aan dat de minimumeisen geen probleem waren voor de leveranciers: het wagenpark van de postbezorgers voldeed al aan deze eisen.

Met het oog op duurzaamheid heeft de provincie bij deze aanbesteding onder meer de volgende eisen gesteld:

- De inschrijvers moeten door een zogeheten Eigen verklaring aangeven dat de in te zetten voertuigen inderdaad aan de minimumeisen van Agentschap NL voldoen.

---

<sup>98</sup> De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Doordat eerdere versies van criteriadocumenten niet beschikbaar zijn kunnen er verschillen zijn tussen de ten tijde van dit onderzoek beschikbare criteriadocumenten en de criteriadocumenten die bij de aanbesteding zijn geraadpleegd.

Ook verklaren ze zich akkoord om binnen 7 dagen na verzoek van de provincie een opgave te verstrekken van voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen met merknaam en type en een afschrift van de typegoedkeuringspapieren waaruit blijkt welke Euronorm(en) aan het type/ de typen is/zijn toegekend.

#### **4. Gunningcriteria**

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zwaarder dan 3500 kg voldoen aan Euro-V, EEV ("Enhanced Environmentally friendly Vehicle" (extra milieuvriendelijk voertuig)) of Euro-VI, dan worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.
- Indien de inschrijver de CO<sub>2</sub>- uitstoot van de voor de opdracht ingezette bestelwagens, vrachtwagens, lucht- en/of scheepsvervoer\* voor 100% compenseert, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.
- Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan of gelijk aan 3500 kg voldoen aan de Euro-5 norm, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.

De provincie heeft niet de bovengenoemde of andere op duurzaamheid gerichte gunningcriteria gehanteerd. De minimumeisen zijn gehanteerd om het beoogde minimumniveau ten aanzien van duurzaamheid te bereiken. Er was vanuit de provincies ook geen hogere ambitie gesteld dan het voldoen aan de minimumeisen. Sociale voorwaarden of social return spelen voor de provincie geen rol bij de postbezorging.

#### **5. Inkoopbeleid provincie**

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het collegeprogramma "Krachtig, in balans" (2007-2011), het milieubeleidsplan van de provincie en het inkoopbeleid. Voor een facilitaire dienst als postbezorging heeft de provincie geen beleid. Dit moet wel gezien worden tegen de achtergrond van de betrekkelijke veranderingen in de postbezorging. Voorheen was er maar één aanbieder waardoor specifiek beleid vanuit de directie Middelen niet aan de orde was. Het aspect duurzaamheid speelt bij de postbezorging maar een geringe rol. De provincies hebben geen verdergaande ambities dan het voldoen aan de minimumeisen ten aanzien van milieu bij deze dienstverlening.

#### **6. Organisatie inkoop**

Inkoop adviseert, maar heeft geen mandaat. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie Middelen is mandaathouder voor de productcategorie postbezorging. Omdat het een Europese aanbesteding betreft, is de sector Inkoop vanaf het begin van het inkoopproces betrokken.

#### **7. Uitvoering inkoop<sup>99</sup>**

Om de uitvoering aan te duiden is onderstaand de gang van zaken in chronologische volgorde beschreven:

- Op 23 januari 2010 vond de startbijeenkomst met de potentieel deelnemende provincies plaats. Hierin zijn de eerste uitgangspunten verkend, zijn de voor- en nadelen besproken en zijn verdere acties uitgezet.
- Op 24 februari 2010 heeft het projectteam bestaande uit de deelnemende provincies overlegd over de perceelindeling. Een aantal provincies heeft gegevens aangeleverd met betrekking tot de huidige postcontracten en pakketten. Deze zijn besproken. Een aantal provincies heeft ook een voorstel gedaan voor perceelindeling voor een nieuw contract. Het voorstel van de provincie Noord-Holland is besproken en de afgevaardigden van de andere provincies konden zich vinden in de voorgestelde indeling. In de bijeenkomst is eveneens de planning, de te nemen acties en de indeling in projectteam en kernteam besproken.

---

<sup>99</sup> Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding.

- Op 17 maart 2010 was er een overleg waarin naast de perceelindeling ook specifieke eisen en ideeën over mogelijke aanbieders aan bod kwamen.
- Op 26 mei 2010 zijn de percelen en het programma van eisen besproken.
- Op 7 juli 2010 besprak het projectteam het programma van eisen, de offerteaanvraag en de vorm van de raamovereenkomst.
- Op maandag 27 september 2010 is de aanbesteding aangekondigd via de aanbestedingskalender.
- Op 30 september 2010 besloten GS de aanbestedingsdocumenten vast te stellen en de aanbesteding voor externe postbezorging voor negen provincies te starten.
- Midden november 2010 waren de offertes binnen en werden deze beoordeeld.
- Begin februari 2011 werd de onderhandeling afgerond en werd het contract met de leveranciers aangegaan.

## **8. Samenwerking**

Vanaf het begin heeft de provincie Noord-Holland ingezet op samenwerking bij de postaanbesteding. In het startgesprek met de geïnteresseerde provincies op 13 januari 2010 zijn de volgende mogelijke voordelen van gezamenlijk aanbesteden genoemd:

- inkoopvoordeel;
- vermindering werklast voor de meeste provincies omdat daar zij mee kunnen liften met deze aanbesteding, waarbij minimale inspanning wordt verwacht;
- administratieve lastenverlichting voor de markt (slechts 1 aanbesteding i.p.v. 10);
- op zijn minst kennisdeling en informatie uitwisseling onderling.

De volgende nadelen zijn vooraf besproken:

- langdurig proces door het aanbesteden met meerdere partijen;
- afstand tussen de diverse deelnemers;
- verschillen binnen de diverse provincies.

Noord-Holland was initiator van de samenwerking en fungeerde - als initiator - ook in het verdere traject als trekker in de samenwerking. Het door de Noord-Hollandse sector Inkoop geschreven plan van aanpak vormde de leidraad voor het gezamenlijke inkooptraject. De samenwerking is vanuit de inkopers en materiedeskundigen van de provincies tot stand gekomen. Het is daarmee bottom up ontstaan, niet of nauwelijks aangespoord of aangestuurd door hoger management. Noord-Holland en de andere deelnemende provincies besloten als geheel en niet als P4 de aanbesteding te doen. Dit omdat het vraagstuk voor iedere provincie op min of meer dezelfde wijze speelde en een Europese aanbesteding voor iedereen noodzakelijk werd. Er is voor dit project een onderscheid gemaakt in een brede projectgroep en een kernteam.

De projectgroep bestond uit inkopers en materiedeskundigen van alle deelnemende provincies. Het kernteam bestond uit vijf inkopers en materiedeskundigen uit Noord-Holland, Utrecht en Overijssel.

In het voorjaar van 2010 zijn meerdere besprekingen gewijd aan de perceelindeling en later aan het programma van eisen. Voor zowel de materiedeskundigen als de inkopers was het voorbereiden van een postbezorgingsaanbesteding nieuw. Dit maakte dat veel aspecten voor het eerst overwogen moesten worden. De voorgestelde keuzes moesten vervolgens door de leden van de projectgroep worden teruggedragen bij de eigen organisatie. De coördinatie en aansturing daarvan was soms moeizaam. Ook verschilde de mate waarin de materiedeskundigen/inkopers de voorgestelde keuzes moesten laten accorderen door hun eigen management. Het was aan de projectgroep om gezamenlijk tot een eensluidende keuze te komen bij perceelindeling, programma van eisen, gunningcriteria et cetera. Het kernteam bereidde dit voor en werkte het vervolgens uit.

Lastig in het samenwerkingsproces bleken:

- het nieuwe, nog onontgonnen, terrein van een postbezorgingsaanbesteding;
- de grote geografische afstand, waardoor niet alle deelnemers altijd deelnamen aan overleggen;
- de vrijblijvendheid van de samenwerking die ertoe bijdroeg dat afspraken soms niet of pas laat nagekomen werden;
- het beperkte commitment bij enkelen;
- verschillen in eisen, die bovendien soms laat in het traject naar boven kwamen;
- de onervarenheid bij het kernteam met dergelijke grote samenwerkingsprojecten.

## 9.4 Verkeersregelinstallaties

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** € 118.000

### 1. Omschrijving

Naar aanleiding van Statenvragen over een gevaarlijke verkeerssituatie besluiten GS een tweetal verkeersregelinstallaties (VRI's), in dit geval specifieke matrixborden, te plaatsen bij twee kruisingen van de N201, om informatie te geven over het al dan niet te verwachten groene licht. Op 11 augustus 2010 heeft de directie Beheer & Uitvoering, dienst Infra een offerteaanvraag aan drie aanbieders van verkeersregelinstallaties (VRI) gestuurd. Met deze leveranciers is geen raamcontract. In de offerteaanvraag is geen verwijzing naar duurzaamheidseisen opgenomen. Op 22 november 2010 kiest de provincie op basis van prijs voor een van de drie aanbieders.

Uit het traject blijkt niet dat de minimumeisen van Agentschap NL zijn toegepast. Ook uit de Monitor Duurzaam Inkopen 2010 bleek al dat bij geen van de VRI-aanbestedingen duurzaam was ingekocht.

### 2. Bevindingen gevalstudie

#### Bevinding Beleid

Het duurzaam inkopen-beleid is op hoofdlijnen bekend bij B&U. Er is geen doorvertaling van dit algemene beleid naar een richtlijn duurzaam inkopen binnen de directie B&U. De technisch georiënteerde mensen binnen B&U geven aan een voorkeur te hebben voor "slimme oplossingen". Slimme oplossingen die zorgen voor een lange levensduur, weinig onderhoud, laag energiegebruik of hergebruik van materialen.

#### Bevinding Organisatie en Uitvoering

De doorvertaling naar duurzaam inkopen in de inkoopprocedure is niet zichtbaar. De directie B&U koopt VRI's in door het opstellen van gedetailleerde technische bestekken. Deze bevatten niet de minimumeisen van Agentschap NL. Het toepassen van deze minimumeisen is niet getoetst: niet door B&U en niet door Inkoop. Het is niet uit te sluiten dat de aanschaf wel degelijk duurzaam is, maar dat is dan het geval doordat het product, of het bestek, "standaard" aan de minimumeisen voor duurzaam inkopen voldoet.

#### Bevinding duurzaam inkopen

Vooralsnog geldt de aanschaf van deze VRI's als een niet duurzame inkoop. Zo staat het ook genoteerd in de Monitor Duurzaam Inkopen. Deze casus bevestigt daarmee dat de Monitor Duurzaam Inkopen voor VRI's goed is ingevuld.

### 3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen (samengevat weergegeven<sup>100</sup>):

- Diminrichting in regeltoestel:
  - a) Bij nieuwbouw moet een regeltoestel met diminrichting toegepast worden, conform paragraaf 2, lid 4 van de Regeling Verkeerslichten van 28 augustus 2001.
  - b) Bij bestaande VRI-installaties moet een diminrichting worden toegepast als dit technisch mogelijk is, zonder meerkosten, en als de roodlicht- en lampbewaking blijven functioneren."
- Energiezuinige lichtbronnen:
  - a) Bij nieuwbouw of complete vervanging van VRI's worden klasse II lichtbronnen, zoals bedoeld in de "Grensvlakdefinitie" Uitgave 3-2, januari 2004 van de ASTRIN (association traffic industries in the Netherlands), geïnstalleerd.
  - b) Bij bestaande VRI's worden klasse II lichtbronnen, zoals bedoeld in de Grensvlakdefinitie Uitgave 3-2, januari 2004 van de ASTRIN, geïnstalleerd als het regeltoestel de technische mogelijkheden hiervoor heeft. Het regeltoestel is geschikt als het beschikt over een diminrichting en als de roodlicht- en lampbewaking blijven functioneren. Als het regeltoestel niet geschikt is voor toepassing van klasse II lichtbronnen kan de klasse I lichtbronnen geïnstalleerd worden, zoals bedoeld in de hiervoor genoemde Grensvlakdefinitie van de ASTRIN."

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de afdelingen Inkoop, maar niet expliciet bekend bij Infra. In dit aanbestedingstraject zijn ze niet expliciet aan de orde geweest en de provincie heeft in de aanbesteding de minimumeisen niet benoemd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van deze renovatie daarmee niet als een duurzame inkoop. Met het oog op duurzaamheid zijn door de provincie bij deze aanbesteding geen andere eisen gesteld.

### 4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- De inschrijver werkt in een plan van aanpak voor het ontwerp van de VRI uit hoe hij invulling gaat geven aan energiebesparing en duurzaam materiaalgebruik voor een gebruiksperiode van 10 jaar.
  - a) Ten aanzien van energieverbruik gaat het om een maximale besparing op energieverbruik in de gebruiksfase van het werk.
  - b) Bij duurzaam materiaalgebruik gaat het om een integrale afweging tussen het beperken van het grondstofverbruik, energieverbruik tijdens de productie, te verwachten onderhoud tijdens de levensduur, mogelijkheden voor hergebruik, botsveiligheid et cetera.
- Naarmate de VRI-installatie (de lichtbronnen en de regeltoestellen) minder energie verbruikt, worden aan de aanbieder meer punten toegekend. Het totale energieverbruik van de VRI wordt meegewogen bij de beoordeling van de aanbiedingen.

De provincie heeft niet de bovengenoemde gunningcriteria gehanteerd. De gunning is met name op basis van prijs gedaan.

---

<sup>100</sup>De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Doordat eerdere versies van criteriadocumenten niet beschikbaar zijn kunnen er verschillen zijn tussen de ten tijde van dit onderzoek beschikbare criteriadocumenten en de criteriadocumenten die bij de aanbesteding zijn geraadpleegd.



## 5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het collegeprogramma "Krachtig, in balans" (2007-2011), het milieubeleidsplan van de provincie en het inkoopbeleid van de provincie. Er vanuit de directie Beheer & Uitvoering (B&U) geen expliciete duurzaamheidsvisie. Daarmee is niet gezegd dat duurzaamheid geen aandacht krijgt. Binnen B&U streeft men naar technisch goede en kostenefficiënte oplossingen. Door meerdere betrokkenen<sup>101</sup> wordt aangegeven dat het ook een kwestie van houding en gedrag is. Vanuit hun professionele houding hebben de - technisch georiënteerde - ingenieurs binnen B&U een voorkeur voor "slimme" en duurzame oplossingen. Daarbij heeft duurzaamheid dan meer te maken met voor B&U relevante doelen als lange levensduur en lage kosten, dan met hogere milieudoelen. Duurzaam inkopen en de doelen daarbij zijn bekend bij B&U, maar er is geen aantoonbare doorvertaling naar richtlijnen of werkinstructies bij aanbestedingen. Dit maakt dat B&U bij aanbestedingstrajecten niet standaard duurzaam inkoopt.

Resumerend: Binnen de sector Infra hebben kostenefficiëntie en duurzaamheid veel raakvlakken. Denk bijvoorbeeld aan infrastructuurproducten die lang meegaan, weinig onderhoud behoeven, energiezuinig zijn of hergebruikt kunnen worden. Dit is echter een impliciete visie. Het streven naar duurzaamheid bij beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur is niet vastgelegd in een beleidsvisie.

## 6. Organisatie inkoop

Inkoop adviseert maar heeft geen mandaat. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie B&U is mandaathouder voor de productcategorie Infra. Omdat het een min of meer "standaard" aanbesteding van een betrekkelijk standaard product is, waarover de kennis van experts binnen B&U moet komen, is de inhoudelijke betrokkenheid van de sector Inkoop beperkt.

## 7. Uitvoering inkoop

Het inkooptraject is uitgevoerd door een projectleider vanuit de directie B&U, sector Infra, daarbij ondersteund door twee experts op het vlak van verkeersmanagement en toezicht/onderhoud van VRI's. De kennis over VRI's en het bestek voor aanbesteding van een VRI ligt bij de experts. De offerteaanvraag bestaat grotendeels uit een technisch bestek. De minimumeisen van Agentschap NL zijn niet expliciet bekend bij de projectleider die vanuit de directie B&U het aanbestedingstraject heeft uitgevoerd. Er is dan ook niet vooraf getoetst welke minimumeisen toegepast zouden moeten worden. De offerteaanvraag en het bestek bevatten geen verwijzingen naar de minimumeisen of andere verwijzingen naar duurzaamheid. Conform de inkoopprocedure is deze aanbesteding begeleid door de sector Inkoop. De inhoudelijke betrokkenheid en aansturing door Inkoop is echter beperkt geweest. Inkoop heeft niet het gebruik van minimumeisen onder de aandacht van de projectleider van B&U gebracht. Dit is in lijn met hetgeen is geconstateerd over het niet controleren van aanbestedingen in deze omvangcategorie (€45.000- € 193.000); door de afdeling Inkoop is eerder al aangegeven dat de meervoudige onderhandse aanbestedingen niet standaard worden getoetst op het toepassen van de minimumcriteria.

Resumerend: Uit het dossier en de daarover gevoerde gesprekken blijkt niet dat er een controle op duurzaam inkopen is geweest (door B&U of door Inkoop). Mogelijk voldoen de ingekochte VRI's wel aan de minimumeisen. Dat zou het geval kunnen zijn indien de (zeer technisch weergegeven) besteisen per definitie zorgen voor een duurzame inkoop. Dit heeft echter niet de juiste aandacht binnen de organisatie waardoor de projectleider vanuit B&U deze kwestie niet heeft voorgelegd aan de deskundigen vanuit sector VM (verkeersmanagement). Ook heeft de sector Inkoop niet gewezen op de minimumcriteria.

## 8. Samenwerking

In deze specifiek Noord-Hollandse aanbesteding is samenwerking met derden niet overwogen. Het betrof een bijzondere VRI die als eenmalige aankoop is aangeschaft waardoor samenwerking ook niet voor de hand lag.

---

<sup>101</sup> Bron: interviews Noord-Holland d.d. 30 november 2011.

## 9.5 Aanbesteding Verhardingen N503

**Jaar:** 2011  
**Omvang:** € 60.255

### 1. Omschrijving

De provincie Noord-Holland heeft na een Europese aanbesteding een raamcontract afgesloten met Dura Vermeer voor het onderhoud van verhardingen van het wegennet van de provincie<sup>102</sup>. De aanbesteding in deze gevalstudie valt onder dit raamcontract. Het betreft het zogeheten levensduur verlengend onderhoud van een wegvak van 2 kilometer van de N503. Deze aanbesteding was een enkelvoudige onderhandse uitnodiging onder het raamcontract<sup>103</sup>. De duurzaamheidcriteria waren opgenomen in het raamcontract, niet in de offerteaanvraag voor het onderhoud aan het wegvak. In het raamcontract waren alle relevante minimumeisen opgenomen. Het wegenonderhoud is daarmee een duurzame inkoop.

### 2. Bevindingen gevalstudie

#### Bevinding Beleid

Het duurzaam inkopen-beleid is op hoofdlijnen bekend bij B&U. Er is geen doorvertaling van dit algemene beleid naar een richtlijn duurzaam inkopen binnen de directie B&U. De technisch georiënteerde mensen binnen B&U geven aan een voorkeur te hebben voor "slimme oplossingen". Slimme oplossingen die zorgen voor een lange levensduur, weinig onderhoud, laag energiegebruik of hergebruik van materialen.

#### Bevinding Organisatie en Uitvoering

Duurzaam inkopen is geborgd door opname van de minimumeisen bij de Europese aanbesteding van het raamcontract. De directie B&U maakt voor de aanbesteding van wegenonderhoud gebruik van de zogeheten RAW<sup>104</sup>-systematiek. Hierin wordt standaard verwezen naar de minimumeisen van Agentschap NL.

#### Bevinding duurzaam inkopen

Dit is een duurzame inkoop. De minimumeisen van Agentschap NL zijn toegepast.

### 3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Voor deze productgroep heeft Agentschap NL minimumeisen voor duurzaam inkopen opgesteld. Er is sprake van een duurzame inkoop als deze aanbesteding voldoet aan de destijds geldende minimumeisen (samengevat weergegeven<sup>105</sup>):

- Indien steenachtige stoffen worden gebroken dan moet het breken conform de BRL 2506<sup>106</sup> plaatsvinden.

<sup>102</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Raamovereenkomst onderhoud verhardingen 2010 (RAW-bestek 2545)

<sup>103</sup> Provincie Noord-Holland (2011), Besluit GS inzake opdrachtverlening aan Dura Vermeer voor onderhoud aan N503, 21 februari 2011. In verband met het spoedeisende karakter viel de toestemming door GS later dan de uitvoer van het onderhoud.

<sup>104</sup> RAW = Rationalisatie en Automatisering in de grond-, water- en wegenbouw. Dit is een dynamisch stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden om bouwcontracten in de gww-sector samen te stellen

<sup>105</sup> De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Doordat eerdere versies van criteriadocumenten niet beschikbaar zijn kunnen er verschillen zijn tussen de ten tijde van dit onderzoek beschikbare criteriadocumenten en de criteriadocumenten die bij de aanbesteding zijn geraadpleegd.

<sup>106</sup> De BRL 2506 is de nationale beoordelingsrichtlijn voor onder meer recyclingsgranulaten voor toepassingen in beton, wegenbouw, grondbouw en werken.

- Teerhoudend asfalt(granulaat) moet worden afgevoerd naar een op basis van de Wet Milieubeheer vergunde be- en verwerkingsinrichting in Nederland voor de thermische reiniging van het teerhoudend materiaal.

In de Wet Milieubeheer is reeds geregeld dat teerhoudend asfalt moet worden afgegeven aan en vergunde inrichting. In de RAW-systematiek is het gebruikelijk dat de bestemming voor de vrijgekomen materialen in de besteksposten wordt vermeldt. Het door Noord-Holland opgestelde bestek<sup>107</sup> vermeld een lijst met recyclingbedrijven die volgens de provincie in aanmerking komen voor de verwerking van teerhoudend asfalt.

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de sector Inkoop en de sector Infra van de directie B&U. De provincie heeft in de aanbesteding deze minimumeisen gehanteerd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van deze renovatie daarmee als een duurzame inkoop.

Met het oog op duurzaamheid heeft de provincie bij deze aanbesteding geen andere eisen gesteld.

#### **4. Gunningcriteria**

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- Naarmate de milieubelasting - berekend met een milieugerichte levenscyclusanalyse - lager is dan [X], wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
- Naarmate over de grenzen van een werk minder aan- en of afvoer plaatsvindt van grond, dat geschikt is als secundaire bouwstof, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.
- Naarmate de weginfrastructuur meer wordt benut als energiebron, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd.

De provincie heeft niet de bovengenoemde gunningcriteria gehanteerd. Bij deze enkelvoudige onderhandse uitnodiging was dit niet aan de orde.

#### **5. Inkoopbeleid provincie**

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het collegeprogramma "Krachtig, in balans" (2007-2011), het milieubeleidsplan van de provincie en het inkoopbeleid van de provincie. Er vanuit de directie Beheer & Uitvoering (B&U) geen expliciete duurzaamheidsvisie. Daarmee is niet gezegd dat duurzaamheid geen aandacht krijgt. Binnen B&U streeft men naar technisch goede en kostenefficiënte oplossingen. Door meerdere betrokkenen<sup>108</sup> wordt aangegeven dat het ook een kwestie van houding en gedrag is. Vanuit hun professionele houding hebben de - technisch georiënteerde - ingenieurs binnen B&U een voorkeur voor "slimme" en duurzame oplossingen.

Daarbij heeft duurzaamheid dan meer te maken met voor B&U relevante doelen als lange levensduur en lage kosten, dan met hogere milieudoelen. Duurzaam inkopen en de doelen daarbij zijn bekend bij B&U, maar er is geen aantoonbare doorvertaling naar richtlijnen of werkinstructies bij aanbestedingen. Voor de productcategorie wegen zijn de minimumeisen opgenomen in de RAW-sytematiek die standaard wordt gebruikt. Bovendien komt de minimumeis inzake afvoer van teerhoudend asfalt al overeen met wet- en regelgeving. Met andere woorden. Inkoop van wegwerkzaamheden die conform wet- en regelgeving moeten worden uitgevoerd is per definitie gelijk aan duurzaam inkopen volgens de Agentschap NL-criteria.

---

<sup>107</sup> Provincie Noord-Holland (2010), Raamovereenkomst onderhoud verhardingen 2010 (RAW-bestek 2545)

<sup>108</sup> Bron: interviews Noord-Holland d.d. 30 november 2011.

Resumerend: Binnen de infrasector hebben kostenefficiëntie en duurzaamheid veel raakvlakken. Denk bijvoorbeeld aan infrastructuurproducten die lang meegaan, weinig onderhoud behoeven, energiezuinig zijn of hergebruikt kunnen worden.

Dit is echter een impliciete visie. Het streven naar duurzaamheid bij beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur is niet vastgelegd in een beleidsvisie. Voor de productcategorie wegen is duurzaam inkopen een standaard-werkwijze. Bovendien komt het overeen met wet- en regelgeving.

## **6. Organisatie inkoop**

Inkoop adviseert maar heeft geen mandaat. De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie B&U is mandaathouder voor de productcategorie wegen. Omdat het een min of meer "standaard" aanbesteding van een betrekkelijk standaard product is, waarover de kennis van experts binnen B&U moet komen, is de inhoudelijke betrokkenheid van de sector Inkoop beperkt.

## **7. Uitvoering inkoop**

Het inkooptraject is uitgevoerd door een projectleider vanuit de directie B&U, sector Infra. Het betrof een enkelvoudige uitnodiging in het kader van een eerder afgesloten raamcontract. De criteria voor duurzaam inkopen waren met de toepassing van de standaard RAW-methodiek al meegenomen bij de Europese aanbesteding van het raamcontract

## **8. Samenwerking**

In deze specifiek Noord-Hollandse aanbesteding is samenwerking met derden niet overwogen. Het betrof een aanbesteding in het kader van een raamcontract waardoor samenwerking ook niet voor de hand lag.



# BIJLAGE A

## Afkortingen

---

EMVI	Economisch meest voordelige inschrijving
GPR	GPR (Gemeentelijke Praktijk Richtlijn) Gebouw is een bepalingsmethode voor de milieuprestatie van een gebouw op basis van milieugerichte levenscyclusanalyses (LCA's)
GWW	Grond-, Water- en Wegenbouw
IAPP	Inkoop- en aanbestedingsplatform voor provincies
LCA	Levenscyclusanalyses
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
RAW	Rationalisatie en Automatisering in de grond-, water- en wegenbouw. Dit is een dynamisch stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden om bouwcontracten in de gww-sector samen te stellen
TCO	Total cost of ownership is een kostprijsbenadering waarbij de kosten gedurende de hele levensduur worden meegenomen.





# BIJLAGE B

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### **Provincie Noord-Holland**

- Mevrouw E.H. Brandt, Inkoopadviseur, sector Inkoop, directie Middelen
- De heer J. Damen, sectormanager Milieu, directie Beleid
- Mevrouw K. van Hoof, beleidsmedewerker Milieu, directie Beleid
- De heer P. van Kessel, projectmedewerker Aanbesteden, sector Inkoop, directie Middelen
- Mevrouw F.J. Molendijk, beleidsmedewerker Wegen, Verkeer en Vervoer, directie Beheer & Uitvoering
- Mevrouw Y.J. Olof-Van Diemen, beleidsmedewerker, sector Facilitaire dienstverlening, directie Middelen
- Mevrouw E. Post, gedeputeerde provincie Noord-Holland
- Mevrouw M.H.C. Reijntjes-Timmermans, projectleider sector Infra, directie Beheer & Uitvoering
- Mevrouw O. Uijlenbroek, sectormanager Inkoop, directie Middelen
- De heer R. Visser, Programmanager “ Een Nieuw Huis”, directie Middelen







# BIJLAGE C

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### **Bestuurlijke documenten (algemeen)**

- Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008
- Provincie Noord-Holland (2005), Inrichtingsplan Cluster Middele
- Provincie Noord-Holland (2007), Actieprogramma Klimaat, 22 oktober 2007.
- Provincie Noord-Holland (2007), Collegeprogramma Krachtig, in balans (2007-2011)
- Provincie Noord-Holland (2008), Algemene inkoopvoorwaarden P4M
- Provincie Noord-Holland (2008) Ontwerpbesluit GS inzake verduurzaming van het wagenpark, 10 januari 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), Een schone en gezonde lucht in de noordvleugel, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, vastgesteld door GS op 11 maart 2008
- Provincie Noord-Holland (2009), Begroting 2010
- Provincie Noord-Holland (2009), Collegeprogramma Kort en krachtig (2009-2011)
- Provincie Noord-Holland (2009), Een beter milieu begint in Noord-Holland, Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2013
- Provincie Noord-Holland (2009), Uitvoerings- en monitoringsprogramma 2010/2011 bij het milieubeleidsplan
- Provincie Noord-Holland (2009), GS-Besluit om de sector Inkoop/Middelen en de unit ACR/B&U samen te voegen, 16 juni 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012
- Provincie Noord-Holland (2010), mandaatbesluiten
- Provincie Noord-Holland (2010), Aanbestedingsregels Provincie Noord-Holland 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), beantwoording door GS van vragen van de PvdA, Vragen nummer 39, 21 juli 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Begroting 2011
- Provincie Noord-Holland (2010), Besluit van GS van Noord-Holland, nr.2010-66565, tot bekendmaking van de Uitvoeringsregeling Stimulering verbetering luchtkwaliteit Noord- Holland 2011, 23 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2011), beantwoording door GS van vragen nummer 50, 24 mei 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), Ontwerpbegroting 2012
- Provincie Noord-Holland (2011), Vragen PS nr. 50, beantwoord op 24 mei 2011
- Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten van de provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid

### **Organisatorische documenten**

- Provincie Noord-Holland (2009), Sectorplan 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Sectorplan 2011
- Provincie Noord-Holland (2010), inkoopprocedurebeschrijvingen
- Provincie Noord-Holland (2010), organogram
- Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M (Exceldocument)
- Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 24 juni 2011
- Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 21 januari 2011
- Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 30 juni 2010

### **Monitors en overige documenten**

- Actal (2011), Advies Regeldruk Programma Duurzaam Inkopen, brief d.d. 6 januari 2011 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- Agentschap NL (2009) Handreiking Duurzaam inkopen en aanbesteden
- Agentschap NL (2011), Criteriadocumenten 52 productcategorieën
- Europees Hof van Justitie (2011), uitspraak d.d. 26 oktober 2011 in Zaak C-368/10; 3) Binnenlands Bestuur, “Ministerie verdedigt aanbesteding koffieautomaat”, 7 mei 2010
- IPO (2003), Interprovinciale rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur
- KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG
- KPMG (2011), Monitor Duurzaam inkopen 2010, Resultaten Provincie Noord-Holland, mei 2011
- Ministerie van IenM (2009), Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, brief met kenmerk PDI 200904193 d.d. 25 juni 2009 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk, 29 april 2011
- Ministerie van IenM (2011), Advies over Duurzaam Inkopen, brief d.d. 24 juni 2011 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van IenM, Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011
- Ministerie van IenM, toespraak staatssecretaris van IenM op de Duurzaamheidsconferentie in Den Haag op 28 september 2011
- PIANOo (2011), informatie van het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding op [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)
- PWC (2009), Monitor Duurzaam Inkopen 2008, rapport d.d. 24 februari 2009 van PWC
- Tweede Kamer (2005) Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005, motie van de leden Koopmans en De Krom, vergaderjaar 2004-2005, 29800 XI nr. 130
- VNO-NCW e.a. (2011), “Advies Duurzaam Inkopen, 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt”, advies aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de heer J.J. Atsma, 23 juni 2011

### **Gevalstudies**

Van de vijf inkooptrajecten is het volledig ter beschikking gestelde inkoopdossier bestudeerd. Deze bevatten in ieder geval de offerteaanvraag, de offerte en het besluit. Daarnaast zijn in veel gevallen verslagen, uitgangspuntennotities, plannings- en voortgangsoverzichten aangetroffen. Onderstaand zijn de documenten weergegeven waaruit (met specifieke bronverwijzing) informatie is overgenomen.

### **Renovatie Houtplein**

- Royal Haskoning (2009), Notitie aan AT Osborne, Strategie aanbesteding Renovatie Houtpleincomplex, 19 mei 2009

- Provincie Noord-Holland (2009), Collegebesluit d.d. 26 mei 2009 inzake renovatie Houtplein
- Provincie Noord-Holland (2010), Werkbeschrijving en voorwaarden van het bouwkundig bestek betreffende de renovatie van het provinciekantoor van de provincie Noord-Holland aan het Houtplein 33 te Haarlem, opgesteld door bureau Kraaijvanger Urbis, 2 juli 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Armaturenboek, opgesteld door Valstar Simonis, 2 juli 2010
- Provincie Noord-Holland (2010): NH, kwartaalblad van de provincie Noord-Holland, nummer 3, oktober 2010

#### **Aanbesteding openbaar vervoer-concessie**

- Provincie Noord-Holland (2009), Hoofdlijnennotitie Aanbesteding openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2010, 20 januari 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Concept Programma van Eisen Concessie openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011-2019
- Provincie Noord-Holland (2009), Reactie- en wijzigingsnota Aanbesteding openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek, vastgesteld door GS op 16 december 2009
- Provincie Noord-Holland (2010), Jaarverslag 2009 Concessie OV Gooi en Vechtstreek
- Provincie Noord-Holland (2010), Offerteaanvraag aanbesteding concessie openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011-2019
- Provincie Noord-Holland (2010): Brief GS aan PS inzake concessie d.d. 14 september 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Besluit GS d.d. 5 juli 2010 inzake verlening concessie aan Connexxion
- Provincie Noord-Holland (2010), Concessiebesluit openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek, 11 mei 2010
- Randstedelijke Rekenkamer (2009), Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Noord-Holland ,september 2009

#### **Aanbesteding externe postbezorging**

- Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding
- Provincie Noord-Holland (2010): Offerteaanvraag Openbare Europese aanbesteding Externe Postbezorging
- Provincie Noord-Holland (2010): Aanbesteding post, Bijlage 1a Programma van eisen perceel 1 Geadresseerde post met een overkomsttijd van 24 en 48 uur

#### **Aanbesteding verkeersregelininstallaties**

- Provincie Noord-Holland (2010), Besluit GS tot plaatsing van een tweetal verkeersregelininstallaties op de N201, 10 augustus 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), offerteaanvraag aan drie aanbieders door directie Beheer & Uitvoering, dienst, 11 augustus 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Besluit GS inzake keuze VRI-aanbieder, 22 november 2010

#### **Aanbesteding verhardingen N503**

- Provincie Noord-Holland (2009), Veiligheids- en gezondheidsplan horend bij Bestek 2545, 5 december 2009
- Provincie Noord-Holland (2010), Raamovereenkomst onderhoud verhardingen 2010 (RAW-bestek 2545)
- Provincie Noord-Holland (2010), Contract onderhoud verhardingen, tussen provincie Noord-Holland en Dura Vermeer, 1 oktober 2010
- Provincie Noord-Holland (2011), Besluit GS inzake opdrachtverlening aan Dura Vermeer voor onderhoud aan N503, 21 februari 2011
- Dura Vermeer (2010), offerte onderhoud verharding N503, 5 november 2010





# BIJLAGE D

## Productcategorieën duurzaam inkopen

---

*De productcategorieën waarvoor door Agentschap NL duurzaamheidcriteria zijn opgesteld.*

1. Audiovisuele apparatuur
2. Bedrijfskleding
3. Beveiliging
4. Buitenlandse dienstreizen
5. Catering
6. Conserveringswerken
7. Dienstauto's inclusief onderhoud
8. Drankautomaten
9. Drukwerk
10. Elektriciteit
11. Externe vergader- en verblijffaciliteiten
12. Gas
13. Gemalen
14. Gladheidsbestrijding
15. Groenvoorzieningen
16. Grondwerken, bouwrijp maken en sanering/bodemreiniging
17. Grootkeukenapparatuur
18. Hardware
19. Kabels en Leidingen
20. Kantoorartikelen
21. Kantoorgebouwen beheer en onderhoud
22. Kantoorgebouwen huur en aankoop
23. Kantoorgebouwen nieuwbouw
24. Kantoorgebouwen renovatie
25. Kantoormeubilair
26. Kantoorstoffering
27. Kunstwerken
28. Leerlingenvervoer en gym-/zwemvervoer
29. Mobiele werktuigen - aanschaf
30. Mobiele werktuigen - uitbesteding
31. Netwerken, telefoniediensten en telefoonapparatuur
32. Openbaar vervoer
33. Openbare verlichting
34. Papier
35. Post
36. Reiniging bedrijfskleding
37. Reiniging openbare ruimte

38. Reproductieapparatuur
39. Riolering
40. Schoonmaak
41. Sloop van gebouwen
42. Straatmeubilair
43. Toner cartridges
44. Transportdiensten
45. Vaartuigen
46. Verhuisdiensten
47. Verkeersregelinstanties
48. Vraagafhankelijk vervoer
49. Waterbouwkundige constructies
50. Waterzuiveringsinstallaties/slibbehandeling
51. Wegen
52. Zware motorvoertuigen en mobiele werktuigen incl. onderhoud

Het aantal productcategorieën ontwikkelt zich doordat Agentschap NL nieuwe toevoegt en bestaande schrapt of samenvoegt. Oorspronkelijk waren er 45 productcategorieën. Ten tijde van dit Rekenkameronderzoek (najaar 2011) zijn er 52 productcategorieën waarvoor criteriadocumenten zijn vastgesteld.

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585  
Fax 020 - 58 18 586

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)