



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Duurzaam inkopen en aanbesteden

Provincie Zuid-Holland

Duurzaam inkopen en aanbesteden

Provincie Zuid-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

Conclusies en aanbevelingen	5
--	----------

Reactie Gedeputeerde Staten	11
--	-----------

Nawoord Rekenkamer	13
---------------------------------	-----------

NOTA VAN BEVINDINGEN

1. Inleiding.....	15
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
2. Achtergrond duurzaam inkopen.....	23
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
3. Beleid provincie Zuid-Holland	31
3.1 Inleiding en samenvatting bevindingen	31
3.2 Duurzaamheidsambities.....	32
3.3 Beleid duurzaam inkopen.....	34
3.4 Bestuurlijke betrokkenheid	38
4. Organisatie provincie Zuid-Holland	41
4.1 Inleiding	41
4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen.....	42
4.3 Inrichting inkoopfunctie.....	43
4.4 Controle en monitoring	46
4.5 Inkoopvolume	47
5. Uitvoering provincie Zuid-Holland	49
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

6.	Samenwerking vanuit provincie Zuid-Holland	55
6.1	Inleiding en samenvatting bevindingen	55
6.2	Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking	55
6.3	Organisatie en uitvoering van inkoop samenwerking	58
6.4	Specifiek voor Zuid-Holland	61
7.	Samenhang beleid, organisatie en uitvoering	63
7.1	Inleiding	63
7.2	Raakvlak van beleid en organisatie	64
7.3	Raakvlak van organisatie en uitvoering	64
7.4	Raakvlak van uitvoering en beleid	65
7.5	Synergie van beleid, organisatie en uitvoering	65
8.	Provincievergelijking	67
8.1	Beleid	67
8.2	Organisatie	68
8.3	Uitvoering	71
8.4	Aandeel duurzame inkopen in totale volume inkopen	72
8.5	Sterke punten per provincie	73
9.	Gevalstudies	75
9.1	Evenementencatering	75
9.2	Nieuwbouw en renovatie Coenecoop	78
9.3	Externe postbezorging	81
9.4	Verkeersregelinstallaties	86
9.5	Aanleg fietspad F249	89
	BIJLAGE A Afkortingen	93
	BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	95
	BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen	97
	BIJLAGE D Productcategorieën duurzaam inkopen	101

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.

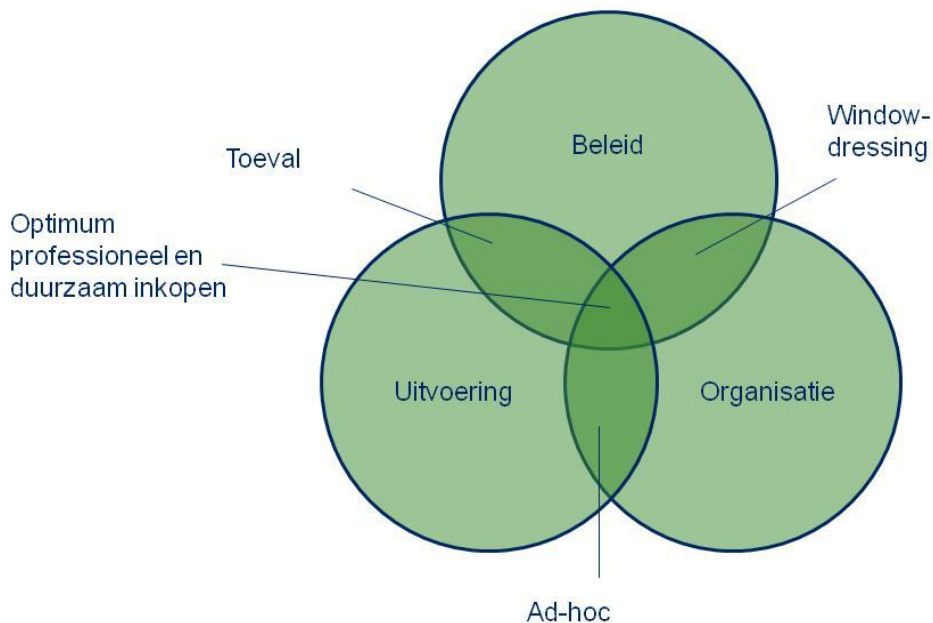
De Programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer heeft geadviseerd om een onderzoek uit te voeren naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstedelijke provincies. De Programmaraad vindt het van belang om met dit onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop duurzaamheid in het 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:

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 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:

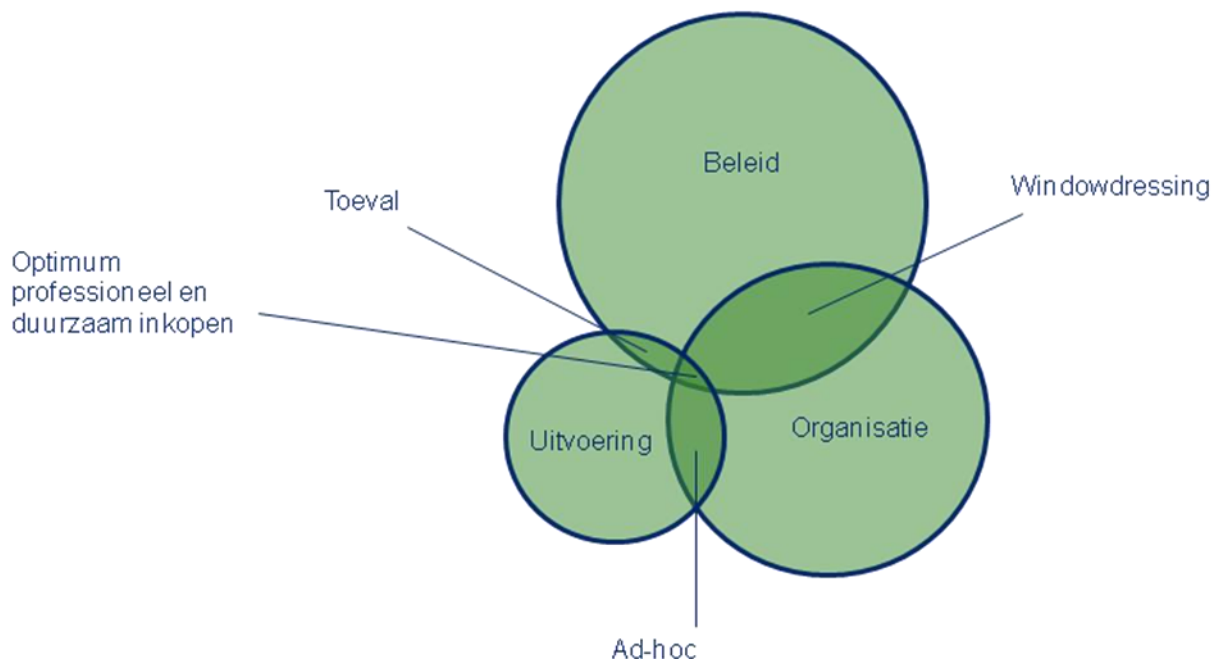
- Wanneer er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt: 'window dressing';
- Wanneer er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval';
- wanneer sprake is van een organisatie én op onderdelen 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:

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



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

Het bollenmodel geeft de bevindingen in Zuid-Holland grafisch weer. Een sterk punt is dat Zuid-Holland het voeren van een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft verankerd in beleidsdocumenten en het coalitieakkoord. De organisatie is redelijk goed op orde, maar de uitvoering sluit hier nog niet goed op aan. Duurzaamheideisen (uit de criteriadocumenten van Agentschap NL) worden niet altijd, of niet volledig opgenomen in de aanbestedingsdocumenten.

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:

De doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot duurzaam inkopen zijn duidelijk. Ook is het voeren van een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgelegd in het coalitieakkoord.

Bevindingen:

- + Zuid-Holland heeft in het coalitieakkoord vastgelegd dat de provincie een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid voert. Hierdoor is voor de organisatie duidelijk dat duurzaam inkopen van belang is en dat hier uitvoering aan gegeven moet worden.
- Het beleid wordt niet aantoonbaar toegepast als kader voor duurzaam inkopen en aanbesteding. Het is niet inzichtelijk in hoeverre duurzaamheidseisen worden toegepast bij aanbestedingen waar Bureau Inkoop niet bij betrokken is.

Deelconclusie organisatie:

De organisatie is redelijk ingericht op duurzaam inkopen. Er zijn verbeterpunten zoals het ontbreken van een volledig overzicht van alle inkopen. In 2012 wordt aan deze verbeterpunten uitvoering gegeven.

Bevindingen:

- + Bureau Inkoop probeert duurzaamheid onder de aandacht te brengen bij de vakafdelingen. Er zijn formats voor inkoopplannen.
- Bureau Inkoop heeft geen volledig zicht op alle inkopen. Ten tijde van het onderzoek werkte de provincie aan enkele organisatorische verbeteringen, waaronder de invoering van een workflowsystematiek en digitaal contractbeheer. De organisatie zal vanaf 2012 beter zicht krijgen op aanbestedingen en als gevolg daarvan beter kunnen sturen op duurzaamheid.

Deelconclusie uitvoering:

Uit de Monitor Duurzaam Inkopen komt een score van 100%. In de praktijk blijkt dat de minimum duurzaamheidseisen niet altijd, of niet volledig worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. De provincie heeft ten behoeve van de monitor op basis van de steekproef alleen gerapporteerd over de Europese aanbestedingen. Verbetering is in gang gezet; door de invoering van een workflowsystematiek in 2012 zal beter gestuurd kunnen worden op de daadwerkelijke opname van duurzaamheidseisen.

Bevindingen:

- + Door de invoering van een workflowsystematiek in 2012 zal beter geborgd kunnen worden dat duurzaamheidseisen in de aanbestedingen worden opgenomen.
- In de praktijk blijkt dat de minimum duurzaamheidseisen nog niet altijd, of niet volledig, worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. De provincie heeft ten behoeve van de monitor op basis van de steekproef alleen gerapporteerd over de Europese aanbestedingen.

Deelconclusie samenwerking:

Inkoop samenwerking vindt op ad-hoc basis plaats tussen de inkoopafdelingen van de provincies. De borging van de samenwerking is beperkt waardoor de samenwerking niet zo robuust is als die zou kunnen zijn.

Bevindingen:

- + De basis van de inkoop samenwerking 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 inkoop samenwerking 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
Percentage uit Monitor Duurzaam Inkopen (c/b)	97%	73%	99%	100%

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 duurzaamheidscriteria 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 blijft. Als alternatief zou PS bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een drempelbedrag waarboven 100% duurzaam inkopen geldt. Een andere kaderstellende optie is het kiezen voor een lager totaalpercentage duurzaam inkopen, waarbij het "pas toe of leg uit" –principe wordt gehanteerd.
- A2. Indien voor een gewijzigde doelstelling gekozen wordt, ga bij voorkeur in P12 of P4 verband in overleg met het Rijk om de deelnameverklaring te herzien.
- A3. Zorg dat u een jaarlijkse rapportage ontvangt – conform de afspraak in de Deelnameverklaring met het Rijk - over de gerealiseerde percentages duurzaam inkopen, waarin duidelijk uitgelegd wordt over welk deel van het inkoopvolume het gaat.

Aanbevelingen aan GS, ingeval de 100% doelstelling conform de Deelnameverklaring gehandhaafd blijft

- B1. Zorg dat, naast de invoering van een workflowsystematiek met "check" op duurzaam inkopen, ook gemonitord en gestuurd wordt op daadwerkelijke opname van de criteria van Agentschap NL in de aanbestedingsdocumenten. Als hiervan wordt afgeweken, verdient het aanbeveling om dit te verankeren in het beleid.

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

Gedeputeerde Staten hebben kennis genomen van het onderzoeksrapport naar het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid en naar de uitvoering daarvan.

We kunnen ons vinden in uw algemene conclusie over de verankering van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid in ons coalitieakkoord.

Met het ondertekenen van de Deelnameverklaring duurzaam inkopen heeft Zuid-Holland zich geconformeerd aan de voor de gehele overheid vastgestelde duurzaamheidscriteria, en deze toegepast voor de Nationale en Europese aanbestedingen.

In vervolg op uw algemene conclusie trekt u een aantal deelconclusies en doet u aanbevelingen, waarop in het vervolg van deze reactie nader wordt ingegaan.

Conclusies

U constateert in uw deelconclusie “beleid” dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn. Het inkoopbeleid is door ons vastgesteld, daarin zijn de uitgangspunten en de aansluiting van het duurzaam inkoopbeleid bij de voor de gehele overheid geldende duurzaamheidscriteria opnieuw bevestigd.

In uw deelconclusie “organisatie” concludeert u dat de organisatie weliswaar redelijk op duurzaam inkopen is ingericht, maar dat er nog verbeterpunten zijn waaraan wordt gewerkt.

Daarnaast concludeert u in uw deelconclusie “uitvoering” dat de duurzaamheidseisen niet altijd of niet altijd volledig worden opgenomen. Verbetering in de werkwijze is inmiddels aangebracht door het introduceren van een digitale procesworkflow voor inkoop, waarin de duurzaamheidscriteria zijn ingebed als vaste inkoopvoorschriften. Deze digitale workflow is met ingang van 1 januari 2012 operationeel geworden. De duurzaamheid in alle inkooptransacties met een waarde groter dan € 1.500 is in de procesworkflow geborgd.

U stelt in uw deelconclusie “samenwerking” vast dat de samenwerking met andere provincies ad hoc en onvoldoende geborgd is, waardoor de samenwerking minder robuust is dan deze zou kunnen zijn. Wij delen deze conclusie. Gezamenlijke inkoop wordt door ons niet als doel op zich gezien, maar vindt plaats wanneer daaruit meerwaarde voortvloeit. Interprovinciale samenwerking vindt op onderdelen plaats binnen het IAP, onder de vlag van het IPO. Bewust wordt niet strak geformaliseerd samengewerkt, maar gekozen voor een praktische benadering, waarbij soms van elkaar geleerd wordt en ieder vervolgens eigen keuzes maakt, en waarbij soms projecten geheel gezamenlijk worden uitgevoerd. Kennisdeling vindt in ruime mate plaats. Succesvol is reeds samengewerkt op meerdere dossiers, met als voorbeelden de gezamenlijke aanbesteding van papier en de raamcontractenring voor wagenpark-lease.

In een “extra conclusie” stelt u vast dat de doelstelling 100% inkopen niet eenduidig wordt geïnterpreteerd. In eerder onderzoek heeft u geconcludeerd dat in 2010 het duurzaam inkoopvolume 84% was, waar de monitor concludeert dat dit volume 100% was.

Bij de bepaling van het gerealiseerde duurzaamheidsvolume volgen we het door het Ministerie van I&M vastgestelde beleid, waarbij in de monitor duurzaam inkopen alle inkooptransacties met een waarde boven € 50.000 worden meegenomen. We delen uw conclusie dat hierin omwille van duidelijkheid en inzichtelijkheid van de

resultaten meer eenduidigheid moet worden aangebracht. De provincie Zuid-Holland voert hierin echter geen eigen beleid, maar volgt de richtlijnen die vanuit de centrale overheid worden gegeven. We zullen dit onder de aandacht brengen van het ministerie van I&M.

Er tekent zich een lijn af in het overleg tussen de staatssecretaris van I&M en verschillende betrokken organisaties, waarin de focus minder eenzijdig ligt op de minimumeisen, maar waarin het streven naar duurzaamheid voor 100% wordt meegenomen in het inkoopproces van voorbereiding tot uitvoering. Met een dergelijke benadering zou de ruimte om door inkoop te verduurzamen meer volledig benut kunnen worden.

Aanbevelingen

Aan Provinciale Staten zullen wij adviseren de 100%-eis als principe uit de deelnameverklaring niet los te laten, maar daarnaast in overleg met de overige provincies ook te bezien hoe het streven naar duurzaamheid bij elke inkoop in meer praktische formuleringen kan worden gevat.

U doet ons de aanbeveling te monitoren en te sturen op de daadwerkelijke opname van de duurzaamheidcriteria indien de 100% doelstelling gehandhaafd blijft. We zijn voornemens deze aanbeveling op te volgen. In de nieuwe digitale inkoopworkflow binnen het proces Verwerven en Aannemen heeft de toepassing van de duurzaamheidcriteria een plaats gekregen. Een onverhoopte noodzakelijke afwijking van de criteria dient daarin gemotiveerd te worden.

U doet een aantal aanbevelingen aan GS "ingeval de doelstelling door PS wordt herzien". Het spreekt vanzelf dat door Provinciale Staten vastgesteld nieuw beleid door ons gerespecteerd en uitgevoerd zal worden. Onder andere door de registratie van de toepassing van duurzaam inkopen in de inkoop-procesworkflow is de mogelijkheid ontstaan om de door u geadviseerde rapportage te genereren. Bij herziening van de doelstellingen zullen uw aanbevelingen worden meegenomen.

Uw aanbeveling om de uitvoeringsgerichte provinciale inkoop samenwerking te formaliseren zullen we niet opvolgen. We zijn van mening dat de provinciale samenwerking juist niet te sterk geformaliseerd dient te worden omdat dat ten koste gaat van de flexibiliteit. In de praktijk zal blijken dat partners elkaar weten te vinden om kennis uit te wisselen of een project samen aan te pakken. De bestaande overlegstructuren geven hiervoor voldoende waarborgen.

In uw aanbeveling om informatie beter te delen kunnen we ons vinden. Kennisdeling vindt reeds in ruime mate plaats, onder meer in interprovinciaal verband onder de vlag van het IPO. Daar waar we meerwaarde zien zullen we dit verder intensiveren.

Tot slot willen wij onze waardering uitspreken over het constructieve proces bij uw onderzoek en de totstandkoming van deze rapportage.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van GS op de conclusies en aanbevelingen en onderschrijft het constructieve proces bij dit onderzoek. Wij zijn verheugd dat GS veel aanbevelingen overnemen. In hun reactie geven GS in algemene zin de richting aan die de opvolging van de aanbevelingen zal aannemen. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS gaan in op de conclusie van de Rekenkamer dat de doelstelling 100% inkopen niet eenduidig wordt geïnterpreteerd. Wij nemen met instemming kennis van het voornemen van GS om de vragen omtrent de duidelijkheid en inzichtelijkheid van de bereikte resultaten onder de aandacht van het ministerie van I&M te brengen.

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 aanbestedingsbeleid¹ 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.

¹ 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

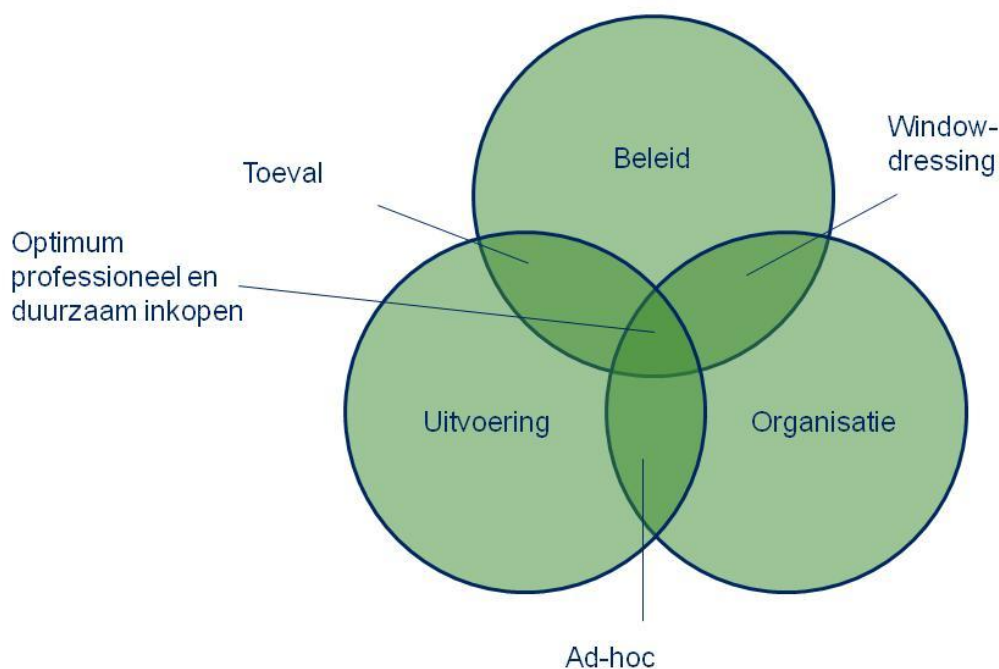
Bij de uitvoering van dit Rekenkameronderzoek is een gefaseerde werkwijze gevolgd. Daarbij zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

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 beoordelingskader² 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.

Beoordelingskader³

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).	

² 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.

³ 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:

Ambitieuus 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 "ambitieuus" 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"⁴. De staatssecretaris van IenM onderschrijft het belang van innovatiegericht inkopen en heeft het advies van het bedrijfsleven overgenomen⁵. 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 minimumeisen 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

⁴ 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."

⁵ 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:

Eisen:	Beoordeling:
Bevinding eis	Ja, voldoet
Bevinding eis	Voldoet deels
Bevinding eis	Nee, voldoet niet

Kansen:	Van toepassing:
Bevinding kans	Ja
Bevinding kans	Deels
Bevinding kans	Niet van toepassing

	Beoordeling:
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 gestimuleerd⁶. De overheid heeft immers een jaarlijks inkoopvolume van bijna € 60 miljard⁷. 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 nemen⁸. 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.

⁶ 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.

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

⁸ 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 Rijksoverheid⁹. 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);

⁹ 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 herzien¹⁰. 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 IenM¹¹. 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 Kamer¹². 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 bedrijfsleven¹³. Hij gaf aan het duurzaam aanbesteden op een andere leest te willen schoeien. In plaats van het stellen van minimumeisen voor

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

¹¹ 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.

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

¹³ 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 2011¹⁴ 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 inkopen¹⁵. 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 doelstelling¹⁶:

¹⁴ Ministerie van IenM, Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011.

¹⁵ 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.”

¹⁶ 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 Milieu¹⁷;
- good practices en ervaringen met duurzaam inkopen zal terugkoppelen aan Agentschap NL¹⁸;
- 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.

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

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

Tabel 3 Overzicht resultaten Monitor Duurzaam Inkopen alle provincies¹⁹

Uitgevoerde monitor	Percentage duurzame inkoop
▪ Monitor Duurzaam Inkopen 2010 ²⁰	circa 96%
▪ Monitor Duurzaam Inkopen 2008 ²¹	circa 33%
▪ Monitor duurzame bedrijfsvoering overheden 2006	circa 25%

Tabel 4 Overzicht resultaten Monitor Duurzaam Inkopen Randstadprovincies in 2010²²

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.

¹⁹ 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.

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

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

²² 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.

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 minimumeisen voor de betreffende productcategorie zoals opgenomen in het betreffende criteriadocument zijn meegenomen in de offerteaanvraag.
- Op dit moment zijn er alleen minimumeisen voor milieuaspecten.

HOOFDSTUK 3

Beleid provincie Zuid-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 en 6.

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

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.	Nee
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).	Deels

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

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.	Ja
3. In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.	-

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 Zuid-Holland komen tot uiting in een aantal beleidsstukken. Aangezien in de onderzoeksperiode 2010 tot en met 2011 sprake was van een wisseling van het provinciebestuur, zijn voor het onderzoek zowel het collegeakkoord van het huidige als voorgaande college van Gedeputeerde Staten van belang. Voor dit onderzoek zijn het vorige coalitieakkoord 'Duurzaam denken, dynamisch doen' (2007-2011)²³, het huidige coalitieakkoord 'Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte' (2011-2015)²⁴ en de programmabegrotingen van 2010 en 2011²⁵ geanalyseerd. Daarnaast is het Beleidsplan Groen Water en Milieu 2006-2010²⁶ in het onderzoek betrokken, aangezien daarin ook duurzaamheidsambities zijn geformuleerd.

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 en gesprekken naar voren komt. We hanteren de tweedeling in ambities met betrekking tot 'milieu' en 'sociale voorwaarden en social return'.

Ambities milieu

In het huidige coalitieakkoord (2011-2015) worden vier opgaven onderscheiden. Deze zijn 'ruimte scheppen voor economische groei', 'forse verbetering van de mobiliteit', 'behoud en ontwikkeling van natuur en recreatie' en een 'evenwichtige verdeling van de ruimte'. In het akkoord worden op een aantal plekken de volgende ambities op het gebied van duurzaamheid benoemd:

- Het stimuleren van openbaar vervoer door te investeren in duurzaamheid, veiligheid en toegankelijkheid. Openbaar vervoer moet als goed alternatief worden ingezet voor het woon-werkverkeer;
- In het provinciaal milieubeleid streven naar oplossingen die zowel de economie versterken als het milieu verbeteren;
- Het faciliteren van duurzame ontwikkeling van grondgebonden land- en tuinbouw;
- Het faciliteren van initiatieven voor duurzame energieopwekking, zoals wind, zon, waterkracht, biomassa en aardwarmte.

Daarnaast staat in het coalitieakkoord dat de provincie een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid voert. Wat dit beleid precies inhoudt of beoogt, wordt in het coalitieakkoord niet expliciet vermeldt.

²³ Provincie Zuid-Holland (2007), Coalitieakkoord 'Duurzaam denken, dynamisch doen' (2007-2011).

²⁴ Provincie Zuid-Holland (2011), Coalitieakkoord 'Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte' (2011-2015).

²⁵ Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010 en Provincie Zuid-Holland (2010), Begroting 2011.

²⁶ Provincie Zuid-Holland (2006), Beleidsplan Groen Water en Milieu.

In het vorige coalitieakkoord nam duurzaamheid een meer prominente plaats in. Dit blijkt niet alleen uit de titel van het akkoord ('Duurzaam denken, dynamisch doen')²⁷, maar ook uit de plannen van het College. In het akkoord werden vier hoofdogaven onderscheiden, te weten: 'een gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving', 'integrale bereikbaarheid', 'duurzame economische ontwikkeling' en 'maatschappelijke participatie'. Binnen deze vier hoofdogaven werd een vijftal offensieven²⁸ aangekondigd, waaronder een duurzaamheids-offensief en groenoffensief.

Verder werd het opstellen en uitvoeren van een Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering aangekondigd, waarin in onder andere een project 100% duurzame aanbesteding van provinciale inkopen en provinciale aanbesteding van werken zou worden opgenomen²⁹.

In 2009 is naar aanleiding van een motie³⁰ van PS, waarin de opdracht werd gegeven duurzame ontwikkeling te definiëren en duurzaamheidsindicatoren voor provinciaal beleid te ontwikkelen en in de begroting op te nemen, het Kader Afweging Duurzame Ontwikkeling (KADO) opgesteld³¹. Dit kader heeft als doel duurzame ontwikkeling te stimuleren, door besluitvorming en uitvoering van provinciale taken nadrukkelijker op duurzame ontwikkeling te richten. Als gevolg daarvan is in de programmabegroting van 2010 (voor het eerst) een duurzaamheidsparagraaf in de begroting opgenomen (zie paragraaf 3.4).

In de duurzaamheidsparagraaf wordt de visie van de provincie op duurzaamheid als volgt toegelicht: *"Onder duurzame ontwikkeling verstaat de provincie een ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder de behoeften elders of van toekomstige generaties in gevaar te brengen. Daarmee wordt aangesloten bij de definitie van de commissie Brundtland (1987). Het gaat om het bewaren van evenwicht tussen de ontwikkeling van 'People, Planet en Profit'. Concreet gaat het om het vinden van de balans tussen sociaal-culturele, ecologische en economische ontwikkeling. Er vindt dus geen afwenteling plaats naar elders en later*

³².

In het Beleidsplan Groen Water en Milieu 2006-2010³³ wordt de ambitie uitgesproken te komen tot een duurzame mobiliteit. Daarbij wordt aangehaakt op het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020, waarin is aangegeven dat een duurzaam evenwicht gevonden moet worden tussen de eisen aan bereikbaarheid, gezondheid en veiligheid. Voorts wordt aangegeven dat de provincie duurzaam en maatschappelijk verantwoord zal opereren en doelgroepen hier actief kennis van laat nemen.

Relevante onderwerpen zijn onder andere: duurzaam inkopen, energie besparen, duurzame energietoepassingen in eigen gebouwen en wegen, secundaire grondstoffen in eigen werken, en duurzame mobiliteit.

²⁷ 'Duurzaam denken' wordt als volgt uitgelegd: *"innovatief denken is noodzakelijk om een welvarend, duurzaam en dynamisch Zuid-Holland te waarborgen. Innovatieve technologieën bieden oplossingen voor belangrijke maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimte, water, milieu, veiligheid en mobiliteit"*.

²⁸ In het Coalitieakkoord Duurzaam denken, dynamisch doen (2007-2011) wordt de start van een vijftal offensieven aangekondigd, te weten: een duurzaamheids-offensief, groenoffensief, bereikbaarheids-offensief, economisch offensief en een jeugdoffensief.

²⁹ Provincie Zuid-Holland (2007), Coalitieakkoord Duurzaam denken, dynamisch doen (2007-2011). Het betreffende project is in september 2011 afgerond, aangezien de doelstelling van het project is gerealiseerd. Duurzaam inkopen is daarmee sinds 2011 onderdeel gaan uitmaken van het reguliere beleid. Zie ook het antwoord op onderzoeksvraag 2.

³⁰ Betreft motie 42 "Motie ontwikkeling indicatoren voor effectmeting duurzaamheid beleidsmaatregelen door de Provincie Zuid-Holland" van de Partij voor de Dieren van 14 november 2007.

³¹ Naar aanleiding van motie 42 van 14 november 2007, doen GS op 4 februari 2009 een voorstel aan PS voor de uitvoering van KADO.

³² Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010.

³³ Provincie Zuid-Holland (2006), Beleidsplan Groen Water en Milieu.

Ambities sociale voorwaarden en social return

In de huidige benadering van duurzaam inkopen door de overheid krijgen naast milieu ook sociale aspecten aandacht (zie ook paragraaf 2.1). Het is aan de provincie om al dan niet ambities, doelen of een uitvoeringsprogramma op deze sociale aspecten te formuleren. Daarvoor bestaan ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) nog geen richtlijnen of verplichtingen uit wet- en regelgeving. Uit de verschillende beschikbare beleidsdocumenten en gesprekken blijkt geen bestuurlijk vastgesteld algemeen ambitieniveau op het gebied van sociale voorwaarden. In de gesprekken wordt aangegeven dat men het bij Bureau Inkoop en Regie (BIR) als 'vanzelfsprekend' ziet om aandacht aan sociale voorwaarden te besteden³⁴.

Ten aanzien van social return is uit de gesprekken naar voren gekomen dat gedurende de onderzoeksperiode 2010-2011 hiervoor geen beleid was vastgesteld. Begin 2012 is inkoopbeleid vastgesteld, waarin een passage over social return is opgenomen. Zie hiervoor ook de toelichting bij 'Bevinding kans 1' in paragraaf 3.3.

Resumerend: In het vorige coalitieakkoord voor de periode 2007-2011 was sprake van een uitgesproken duurzaamheidsambitie, die gekoppeld werd aan een actieprogramma met doelen gericht op het bevorderen van energiebesparing, duurzame energie en bescherming van het milieu. In dit akkoord werd expliciet de ambitie ten aanzien van duurzaam inkopen en aanbesteden genoemd. Vanuit het coalitieakkoord en de uitwerking daarvan in KADO is er een duidelijke doorvertaling van de duurzaamheidsambities naar duurzaam inkopen.

In het nieuwe coalitieakkoord voor de periode 2011-2015 zijn de duurzaamheidsambities minder uitgesproken en uitgewerkt. Daar waar duurzaamheid wordt genoemd, lijkt dit vooral gerelateerd te worden aan milieuaspecten, zoals bij het stimuleren van openbaar vervoer. De milieumambities worden in verband gebracht met de economie: "*In het provinciaal milieubeleid streven wij naar oplossingen die zowel de economie versterken als het milieu verbeteren*". In het akkoord is expliciet aangegeven dat de provincie een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid voert.

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 100% duurzaam inkopen in 2011.
--

Beoordeling: Ja, voldoet

Toelichting

De provincie heeft de beleidsdoelen met betrekking tot duurzaam inkopen in diverse documenten³⁵ opgenomen. In deze documenten wordt het streven genoemd om in 2011 100% duurzaam in te kopen. In het Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering is dit doel als volgt uitgewerkt.

"Het doel is te komen tot 100% duurzame inkoop en aanbesteding in 2011, voor alle nieuw af te sluiten inkoopovereenkomsten, conform de criteria voor Duurzaam Inkopen zoals die zijn opgesteld door SenterNovem."

³⁴ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

³⁵ Beleidsdoelen zijn terug te vinden in de ondertekende Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen, Coalitieakkoord 2007-2011 en 2011-2015, programmabegrotingen en KADO (2009).

Het doel wordt daarbij als volgt gefaseerd:

- 2009 – 70%
- 2010 – 90%
- 2011 – 100%

Van juni 2007 tot maart 2011 werden beleidsdoelen op het gebied van duurzaam inkopen vertaald in twee kaderregelingen³⁶ van de provincie. In deze regelingen werd duurzaam inkopen expliciet vermeld: "*In het kader van duurzame provinciale bedrijfsvoering streeft de provincie Zuid-Holland naar 100% duurzame aanbesteding van provinciale inkopen en provinciale aanbesteding van werken.*"

De twee kaderregelingen uit 2007 zijn per maart 2011 vervangen door de nieuwe 'kaderregeling Inkoop Werken, Leveringen en Diensten 2011'. Gelijktijdig werd het inkoopbeleid ontwikkeld. Daarbij is tussen beide documenten een scherpe scheiding aangebracht in inkoopkaders en inkoopbeleid. In het inkoopbeleid zijn specifieke doelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen. Vanaf 2012 zal voor de toetsing van 100% duurzaam inkopen een beperking tot nationale en Europese aanbestedingen worden vastgelegd als beleidslijn.

Bevinding eis 2: Het belangrijkste beleidsdoel met betrekking tot duurzaamheid voldoet aan de SMART-eisen

Beoordeling:
Ja, voldoet

Toelichting

Het centrale beleidsdoel met betrekking tot het milieuaspect van duurzaam inkopen, was het streven naar 100% duurzaam inkopen in 2011. Dit doel voldoet voor alle kenmerken aan een SMART-geformuleerd doel. De provincie hanteert een gefaseerde aanpak (40% in 2008, 70% in 2009, 90% in 2010 en 100% in 2011) voor het streven naar 100% duurzame inkoop.

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: In dit onderzoek kon niet expliciet worden aangetoond dat het inkoopbeleid als kader voor duurzaam inkopen en aanbesteding wordt toegepast.

Beoordeling:
Nee,
voldoet niet

Toelichting

BIR stuurt op het toepassen van het inkoopbeleid (100% duurzaam inkopen). Dit doet zij onder andere door duurzaam inkopen onder de aandacht te brengen bij de vakafdelingen en ervoor te zorgen dat duurzaamheidseisen worden opgenomen in inkoopplannen³⁷. Er is geen duidelijk zicht op in hoeverre bij de aanbestedingen waarbij BIR niet betrokken is het duurzaamheidsbeleid als kader wordt gehanteerd bij duurzaam inkopen en aanbesteden³⁸. Op basis van de onderzochte dossiers in het kader van de gevalstudies kon niet in

³⁶ Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten 2007 en kaderregeling inkoop van 2B-diensten van de provincie Zuid-Holland 2007.

³⁷ In de inkoopplannen van evenementencatering, externe postbezorging en verkeersregelinstallaties staat dat duurzaamheidseisen in de aanbesteding opgenomen moet worden.

³⁸ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

alle gevallen worden bevestigd dat het inkoopbeleid aantoonbaar wordt toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding (zie bevinding eis 9 en hoofdstuk 9).

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 het mandaatbesluit³⁹ en procesbeschrijvingen⁴⁰. In het mandaatbesluit staat onder andere dat GS bevoegd zijn om besluiten in het kader van werken, regelingen en diensten met een geraamde waarde van €193.000 of meer te nemen. De provinciesecretaris en directeuren zijn bevoegd om besluiten te nemen voor bedragen tot €193.000.

Bevinding kans 1: De beleidsdoelen ten aanzien van milieu zijn soms ambitieus. Wat betreft sociale voorwaarden en social return heeft de provincie (nog) geen (uitgesproken) ambities.

Deels van
toepassing

Toelichting

De provincie toont zich in de doelstelling van sommige projecten ambitieus. De aanbesteding van bijvoorbeeld evenementencatering had een hoog ambitieniveau (zie paragraaf 9.1). Er is soms sprake van extra duurzaamheidswensen boven op de minimeisen. Dit ligt aan het soort onderwerp, de afdeling en of de markt met innovatieve ideeën komt⁴¹.

Ook legt de provincie de verbinding tussen duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). In 2009 zijn op ambtelijk niveau beleidsnotities duurzaam inkopen⁴² opgesteld, waarin MVO wordt genoemd: "*Het actieprogramma (Duurzaam inkopen) sluit aan bij de uitgangspunten van het Coalitieakkoord en heeft tot doel het huidige interne milieubeleid te professionaliseren naar een duurzame bedrijfsvoering. Daarmee wil de provincie een voorbeeld zijn voor het bedrijfsleven en haar inwoners en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) stimuleren.*"

De provincie ziet internationaal beleid niet als provinciale opgave, behalve daar waar overheidsbetrokkenheid nodig is. Overeenkomstig nationaal beleid worden in internationale contacten de democratische waarden en mensenrechten uitgedragen.

Gedurende de onderzoeksperiode was er geen beleid op social return. Soms wordt social return al wel meegenomen in aanbestedingen (zie de aanbesteding voor evenementencatering, paragraaf 9.1). In het inkoopbeleid, dat vanaf begin 2012 van kracht is, is een passage over social return opgenomen.

³⁹ Provincie Zuid-Holland (2010), Mandaatbesluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland voor de provinciale organisatie 2011, uitgegeven op 3 december 2010.

⁴⁰ De provincie heeft procesbeschrijvingen opgesteld voor het uitvoeren van diverse typen aanbestedingen. De procesbeschrijvingen worden begin 2012 vastgesteld.

⁴¹ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

⁴² Provincie Zuid-Holland (2009), projectplan duurzaam inkopen, vastgesteld door stuurgroep Duurzaam Inkopen op 22 september 2009.

Onderzoeksvraag 2.

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

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

In het nieuwe coalitieakkoord staat dat de provincie een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid voert. Er wordt niet vermeldt wat dit beleid precies inhoudt of beoogt. De basis voor het beleid voor duurzaam inkopen lag (tot het inkoopbeleid in 2012 van kracht werd) in de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen, die eind 2009 door GS is vastgesteld en waarin een ambitie voor duurzaam inkopen is geformuleerd⁴³. Deze ambitie is verder uitgewerkt in het Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering, waarin voor de bedrijfsvoeringaspecten invulling wordt gegeven aan het GS-beleid op duurzaamheid. Het actieprogramma, waar het project 100% duurzame inkoop deel van uitmaakt, is eind 2011 afgerond. Duurzaam inkopen is daarmee sinds 2011 onderdeel gaan uitmaken van het reguliere beleid⁴⁴.

Naast de Deelnameverklaring en het Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering is beleid terug te vinden in het Kader Afweging Duurzame Ontwikkeling (KADO)⁴⁵. KADO draagt de organisatie nadrukkelijk op de afweging People-Planet-Profit steeds te maken. Het actieprogramma en KADO beschrijven welke stappen ondernomen moeten worden om duurzaam in te kunnen kopen. In het document 'beleidsnotities duurzaam inkopen' wordt een aantal beleidsmatige keuzes (bijvoorbeeld op het gebied van innovatie) aangeduid en onderbouwd. In het format voor een inkoopplan in het kader van Europese en nationale aanbestedingen, zijn de duurzaamheidseisen van Agentschap NL als onderwerp voor het aanbestedingsdocument benoemd (zie ook bevinding eis 6).

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)

De duurzaamheidsambities zijn via het instrument van de Deelnameverklaring vertaald naar het Zuid-Hollandse inkoopbeleid. Het inkoopbeleid met betrekking tot duurzaam inkopen was tot maart 2011 opgenomen in twee kaderregelingen. Hierin is de volgende doelstelling geformuleerd ten aanzien van duurzaam inkopen⁴⁶:

"In het kader van duurzame provinciale bedrijfsvoering streeft de provincie Zuid-Holland naar 100% duurzame aanbesteding van provinciale inkopen en provinciale aanbesteding van werken. De concrete toepassing van duurzaamheidscriteria bij inkooptrajecten is een landelijk speerpunt. In 2010 dient 50% van de inkoop van de provincie duurzaam te zijn volgens de landelijke richtlijn voor lagere overheden. Wij hebben het beleid veel scherper neergezet en streven naar 100 % duurzaam inkopen. De concrete toepassing hiervan zal telkens in een jaarlijks actieplan worden uitgewerkt."

⁴³ Provincie Zuid-Holland (2009), Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen.

⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2011), Derde kwartaalrapportage Meerjarenplanning Facilitaire Zaken 2011-2013.

⁴⁵ KADO is door GS is op 3 februari 2009 vastgesteld.

⁴⁶ Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken en leveringen en diensten 2007.

De doelstelling om in 2011 100% van het inkoopvolume duurzaam in te kopen, 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 aanbestedingsdocument⁴⁷. 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).

3.4 Bestuurlijke betrokkenheid

Bevinding eis 5: Er is aantoonbaar sprake van sturing en monitoring door GS en PS.

Beoordeling:
Ja, voldoet

Toelichting

Vanaf 2010 wordt, als gevolg van KADO, een duurzaamheidsparagraaf in de programmabegroting opgenomen. De duurzaamheidsparagraaf gaf in 2010 en 2011 invulling aan de 'Balans', waarin de bijdrage van het provinciale beleid aan duurzaamheid werd weergegeven. De nadruk lag op politieke doelen uit het coalitieakkoord (2007-2011), waarvoor veertien afrekenbare prestatie-indicatoren (waaronder duurzaam inkopen) zijn geformuleerd, die bijdragen aan duurzaamheid. In de begroting voor 2012⁴⁸ is tevens een duurzaamheidsparagraaf opgenomen, maar er wordt niet langer gerapporteerd op de prestatie-indicatoren zoals vastgesteld in 2010. De nadruk ligt op politieke doelen uit het Hoofdlijnenakkoord die een relatie kunnen hebben met duurzaamheid⁴⁹. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt gerapporteerd over het doel 'het voeren van een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid en bedrijfsvoering'.

Met het ondertekenen van de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen spraken GS af in het (milieu)jaarverslag te rapporteren over concrete resultaten en de realisatie van ambities. In de jaarrekening van 2010 wordt, conform deze afspraak, gerapporteerd over het percentage duurzame inkopen⁵⁰.

In 2010 hebben GS de Eenheid Audit en Advies gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar aanbestedingen en de mate waarin de organisatie maatregelen heeft getroffen om te waarborgen dat de doelstelling van duurzaam inkopen in 2011 zou worden gerealiseerd⁵¹. De bevindingen uit dit onderzoek hebben geleid tot diverse aanpassingen in de organisatie van BIR (zie bevinding eis 8).

⁴⁷ 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).”

⁴⁸ Provincie Zuid-Holland (2011), Begroting 2012.

⁴⁹ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het percentage meetpunten waar de waterkwaliteit aantoonbaar is verbeterd, procentuele jaarlijkse groei van recreatieplaatsen in Zuid-Holland en de procentuele jaarlijkse groei in aantal reizigerskilometers in provinciale busconcessies.

⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarrekening 2010.

⁵¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Eenheid Audit en Advies, Rapport onderzoek aanbesteden: rechtmatig en duurzaam.

In algemene zin constateren de geïnterviewden dat er minder gerapporteerd hoeft te worden over duurzaam inkopen⁵². Met het afronden van het Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering, hoeft er bijvoorbeeld niet meer op het niveau van de afdeling Facilitaire Zaken gerapporteerd te worden over de voortgang van de projecten⁵³.

De geïnterviewden merken tevens op dat het onderwerp duurzaam inkopen bij het nieuwe college van GS minder leeft dan bij het voorgaande college en dat door het nieuwe college vooralsnog niet actief wordt bevestigd op het onderwerp. Het is nog onduidelijk op welke wijze het nieuwe college van GS op duurzaam inkopen zal sturen en monitoren.

Bevinding kans 2: PS zijn aantoonbaar geïnteresseerd in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.

Ja, voldoet

Toelichting

PS zijn aantoonbaar geïnteresseerd in het beleid omtrent duurzaam inkopen. Zo werd het initiatief genomen tot KADO en werd gevraagd om te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen (waaronder het duurzaamheidsoffensief) uit het coalitieakkoord van 2007-2011 werden bereikt⁵⁴. Daarnaast werden er moties ingediend en statenvragen gesteld (zie onderzoeksvraag 4).

Onderzoeksvraag 4.

In hoeverre zijn GS en PS bij dit proces betrokken?

Antwoord (zie ook bevinding eis 5 en bevinding kans 2)

GS zijn bevoegd om het inkoopbeleid vast te stellen, zij hebben dit in 2012 voor het eerst gedaan. Het zijn ook GS die zich door de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen⁵⁵ hebben geïnteresseerd aan het ambitieniveau om in 2011 voor 100% duurzaam in te kopen.

GS hebben met het coalitieakkoord 2007-2011 de ambitie uitgesproken om een Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering op te stellen en uit te voeren. Het Actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering is inmiddels afgerond en ingebed in de staande organisatie. GS zullen in 2012 in het kader van het nieuwe inkoopbeleid nieuwe doelen stellen c.q. beleidskeuzes maken op het gebied van duurzaam inkopen.

Uit de gesprekken⁵⁶ komt naar voren dat er vanuit het nieuwe college van GS weinig druk zou worden uitgeoefend om duurzaam in te kopen. Bij de vorige coalitie waren de gedeputeerden - volgens de geïnterviewden - meer betrokken, door de huidige coalitie wordt er zakelijker tegen duurzaam inkopen aangekeken. Efficiency en kostenbesparingen gaan een steeds belangrijker rol spelen bij inkoop. Gestreefd zou worden om met minimale middelen zo duurzaam mogelijk in te kopen⁵⁷. Ambtelijk verandert dit waarschijnlijk

⁵² Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

⁵³ Provincie Zuid-Holland (2011), Derde kwartaalrapportage Meerjarenplanning Facilitaire Zaken 2011-2013.

⁵⁴ Randstedelijke Rekenkamer (2010), Validatie terugblik Collegeperiode 2007-2011.

⁵⁵ De provincie Zuid-Holland hanteert de volgende definitie voor duurzaam inkopen: het toepassen van economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten in alle fasen van het inkoopproces zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van een product, dienst of werk dat aan deze economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten voldoet (Bron: beleidsnotities, duurzaam inkopen).

⁵⁶ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

⁵⁷ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

weinig, aangezien duurzaam inkopen steeds beter wordt ingebed in de organisatie en met bijvoorbeeld de invoering van een geautomatiseerde workflow met vragen over duurzaam inkopen vanaf 2012, wordt de organisatie juist extra ondersteund bij het (duurzame) inkoopproces. Hierover volgt meer in paragraaf 4.3.

Naar aanleiding van een motie van PS is KADO⁵⁸ opgesteld. Tevens is er een motie aangenomen, waardoor er bij de uitwerking van de Provinciale Structuurvisie nadrukkelijk duurzaamheidsaspecten moeten worden opgenomen⁵⁹. In december 2011 zijn er schriftelijke vragen over duurzaam inkopen gesteld⁶⁰.

De geïnterviewden merken op dat de betrokkenheid van de nieuwe statenleden van PS ten opzichte van duurzaamheid is afgenomen vergeleken met de vorige collegeperiode. Volgens de geïnterviewden wordt er steeds voorzichtiger met duurzaamheid en innovatie omgegaan. Het is niet (meer) vanzelfsprekend⁶¹.

⁵⁸ De opdracht van KADO was: '*Definieer duurzame ontwikkeling, ontwikkel duurzaamheidsindicatoren voor provinciaal beleid en neem die op in de begroting.*' In de begroting van 2010 en 2011 is een duurzaamheidsparagraaf opgenomen, waarin de bijdrage van het huidige provinciale beleid aan duurzaamheid beschreven.

⁵⁹ Provinciale Staten Zuid-Holland (2010), Motie 220/6191.

⁶⁰ Betreft schriftelijke vragen (nr. 2589) van de Partij voor de Dieren, over duurzaam inkopen (nr. 2589) van 13 december 2011

⁶¹ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

HOOFDSTUK 4

Organisatie provincie Zuid-Holland

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie duurzaam inkopen heeft georganiseerd.

4.1 Inleiding

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 7, 8 en 9. 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 7 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.	Deels

Tabel 8 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 van toepassing

Tabel 9 Organisatie: extra bevindingen

Organisatie: extra bevindingen		Beoordeling
1.	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
2.	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. Dit speelt ook in de provincie Zuid-Holland.	Aandachtspunt

4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen

Er kunnen binnen overheidsorganisaties drie hoofdvormen voor een inkooporganisatie⁶² 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 inkoopfunctie⁶³ 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”⁶⁴.

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.

⁶² Deze driedeling, met deze termen, is afkomstig van het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding PIANOo (zie www.piano.nl).

⁶³ 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.

⁶⁴ 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: Bij aanbestedingen worden over het algemeen ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid gesteld, mits BIR betrokken is en het format van het inkoopplan wordt gehanteerd.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Het type inkoopprocedure bepaalt de betrokkenheid van BIR bij het inkooptraject. In beginsel is BIR (verplicht) betrokken bij alle Europese en nationale aanbestedingen en verzorgen de inhoudelijke vakafdelingen zelf de meervoudig onderhands en enkelvoudige aanbestedingen. De vakafdelingen kunnen voor de meervoudig onderhands en enkelvoudige aanbestedingen wel advies vragen bij BIR⁶⁵.

De geïnterviewden geven aan dat de inkopers van BIR de duurzaamheideisen altijd opnemen in aanbestedingen⁶⁶. Als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces dient een inkoopplan te worden opgesteld. In het format⁶⁷ dat voor een dergelijk plan in het kader van Europese en nationale aanbestedingen is opgesteld, zijn de duurzaamheideisen van Agentschap NL als onderwerp voor de selectieleidraad / aanbestedingsdocument benoemd. Voor de meervoudig onderhands en enkelvoudige aanbestedingen is een dergelijk format waarin de duurzaamheideisen genoemd zijn niet in het onderzoeksmateriaal aangetroffen. Wel is in een in 2010 door de Randstedelijke rekenkamer uitgevoerd onderzoek⁶⁸ gebleken dat voor meervoudige onderhandse aanbestedingen de duurzaamheideisen expliciet zijn opgenomen in de werkinstructies.

Tabel 10 beschrijft de richtlijnen voor de keuze van de inkoopprocedure.

Tabel 10 Provinciale aanbestedingsregels: drempelbedragen en procedures⁶⁹

Soort opdracht	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Nationaal	Europees
Werken	> € 1.500 < € 100.000	> € 100.000 < € 3.000.000		> € 3.000.000
Leveringen en diensten	> € 1.500 < € 50.000	> € 50.000 < € 193.000	> € 193.000 bij 2B-diensten ⁷⁰	> € 193.000

⁶⁵ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

⁶⁶ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

⁶⁷ Inkoopplan Europese / Nationale aanbesteding provincie Zuid-Holland.

⁶⁸ Eindrapport Validatie Terugblik Collegeperiode 2007-2011 Provincie Zuid Holland, Randstedelijke Rekenkamer, januari 2011.

⁶⁹ Kaderregeling inkoop 2011, provincie Zuid-Holland.

Enkelvoudig onderhandse uitnodiging: Een enkelvoudige onderhandse uitnodiging komt alleen in beeld bij relatief geringe aankopen. De grens van € 50.000 voor leveringen en diensten en €100.000 voor werken leveringen en diensten, waaronder een enkelvoudige onderhandse uitnodiging is toegestaan, is door de provincie zelf bepaald.

Voor dergelijke aanbestedingen kan de vakafdeling advies van BIR vragen. Dit is niet verplicht.

Meervoudig onderhandse aanbesteding: Hierbij dienen bij ten minste bij drie bedrijven offertes te worden aangevraagd. Het bureauhoofd beslist en ondertekent de opdrachtverstrekking. Evenals bij de enkelvoudige onderhandse uitnodiging kan men BIR om advies vragen. Ook bij dit type aanbesteding is dat niet verplicht.

Openbare/Europese aanbesteding: Voor dit type aanbestedingen moet de vakafdeling contact opnemen met BIR. De verantwoordelijke gedeputeerde dient het inkoopplan te bekrachtigen.

Bevinding eis 7: De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaam inkopen, deels adequaat georganiseerd. BIR probeert het onderwerp onder de aandacht te brengen bij de vakafdelingen en probeert de minimumeisen in aanbestedingen op te nemen waar de inkopers bij betrokken zijn. Op de overige trajecten heeft BIR geen zicht en ontbreekt de borging dat minimumeisen worden opgenomen.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

BIR bewaakt in beginsel de procedurele gang van zaken. Uit een analyse in 2010 blijkt dat BIR direct, hetzij indirect via een raamovereenkomst, bij de totstandkoming van 67% van het aantal verplichtingen en van 84% van de totale financiële omvang is betrokken⁷¹ (zie ook bevinding eis 6). Op de overige trajecten heeft BIR geen zicht, waardoor niet geborgd is dat minimumeisen worden opgenomen. BIR probeert, door middel van roadshows en cursussen, duurzaam inkopen onder de aandacht te brengen bij de vakafdelingen.

Per 1 januari 2012 is een geautomatiseerde workflow geïntroduceerd, waarin vragen met betrekking tot duurzaam inkopen zijn opgenomen. Het gebruik van de applicatie wordt verplicht gesteld. De applicatie is voorzien van harde stops zodat alle informatie ingevoerd dient te worden. Hierdoor wil BIR een 100% betrouwbaar beeld krijgen over de mate waarin duurzaam wordt ingekocht zodat sturing op duurzaam inkopen mogelijk wordt⁷². Met deze wijzigingen zal de provincie naar verwachting vanaf 2012 een inkoopfunctie hebben die, met betrekking tot duurzaamheid, adequaat is georganiseerd.

Extra bevinding 1: 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.

Beoordeling:
Aandachtspunt

⁷⁰ Betreft diensten die geen bijdrage leveren aan de eenwording van de interne markt omdat de diensten door nationale dienstverleners (moeten) worden uitgevoerd.

⁷¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Eenheid Audit en Advies, Rapport onderzoek aanbesteden: rechtmatig en duurzaam.

⁷² Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

Toelichting

Hoewel duurzaam inkopen in het beleidsplan Groen, Water en Milieu wordt genoemd (zie paragraaf 3.2), blijkt er nauwelijks verbinding te zijn tussen BIR en de beleidsafdeling Milieu. Uit de interviews en gevalstudies blijkt dat BIR het primaat heeft voor duurzaam inkopen en de beleidsafdeling Milieu daar nauwelijks bij betrokken wordt. Alleen bij de gevalstudie van verkeersregelinstallaties is vanwege de hoge investeringskosten een bijdrage gevraagd aan de beleidsafdeling Milieu (zie paragraaf 9.4).

Bevinding kans 4: BIR 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

Zuid-Holland heeft een hoge ambitie als het gaat om duurzaam inkopen; dit blijkt uit de ambitie om vanaf 2011 (in plaats van 2015) voor 100% duurzaam in te kopen. Bij BIR en medewerkers van de vakafdelingen is aandacht en draagvlak voor duurzaamheid. Naast de verplichte minimumeisen van Agentschap NL kunnen ook de niet-verplichte gunningcriteria uit de criteriadocumenten als aanvullende duurzaamheidswens worden opgenomen. Geïnterviewden geven aan, dat daar waar het mogelijk is om meer te doen, dit wordt gestimuleerd door de organisatie. Iets extra's doen is een ambitie/motivatie van sommige medewerkers van de provincie. Uit de gesprekken blijkt dat bij sommige aanbestedingen (bijvoorbeeld Financiën) BIR ideeën aandraagt voor duurzaam inkopen, bij andere aanbestedingen (bijvoorbeeld kunst en cultuur, milieu) nemen afdelingen zelf het initiatief.

Strategische inkopers en projectleiders van de vakafdelingen kijken tegenwoordig ook naar alternatieven die verder gaan dan de minimumeisen voor duurzaam inkopen. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot een aanbesteding van vipvervoer op aardgas⁷³. Dit zijn echter wel uitzonderingen; bij het merendeel van de aanbestedingen wordt uitgegaan van de minimumeisen. Het afgelopen jaar is er ook steeds meer gekeken op welke wijze bij aanbestedingen aan de markt gevraagd kan worden wat zij nog meer kunnen bieden op het gebied van duurzaamheid. Daar krijgen ze soms ook extra punten voor in de aanbesteding⁷⁴. Een voorbeeld is de gevalstudie evenementencatering (zie paragraaf 9.1).

Onderzoeksvraag 5a.

Hoe is de inkoopfunctie van de provincie georganiseerd?

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

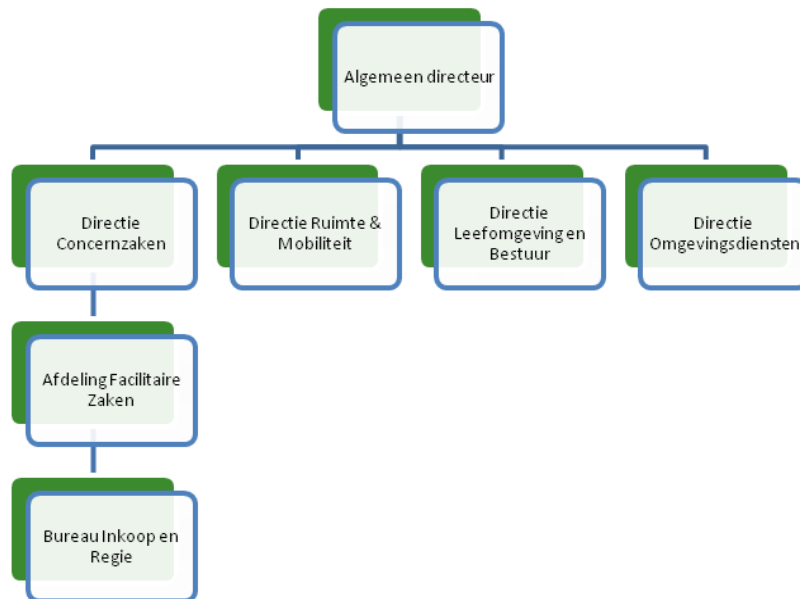
BIR valt onder de directie Concernzaken: een van de vier directies van de ambtelijke organisatie van de provincie.

De Provincie Zuid-Holland kent een gecoördineerde inkoop, waarbij het centrale inkoopbureau (BIR) verplicht gaat over de Europese en nationale openbare aanbestedingen en de lijn zelf de meervoudig onderhands en enkelvoudige aanbestedingen oppakt en advies kan vragen bij Inkoop. BIR is verantwoordelijk voor inkoopbeleidsvorming, centrale kaderstelling, advisering, coördinatie, inkoopinfrastructuur, inkoopprocessen – en procedures en informatievoorziening⁷⁵.

⁷³ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

⁷⁴ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 en 28 november 2011.

⁷⁵ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.



Figuur 4 Organogram provincie Zuid-Holland (positie Bureau Inkoop en Regie)

Onderzoeksvraag 5b.

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

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

Sinds begin 2011 vormen inkoopadviesteams de basis van BIR. Er is een team primaire processen (werken) en een team ondersteunende processen (leveringen en diensten). De teams bestaan uit een strategisch adviseur, strategisch inkoopers, tactisch inkoopers, een contractbeheerder en een administratief ondersteuner⁷⁶. Bij het bureau zijn 19 inkoopers (naar schatting 16 fte) en 1 bureauhoofd (1fte) werkzaam.

4.4 Controle en monitoring

Extra bevinding 2: 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. Dit speelt ook in de provincie Zuid-Holland.

Beoordeling:
Aandachtspunt

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.

⁷⁶ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

Dit speelt ook in de provincie Zuid-Holland. Er is een kanttekening te plaatsen bij de Zuid-Hollandse monitor, aangezien de resultaten van de monitor zijn gebaseerd op een steekproef, waardoor er enkel gerapporteerd is over Europese aanbestedingen (zie paragraaf 4.5, paragraaf 5.3 en paragraaf 5.4). Voor 2010 heeft de provincie gerapporteerd 100% duurzaam in te kopen. Uit een eerder onderzoek van de Rekenkamer, 'Terugblik collegeperiode 2007-2011', hebben wij geconstateerd dat 84% van het totale inkoopvolume voldoet aan de minimumeisen voor het jaar 2010⁷⁷. Dit wordt ook in de jaarrekening van de provincie voor 2010 gerapporteerd.

Bevinding eis 8: Er is sprake van een beperkte mate van controle en verantwoording op duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsproces. Hieraan wordt echter wel gewerkt door het introduceren van een geautomatiseerd workflowsysteem en contractbeheer.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Er vindt jaarlijks een controle plaats van de aanbestedingsdossiers, waarbij ook naar de duurzaamheidsaspecten wordt gekeken⁷⁸. Het betreft een controle achteraf, waarbij geen bijsturing mogelijk is indien blijkt dat de duurzaamheidseisen niet zijn meegenomen. Zoals in de toelichting bij de bevinding bij eis 6 is aangegeven, worden in het format⁷⁹ voor een inkoop/aanbestedingsplan in het kader van Europese en nationale aanbesteding de duurzaamheidseisen van Agentschap NL benoemd. Op basis van de gesprekken en de beschikbare documenten is niet gebleken of in het inkoop- en aanbestedingsproces wordt gecontroleerd of de duurzaamheidseisen ook daadwerkelijk worden opgenomen in het inkoop/aanbestedingsplan en latere aanbestedingsdocumenten. Ook voor de meervoudig onderhands en enkelvoudige aanbestedingen is niet duidelijk of in het aanbestedingsproces wordt gecontroleerd of de duurzaamheidseisen zijn meegenomen.

Naar aanleiding van opmerkingen van de accountant ten aanzien van de rechtmatigheid van aanbestedingen, heeft de provincie verschillende verbeteringen aangebracht om de rechtmatigheid bij aanbestedingen beter op orde te krijgen⁸⁰. Het gaat bij rechtmatigheid niet specifiek om het al dan niet opnemen van duurzaamheidseisen, maar door het type verbeteringen ten aanzien van rechtmatigheid wordt tegelijkertijd het opnemen van de duurzaamheidseisen wel geborgd. Het gaat bij deze verbeteringen ondermeer om beschrijvingen van procedures en processen, de ontwikkeling en implementatie van een geautomatiseerd workflowsysteem ten aanzien van 'Verwerven en aannemen' en het digitaliseren van contractbeheer⁸¹. BIR zal hierdoor beter zicht krijgen op de inkoopprocessen waardoor gestuurd worden op het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces.

4.5 Inkoopvolume

Onderzoeksvraag 5c.

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

Antwoord

Het totale inkoopvolume van Zuid-Holland is circa € 300 mln. over 2010. Dit is weergegeven in Figuur 4. Van deze € 300 mln. valt circa € 198 mln. (66 % van het totale inkoopvolume) in een van de 52 productcategorieën

⁷⁷ Randstedelijke Rekenkamer (2010), Validatie terugblik Collegeperiode 2007-2011.

⁷⁸ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

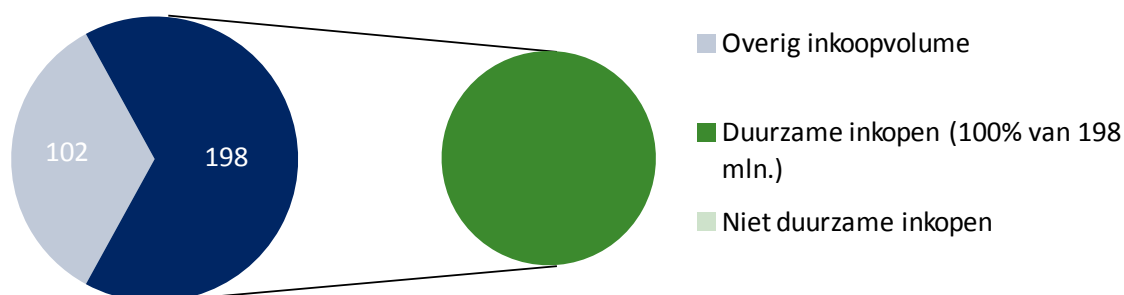
⁷⁹ Provincie Zuid-Holland, Inkoopplan Europese / Nationale aanbesteding provincie Zuid-Holland.

⁸⁰ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

⁸¹ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 3 november 2011.

waarvoor Agentschap NL minimumeisen heeft geformuleerd (donkerblauw). Ongeveer € 102 mln. (lichtblauw) valt buiten de Agentschap NL-criteria en wordt daarmee niet meegenomen in de berekening van het percentage duurzaam inkopen. Van de € 198 mln. is € 198 mln. (donkergroen) duurzaam aanbesteed: 100% dus.

In het kader van de Monitor Duurzaam Inkopen wordt gevraagd in hoeverre sprake is van duurzaam inkopen en aanbesteden ten aanzien van Europese aanbestedingen, nationale openbare aanbestedingen en meervoudig onderhandse aanbestedingen met een waarde gelijk aan of groter dan € 50.000 exclusief BTW⁸². De Randstedelijke Rekenkamer constateert dat de provincie Zuid-Holland ten behoeve van de Monitor Duurzaam Inkopen 2010 alleen de gegevens van Europese aanbestedingen (66% van het totale inkoopvolume) heeft opgegeven. De provincie geeft aan dat bij de steekproef voor de monitor de nadruk lag op de grotere opdrachten, waardoor binnen het volume boven €50.000 slechts opdrachten zijn opgenomen die boven de Europese aanbestedingsgrens uitkwamen. Aangezien gerapporteerd is over 66% van het totale inkoopvolume, lijkt het behalen van een score van 100% indien over het totale inkoopvolume was gerapporteerd, onwaarschijnlijk. In een eerder onderzoek van de Rekenkamer, 'Terugblik collegeperiode 2007-2011'⁸³, hebben wij geconstateerd dat in 2010 84% van het totale inkoopvolume voldeed aan de minimumeisen.



Figuur 5 Totaal inkoopvolume (2010) en volume duurzaam inkopen (in € mln.)⁸⁴

⁸² KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG.

⁸³ Randstedelijke Rekenkamer (2010), Validatie terugblik Collegeperiode 2007-2011.

⁸⁴In het kader van de Monitor Duurzaam Inkopen wordt gevraagd in hoeverre er sprake is van duurzaam inkopen en aanbesteden ten aanzien van Europese aanbestedingen, nationale openbare aanbestedingen en meervoudig onderhandse aanbestedingen met een waarde gelijk aan of groter dan € 50.000 exclusief BTW. De provincie geeft aan dat door de opzet van de monitor – per productgroep steeds de opdrachten met de hoogste waarde – in de steekproef de nadruk lag op de grotere opdrachten. Daardoor zijn binnen het volume boven € 50.000 slechts opdrachten opgenomen die boven de Europese aanbestedingsgrens uitkwamen.

HOOFDSTUK 5

Uitvoering provincie Zuid-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 11 en 12. 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 11 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 duurzaamheideisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.	Deels
11.	De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.	Deels

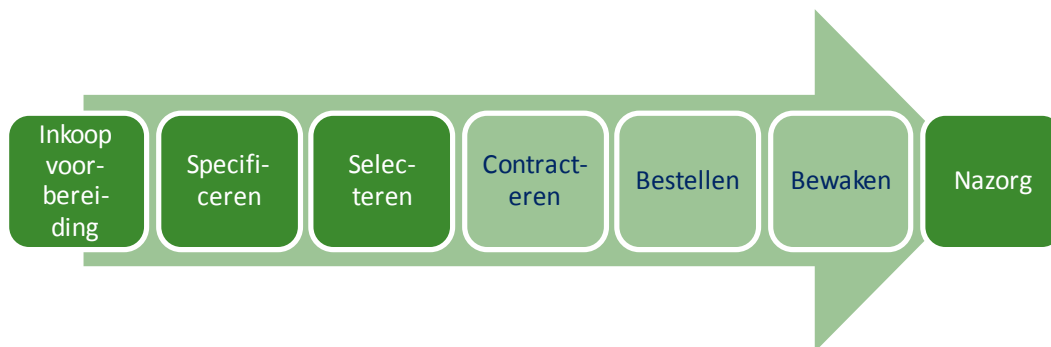
Tabel 12 Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen

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.	-
6.	De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.	-

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)⁸⁵

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 meegenomen. Echter de (letterlijke) criteria van Agentschap NL worden, zo blijkt uit meerdere gevalstudies, niet volledig overgenomen in de aanbestedingsdocumenten.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

De geïnterviewden geven aan dat bij alle aanbestedingen waar BIR bij betrokken is de minimumeisen worden gehanteerd. Bij de vijf gevalstudies was volgens de geïnterviewden sprake van een 'duurzame inkoop'⁸⁶. De rekenkamer constateert echter dat er niet altijd 'hard' bewijs is dat de duurzaamheideisen van Agentschap NL volledig in de aanbesteding zijn opgenomen.

⁸⁵ Figuur uit Handreiking Duurzaam inkopen en aanbesteden, voorheen SenterNovem (nu Agentschap NL).

⁸⁶ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

Dit kan met twee voorbeelden worden geïllustreerd. Bij de aanbesteding voor renovatie en nieuwbouw van het steunpunt Coenecoop⁸⁷ is in de bestektekst opgenomen dat aan de geldende criteria van Agentschap NL voldaan moet worden en de verantwoordelijkheid daarvoor wordt bij de opdrachtnemer gelegd. De minimumeisen van Agentschap NL zijn niet letterlijk in het bestek opgenomen. Vooral nog is het beeld dat aan één van de twee eisen van Agentschap NL wordt voldaan, namelijk het gebruik van FSC gecertificeerd hout.

Een tweede voorbeeld is de aanbesteding van fietspad F249. Daarbij zijn de minimumeisen niet expliciet vermeld in de aanbesteding. De geïnterviewde heeft aangegeven dat de criteria niet expliciet in de aanbesteding zijn opgenomen, maar in de praktijk wel zijn toegepast. Dit maakt het voor de onderzoekers lastig om te beoordelen in hoeverre het een duurzame inkoop betreft (zie ook hoofdstuk 9).

Bij de aanbesteding van evenementencatering zijn extra duurzaamheidscriteria opgenomen. Het gaat dan om eisen die in de voorbereidings- en specificatiefase zijn geformuleerd.

Bevinding eis 10: Bij de meeste trajecten vindt er een marktverkenning plaats op basis waarvan leveranciers worden uitgenodigd een offerte uit te brengen. Er is geen sprake van een verplichting voor een marktverkenning of een vast protocol daarvoor, waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

Er wordt meestal een marktverkenning gedaan, tenzij de eisen van de vakafdeling bekend zijn. Het is echter niet verplicht om een marktverkenning uit te voeren en daar is ook geen vast protocol voor. Bij drie van de onderzochte aanbestedingen (te weten de externe postbezorging, evenementencatering en verkeersregelinstallaties) is een marktverkenning gedaan (zie hoofdstuk 9). Bij de aanbesteding voor evenementencatering is daarbij expliciet aandacht besteedt aan duurzaamheidsaspecten.

Het afgelopen jaar is er bij BIR steeds meer gekeken op welke wijze bij aanbestedingen aan de markt gevraagd kan worden wat zij nog meer kunnen bieden op het gebied van duurzaamheid. Er wordt met diverse afdelingen binnen de provincie gekeken op welke wijze de markt meer gestimuleerd kan worden om te komen tot duurzame inkoop.

Onderzoeksvraag 6.

In hoeverre worden in het inkoopproces duurzaamheidscriteria opgenomen?

Antwoord (zie ook bevinding eis 6, extra bevinding 2 en bevinding eis 9)

In theorie worden de duurzaamheidscriteria altijd meegenomen in nationale en Europese aanbestedingen, aangezien in het format voor het inkoopplan moet worden ingegaan op de duurzaamheidseisen. Er bevindt zich echter een hiaat in de borging van de minimumeisen wanneer het gaat om meervoudige en enkelvoudige onderhandse aanbestedingen. Tevens blijkt uit de gevalstudies dat niet voor alle onderzochte dossiers de duurzaamheidseisen van Agentschap NL zijn opgenomen of dat dit niet uit de aangeleverde documenten is op te maken (zie bevinding eis 9).

⁸⁷ Deze aanbesteding betreft het verbouwen van een kantoor, het bouwen van een zoutopslag en stallingsruimte en het installeren en bedrijfsklaar opleveren van een nat-zout installatie bij steunpunt Coenecoop te Waddinxveen.

5.4 Evaluatie en prestaties duurzaam inkopen

Bevinding eis 11: De resultaten met betrekking tot duurzaamheid worden deels aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.

Beoordeling:
Voldoet
deels

Toelichting

De Monitor Duurzaam Inkopen en de duurzaamheidsparagraaf in de begroting vormen de belangrijkste meetinstrumenten voor de provincie. De aanbestedingen waar BIR bij betrokken is, worden eens per jaar geëvalueerd. Hierbij wordt ook gekeken naar het toepassen van de duurzaamheideisen⁸⁸. Zoals reeds beschreven, ontbrak ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) bij BIR het overzicht op alle inkopen, waardoor de organisatie nog niet in staat om alle aanbestedingen te evalueren. Hier zal echter verandering in komen, als in 2012 een digitale workflow en digitaal contractbeheer worden ingevoerd (zie bevinding eis 8).

Onderzoeksvraag 7.

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

Antwoord (zie ook paragraaf 4.4 en paragraaf 4.5)

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:

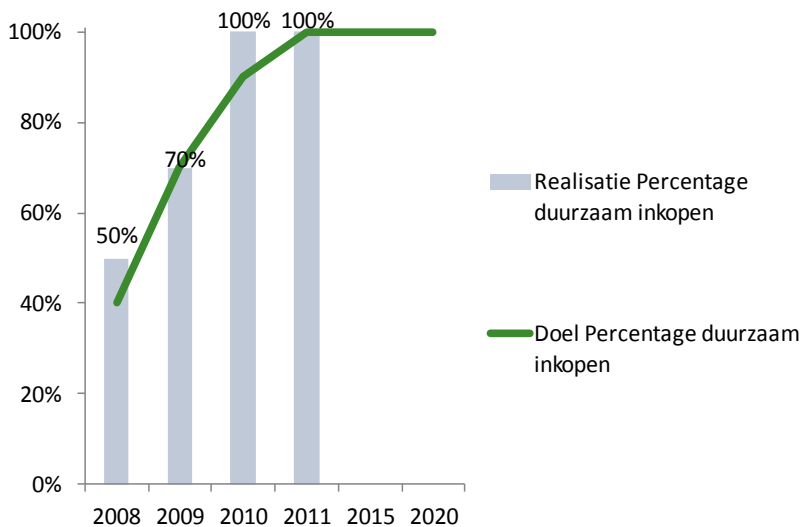
- de provincie zoals afgesproken in het (milieu-) jaarverslag rapporteert over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van bovengenoemde ambitie (zie bevinding eis 5);
- conform afspraak meewerkt aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het Ministerie van IenM;
- BIR aandacht heeft voor kennisdeling en bijvoorbeeld roadshows en cursussen over duurzaam inkopen organiseert;
- de provincie op de website van PIANOo is opgenomen als ondertekenaar van de Deelnameverklaring.

Het belangrijkste bestuurlijk vastgestelde doel voor duurzaam inkopen is het realiseren van 100% duurzaam inkopen in 2011. De provincie heeft dit doel, volgens de resultaten van de Monitor Duurzaam Inkopen 2010, behaald. Er is in dit rekenkameronderzoek geen second opinion op de Monitor Duurzaam Inkopen uitgevoerd. We hebben wel geconstateerd dat in de monitor slechts gerapporteerd wordt over 66% van het inkoopvolume en dat de Monitor Duurzaam Inkopen gebaseerd is op een steekproef. Voor het jaar 2010 heeft de Rekenkamer in een eerdere rapportage⁸⁹ geconstateerd dat het aandeel duurzaam inkopen op 84% uitkomt (zie ook extra bevinding 2 onder paragraaf 4.4).

In Figuur 7 is de ontwikkeling van de prestatie weergegeven, zoals die door de provincie voor de Europese aanbestedingen in de Monitor Duurzaam Inkopen is aangeleverd.

⁸⁸ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

⁸⁹ Randstedelijke Rekenkamer (2010), Validatie terugblik Collegeperiode 2007-2011



Figuur 7 Ontwikkeling realisatie duurzaam inkopen bij de provincie Zuid-Holland⁹⁰

De monitor omvat 41 aanbestedingen in 13 productcategorieën met een totale omvang van € 198 mln. Uit de monitor blijkt dat alle aanbestedingen volledig duurzaam waren (zie Tabel 13).

Tabel 13 Duurzame inkopen 2010 > € 50.000 (uit Monitor Duurzame Inkopen)

Productcategorie	Duurzaam inkoopvolume (x € mln)	Bijdrage duurzaam inkopen
Drankautomaten	€ 1,5	0,8%
Papier	€ 0,3	0,2%
Drukkerwerk	€ 2,4	1,2%
Hardware	€ 3,0	1,5%
Netwerken, telefoniediensten en telefoonapparatuur	€ 4,5	2,3%
Beveiliging	€ 1,0	0,5%
Wegen	€ 98,2	49,5%
Kunstwerken	€ 68,6	34,6%
Waterbouwkundige constructies	€ 14,2	7,2%
Verkeersregelinstallaties	€ 1,5	0,8 %
Kabels en leidingen	€ 0,5	0,3%
Kantoorgebouwen renovatie	€ 1,3	0,7%
Gladheidsbestrijding	€ 1,3	0,7%
Totaal	€ 198,3	100% ⁹¹

⁹⁰ In 2010 is voor het eerst de monitor ingevuld. De cijfers uit de grafiek zijn afkomstig uit de begrotingen van 2010 en 2011.

⁹¹ Door een afrondingsverschil tellen de individuele percentages niet op tot 100%.

HOOFDSTUK 6

Samenwerking vanuit provincie Zuid-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 14 en 15. In de volgende paragrafen volgt een uitwerking van de bevindingen. Ook komen de onderzoeksvragen aan bod.

Tabel 14 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 inkopen.	Deels
15. De samenwerking wordt periodiek geëvalueerd.	Nee

Tabel 15 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 (P4M⁹²) is in 2005 uitgesproken in een intentieverklaring.

Dit document staat bij inkopers van de vier provincies niet bekend als leidend document voor samenwerking⁹³. 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 P4M⁹⁴ 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 Flevoland⁹⁵ en Utrecht⁹⁶ 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 inkoopbeleid⁹⁷ 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 inkoopbeleid⁹⁸, 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 inkoopbeleid⁹⁹, dat vanaf 2012 van kracht is, is tevens een passage over externe samenwerking opgenomen. Zuid-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

⁹² Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland maken deel uit van 'P4 midden' oftewel P4M.

⁹³ 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.

⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M (Exceldocument).

⁹⁵ Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

⁹⁶ Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht.

⁹⁷ Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012.

⁹⁸ Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten van de provincie Zuid-Holland.

⁹⁹ 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 productcategorieën¹⁰⁰ 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 notulen¹⁰¹ 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 zijn¹⁰²:

- *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 vastgelegd¹⁰³. 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 maken¹⁰⁴. Het ontbreken van bestuurlijke sturing op welke gebieden wel samenwerking is gewenst, creëert onduidelijkheid over de verwachtingen die aan inkopers gesteld worden.

¹⁰⁰ 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, Telefoonie vast, Telefoonie 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Bron: Interviews met provincie Noord-Holland op 20 oktober en 30 november 2011 en interviews met provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

¹⁰³ Inkoopadviseurs die deelnemen aan een samenwerkingstraject maken bijvoorbeeld uitsluitend eigen notulen. Gelijktijdig 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.

¹⁰⁴ 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 2008¹⁰⁵).

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 wegzout, papier of elektriciteit.

¹⁰⁵ Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008.

6.4 Specifiek voor Zuid-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 Zuid-Holland goed ontwikkeld. Dit zijn elementen die als voorbeeld kunnen dienen voor de provincies.

Beleid

- De provincie heeft in het coalitieakkoord voor 2011-2015 opgenomen dat zij een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid voert.

Organisatie

- Implementatie van digitaal contractbeheer en een workflowsystematiek in 2012.

Uitvoering

- -

Samenwerking

- Zuid-Holland toont initiatief in de inkoopsamenwerking en is trekker in meerdere gezamenlijke aanbestedingen.

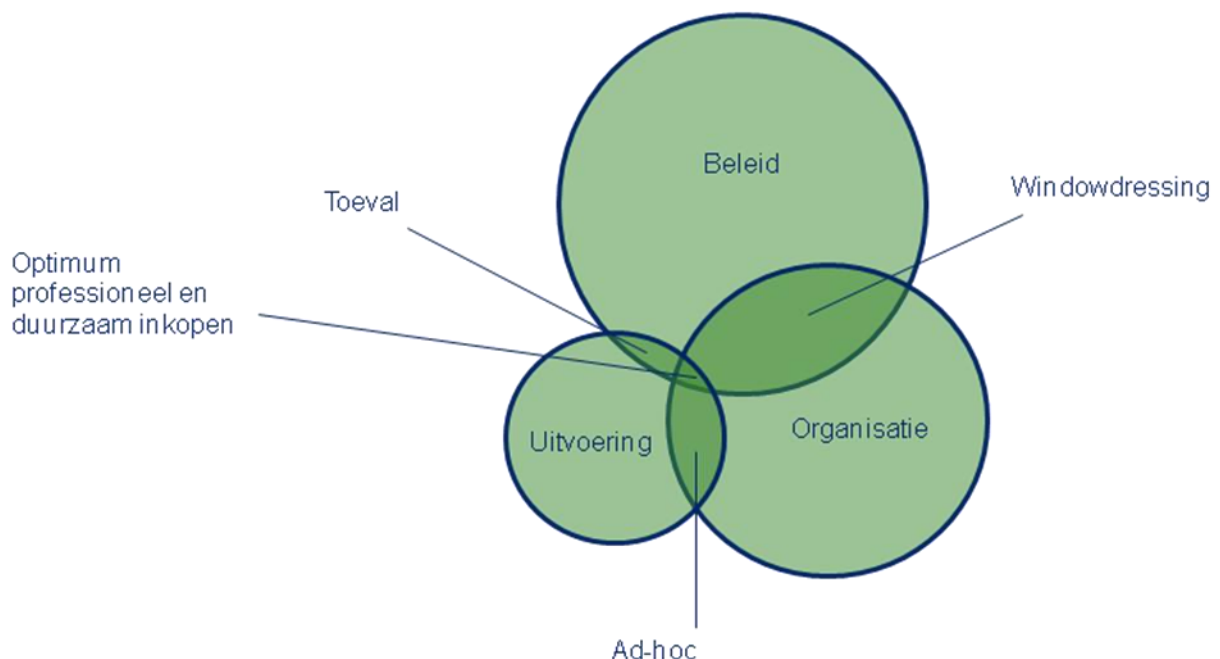
HOOFDSTUK 7

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: Beleidsmatig heeft de provincie het doel om 100% duurzaam in te kopen in 2011. De organisatie hiervoor is redelijk op orde, maar de controle van het daadwerkelijk toepassen van de duurzaamheidscriteria is niet voor het totale inkoopvolume geborgd.

Toelichting (zie ook bevinding eis 1 in paragraaf 3.3, bevinding eis 7 in paragraaf 4.3, extra bevinding 2 en bevinding eis 8 in paragraaf 4.4 en onderzoeksvraag 5c in paragraaf 4.5)

De provincie Zuid-Holland voert een duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid en heeft de ambitie uitgesproken om in 2011 100% duurzaam in te kopen. De inkoopfunctie is – met het oog op de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen – deels adequaat georganiseerd. Informatie en documenten zijn beschikbaar en BIR kan ondersteunen bij inkoopprocessen. BIR heeft echter geen organisatiebreed inzicht.

Daarnaast wekken de doelen en ook de landelijke monitor de indruk dat ze alle inkoop omvatten. Aan de hand van de monitor voor de provincie Zuid-Holland over 2010 kan echter slechts een uitspraak gedaan worden over 66% van het totale inkoopvolume. Hiermee bestaat twijfel of de provincie daadwerkelijk 100% duurzaam inkoop, volgens de door de overheid gehanteerde definitie. Er is daarom sprake van 'windowdressing'.

7.3 Raakvlak van organisatie en uitvoering

Bevinding samenhang 2: De administratieve organisatie en interne controle zijn vooralsnog onvoldoende ingericht om te borgen dat de minimum duurzaamheidseisen van Agentschap NL in alle aanbestedingen worden meegenomen.

Toelichting (zie ook bevinding eis 6 en bevinding eis 7 in paragraaf 4.3, bevinding eis 8 in paragraaf 4.4 en bevinding eis 9 in paragraaf 5.3)

De afgelopen jaren zijn er diverse verbeteringen doorgevoerd in de organisatie, processen en communicatie van BIR. Via communicatiecampagnes heeft BIR duurzaam inkopen onder de aandacht gebracht bij medewerkers van vakafdelingen die betrokken zijn bij inkopen en aanbestedingen. Dit geldt met name voor nationale en Europese aanbestedingen. Of er voor de kleinere inkopen eenzelfde trend is, is niet inzichtelijk/bekend, BIR heeft hier minder zicht op.

In de uitvoering betekent duurzaam inkopen voor de provincie Zuid-Holland niet in alle gevallen dat de minimumeisen van Agentschap NL één op één worden overgenomen. Ondanks dat de organisatie aandacht besteedt aan duurzaam inkopen, wordt geconstateerd dat deze aanbestedingen volgens de landelijke definitie van duurzaam inkopen niet duurzaam zijn.

De provincie Zuid-Holland is bezig met het verder verbeteren van de administratieve organisatie. Zo wordt in 2012 ondermeer een geautomatiseerd workflowsysteem en digitaal contractbeheer operationeel, waardoor naar verwachting beter geborgd wordt dat in alle relevante aanbestedingen de minimale duurzaamheidseisen worden meegenomen.

7.4 Raakvlak van uitvoering en beleid

Bevinding samenhang 4: De huidige resultaten geven geen aanleiding om het beleid aan te passen. Het is echter de vraag in hoeverre het resultaat van 100% ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Toelichting (zie ook bevinding eis 6 in paragraaf 4.3, onderzoeksvraag 5c in paragraaf 4.5 en bevinding eis 9 in paragraaf 5.3)

Uit de Monitor Duurzaam Inkopen ontstaat het beeld dat de provincie het gestelde doel (100% duurzaam inkopen in 2011) heeft behaald. Echter, uit het onderzoek blijkt dat de monitor gebaseerd is op een steekproef en dat BIR gedurende de onderzoeksperiode geen zicht had op alle inkopen. Eerder constateerde de Rekenkamer al dat het percentage duurzaam inkopen in 2010 lager ligt dan in de monitor is bepaald en circa 84% bedraagt. Ook uit de gevalstudies blijkt dat niet in alle gevallen de minimale duurzaamheidseisen herkenbaar en expliciet in de aanbestedingen worden opgenomen. Volgens de door de overheid gehanteerde definitie, zou dit betekenen dat de provincie Zuid-Holland formeel gezien niet altijd duurzaam inkoop.

Er is in beperkte mate sprake van controle en verantwoording op duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsproces. Jaarlijks vindt er een controle plaats van de aanbestedingsdossiers, waarbij ook naar de duurzaamheidsaspecten wordt gekeken. De huidige monitoringsresultaten (100% duurzaam inkopen) bieden geen aanleiding om het beleid aan te passen.

7.5 Synergie van beleid, organisatie en uitvoering

Bevinding samenhang 4: Beleid, organisatie en uitvoering sluiten grotendeels op elkaar aan en dragen bij aan een hoog percentage duurzaam inkopen van de provincie. De interne controle en sturing op het conform beleid opnemen van duurzaamheid in alle inkoop is een belangrijk aandachtspunt om 100% duurzaam inkopen over de gehele breedte te realiseren.

Toelichting:

Op basis van monitoringsresultaten lijkt het te realiseren doel van 100% duurzaam inkopen te worden bereikt. De Rekenkamer plaatst hier een kanttekening bij, aangezien de monitor slechts een beeld geeft van een deel van het inkoopvolume. Verdere organisatorische verbeteringen zijn in voorbereiding om ook zicht te hebben op en sturing te geven aan de overige inkoop door de provincie.

Ondanks dat sprake is van doelrealisatie voor de Europese aanbestedingen, is er nog geen sprake van synergie tussen beleid, organisatie en uitvoering. Het ontbreekt aan een borging van het opnemen van minimum duurzaamheidseisen in aanbestedingsprocessen, waardoor niet in alle gevallen sprake is van duurzaam inkopen. Indien de provincie Zuid-Holland de organisatorische verbeteringen - waar zij ten tijde van dit onderzoek (eind 2011) aan werkten - volledig heeft doorgevoerd, wordt verwacht dat de prestaties ten aanzien van duurzaam inkopen kunnen worden gemaximaliseerd.

Resumerend: de koppeling tussen beleid en organisatie is goed en ook de borging van de uitvoering conform beleid en uitvoering is redelijk goed op orde, maar de overlap tussen organisatie en uitvoering – voor met name

de inkoop die niet middels nationale en Europese aanbestedingen geschiedt – wordt als zwakker beoordeeld. Daardoor kan er sprake zijn van 'ad hoc-opereren' en is er geen structurele borging van de uitvoering van duurzaam inkopen.

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 duurzaamheideisen 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 ideaaltype. 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 inkopen. 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 duurzaamheideisen in het inkoopproces. In Utrecht en Zuid-Holland zijn deze er wel, maar worden deze niet bij alle inkopen 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 inkoopende 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.

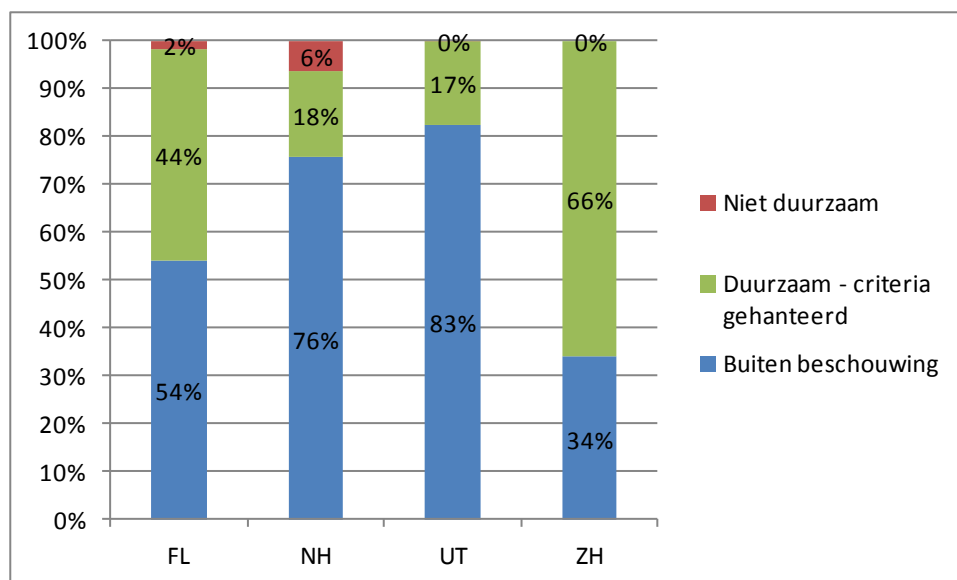
Tabel 16 Kwantitatief overzicht duurzaam inkopen in 2010 (in mln. €)

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
a) Totaal volume inkopen in 2010	59	279	70	300
b) Inkoopvolume in 52 productcategorieën, boven € 50.000 (c+d)	27 (46%)	68 (24%)	12,2 (17%)	198 (66%)
waarvan: c) waarvan duurzaam ingekocht inkoopvolume	26	50	12	198
d) niet duurzaam ingekocht inkoopvolume	1	18	0,2	0
Percentage uit Monitor Duurzaam Inkopen (c/b)	97%	73%	99%	100%

Tabel 16 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 inkopen van de provincies. In Figuur 9 is dit grafisch weergegeven.



Figuur 9 Vergelijking percentages (duurzaam) inkopen, 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 doelstelling (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. Evenementencatering;
2. Nieuwbouw en renovatie steunpunten Coenecoop;
3. Externe postbezorging (voorbeeld van samenwerking, dezelfde casus voor de vier Randstadprovincies);
4. Verkeersregelinstallaties;
5. Aanleg Fietspad F249

9.1 Evenementencatering

Jaar: 2011
Omvang: €1.500.000

1. Omschrijving

Op 4 juli 2011 publiceerde de provincie Zuid-Holland de aanbesteding voor evenementencatering. De omvang van de aanbesteding bedroeg €1.500.000.

De provincie heeft gekozen voor een Europese aanbesteding waarbij gegund wordt op basis van Economische meest voordelige inschrijving (EMVI) waarbij gelet moet worden op de in het bestek, in de uitnodiging tot inschrijving of tot onderhandeling vermelde criteria. Het doel van de aanbesteding was om een overeenkomst aan te gaan met één vaste leverancier voor het verzorgen van cateringactiviteiten ten behoeve van evenementen die zowel binnen het provinciehuis als in de deeltkantoren te Dordrecht, Leiden, Schiedam en Gouda als op buitenlocaties plaatsvinden. De beoogde contractperiode is twee jaar met daarbij een optie om maximaal 2 maal met een jaar te verlengen. De aanbesteding is niet opgesplitst in percelen.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid:

Medewerkers hebben aanvullende gunningcriteria opgesteld, terwijl dit geen eis is. Zo is er een gunningcriterium opgenomen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, een onderwerp waar de provincie nog geen beleid voor heeft. Voor evenementencatering zijn er geen specifieke criteria door Agentschap NL opgesteld, maar de criteria voor catering (in algemene zin) zijn deels gehanteerd.

Bevinding Organisatie en uitvoering:

Voor deze inkoop is een team samengesteld vanuit Inkoop en Facilitaire Zaken/Bureau Dienstverlening. De vakafdeling had een vrij grote rol. Zo is er een marktverkenning uitgevoerd door de projectleider (Bureau Dienstverlening) en zijn aanvullende criteria voor de aanbesteding geformuleerd om tot een duurzame inkoop te komen. Er is op eigen wijze invulling gegeven aan de eisen van Agentschap NL.

Bevinding duurzaam inkopen:

De provincie heeft zich met de gehanteerde minimumeisen en gunningcriteria ingezet voor het realiseren van een duurzame aanbesteding. Er zijn diverse eisen op het gebied van duurzaamheid in de aanbesteding opgenomen en gunningcriteria zijn geformuleerd op het gebied van duurzame/biologische producten en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Niettemin geldt deze aanbesteding - volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie - slechts deels als een duurzame inkoop. De duurzaamheidseisen van Agentschap NL zijn namelijk maar deels in de aanbesteding overgenomen (opdrachtnemer dient alle brood, broodproducten, zuivel en zuivelproducten biologisch te leveren in plaats van Agentschap NL criteria dat het assortiment van de opdrachtnemer aantoonbaar voor minimaal 40% uit biologische en/of producten met één of meer andere duurzaamheidskenmerken bestaat).

3. Minimumeisen duurzaam inkopen

Agentschap NL heeft duurzaamheidcriteria opgesteld voor de productcategorie catering. Agentschap NL heeft de volgende criteria geformuleerd:

- Vanaf 2010 bestaat elk jaar 40% van het assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume van dat jaar, aantoonbaar uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken. Het inkoopvolume is gelijk aan de hoeveelheid door de inschrijver (de cateraar) ten behoeve van de opdracht ingekochte ingrediënten vermenigvuldigd met de inkoop prijs daarvan.

Deze minimumeis is bekend bij de afdeling Facilitaire Zaken¹⁰⁶. In het Programma van Eisen staat dat de opdrachtnemer dient te voldoen aan de criteria die gesteld zijn door Agentschap NL van duurzaam inkopen voor catering. Vervolgens wordt gemeld dat: *'Voor de provincie Zuid-Holland geldt dat alle brood, broodproducten, zuivel en zuivelproducten biologisch zijn. Opdrachtnemer dient in ieder geval deze producten biologisch te leveren'*¹⁰⁷. De provincie heeft de duurzaamheidcriteria voor de productcategorie catering daarmee deels gehanteerd.

In het Programma van Eisen staat ook vermeld dat opdrachtnemer zich dient te conformeren aan huidige en toekomstige duurzaamheidscriteria. Wijzigingen / aanpassingen door Agentschap NL dienen binnen 1 maand door de opdrachtnemer te worden geïmplementeerd, tenzij daarvoor met de provincie schriftelijk anders is overeengekomen.

In het Programma van Eisen wordt aangegeven wat de provincie verstaat onder biologische producten. Daarnaast worden andere duurzaamheidskenmerken genoemd waaraan producten kunnen voldoen:

1. Samengestelde producten met een of meerdere ingrediënten van biologische landbouw in omschakeling naar biologische landbouw.
2. Het product wordt geproduceerd volgens een productieprotocol of productieplan, waarin bovenwettelijke normen zijn opgenomen voor beperking van het gebruik van chemische-synthetische gewasbeschermingsmiddelen.
3. Dieren hebben vrije uitloop en/of kunnen scharrelen.
4. Vissen zijn op duurzame wijze gevangen of gekweekt.
5. Producten zijn geteeld in kassen met minimaal energieverbruik, hierbij wordt gebruik gemaakt van herkenbare en definieerbare methoden voor besparing van energie en/of opwekking van duurzame energie.

¹⁰⁶ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

¹⁰⁷ Provincie Zuid-Holland (2011), Beschrijvend document Openbare Europese procedure ten behoeve van de dienstverlening voor evenementencatering, 1 juli 2011.

6. Ingrediënten van producten hebben een zo kort mogelijke transportroute afgelegd voorafgaand aan de totstandkoming van het product.

Volgens de geïnterviewde worden deze criteria benoemd om de markt te stimuleren om meer te doen dan standaard is opgenomen in bijvoorbeeld het criteriadocument catering van Agentschap NL¹⁰⁸. Daarnaast geeft de geïnterviewde aan dat de criteria van Agentschap NL niet voldoende toereikend zijn omdat er bijvoorbeeld ook eisen op het gebied van vervoer gesteld kunnen worden.

In het Programma van Eisen wordt tevens vermeld dat de provincie waarde hecht aan een opdrachtnemer die zich tijdens het productieproces aantoonbaar inspant om het milieu zo min mogelijk te belasten. Het voldoen aan de wettelijke normen is een minimale vereiste.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL de volgende gunningcriteria geformuleerd:

- Indien van het aan te bieden assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume, elk jaar meer dan 40% aantoonbaar bestaat uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd. Het inkoopvolume is gelijk aan de hoeveelheid door de inschrijver (de cateraar) ten behoeve van de opdracht ingekochte ingrediënten vermenigvuldigd met de inkoopprijs van deze ingrediënten.

De provincie heeft bovengenoemde gunningcriteria niet in de beoordeling meegenomen. Wel dient in ieder geval alle brood, broodproducten, zuivel en zuivelproducten biologisch geleverd te worden.

In het Programma van Eisen staat dat een zestal kwalitatieve gunningcriteria (60%) worden opgenomen. De inschrijver wordt, met betrekking tot biologische/duurzame producten, het volgende gevraagd: *"omschrijf hoe u omgaat met de vraag naar duurzame, biologische en gezonde producten. Voor welk percentage kan de inschrijver biologische en/of duurzame producten garanderen en voor welke producten en in welke kwaliteiten? Hoe en in welke mate kan gezonde en biologische en /of duurzame voeding gestimuleerd worden? En hoe combineert u de kwaliteit van producten met elkaar."* Voor deze vraag worden maximaal 15 punten toegekend. Tevens wordt de inschrijver gevraagd om te omschrijven: *"in hoeverre u invulling geeft of kan geven aan arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen (inzet werkloos-werkzoekenden) in de samenleving en het ter beschikking stellen van werkervarings-, stage- of leerlingplaatsen bij uw bedrijf. Beschrijf globaal op welke terreinen en in welke functie(s) u kunt aanbieden, wat de werkzaamheden zijn"*. Voor deze vraag worden maximaal 10 punten toegekend¹⁰⁹.

In het inkoopplan¹¹⁰ was aanvankelijk de wens opgenomen dat, waar beschikbaar, 100% biologische producten de voorkeur hebben. De geïnterviewde geeft aan dat deze wens uiteindelijk niet in de aanbesteding is opgenomen omdat de provincie van mening was dat de markt hier qua prijsstelling nog niet aan toe was. De provincie probeert de markt wel te stimuleren om met aanvullende duurzaamheidseisen te komen door een bewustzijn te creëren voor duurzaamheid. Voor de provincie gaat het daarbij niet alleen om biologische producten, maar bijvoorbeeld ook om de manier waarop producten worden vervoerd.

¹⁰⁸ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

¹⁰⁹ Provincie Zuid-Holland (2011), Beschrijvend document Openbare Europese procedure ten behoeve van de dienstverlening voor evenementencatering, 1 juli 2011.

¹¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2011), Inkoopplan aanbesteding evenementencatering.

5. Inkoopbeleid provincie

Deze aanbesteding heeft plaatsgevonden buiten het politieke domein. Aanvullend op het beleid met betrekking tot duurzaam inkopen (conformereren aan landelijke criteria duurzaam inkopen) zijn er geen eisen meegegeven vanuit het bestuur / de politiek. Met andere woorden: expliciet beleid op het gebied van duurzaamheid en evenementencatering is er niet binnen de provincie. Echter in de aanbesteding heeft duurzaamheid wel een belangrijke rol gespeeld. Dit is met name het gevolg van betrokkenheid en enthousiasme van de desbetreffende afdeling en medewerkers.

6. Organisatie inkoop

Bij de aanbesteding evenementencatering bestond het projectteam uit een strategisch inkoper, tactisch inkoper en een projectleider vanuit afdeling facilitaire zaken.

De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. Het bureauhoofd van bureau Dienstverlening is mandaathouder voor deze aanbesteding. Het inkoopplan is (vanwege het bedrag) bekrachtigd door GS¹¹¹.

7. Uitvoering inkoop

Voor deze aanbesteding is een marktverkenning uitgevoerd. Aan de hand daarvan is een aantal minimeisen en gunningcriteria op het gebied van duurzaamheid opgenomen in het programma van eisen. Hiermee is naar oordeel van de geïnterviewde op goede wijze invulling gegeven aan duurzaamheid.

8. Samenwerking

In deze gevalstudie was samenwerking met een andere provincie niet aan de orde.

9.2 Nieuwbouw en renovatie Coenecoop

Jaar: 2011
Omvang: €1.948.500

1. Omschrijving

Op 13 januari 2011 publiceerde de provincie de aanbesteding voor onderhoud/nieuwbouw van het steunpunt Coenecoop. De omvang van de aanbesteding bedroeg €1.948.500. De aanbesteding betreft het verbouwen van een kantoor, het bouwen van een zoutopslag en stallingsruimte en het installeren en bedrijfsklaar opleveren van een nat-zout installatie bij steunpunt Coenecoop te Waddinxveen. De provincie heeft gekozen voor een nationaal openbare aanbesteding zodat er, volgens de geïnterviewde, voldoende aanbod was om uit te kiezen¹¹². De aanbesteding is gegund op basis van de laagste prijs.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid: Het algemene beleid (100% duurzaam inkopen) wordt gevolgd. In het RAW-bestek¹¹³ wordt verwezen naar de duurzaamheidcriteria van Agentschap NL.

¹¹¹ Provincie Zuid-Holland (2011), Voorstel voor besluitvorming, Europese openbare aanbesteding evenementencatering.

¹¹² Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

¹¹³ 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

Bevinding Organisatie:

Het projectteam bestond uit een strategisch inkoper, tactisch inkoper, een projectleider van de vakafdeling en de interne opdrachtgever. Daarnaast was er een architect betrokken, die werd aangestuurd door de projectleider. Aan de hand van het ontwerp van de architect is het RAW bestek geschreven. Inkoop werd betrokken nadat het ontwerp door de architect was gemaakt en de vergunningen waren geregeld door de vakafdeling.

Bevinding Uitvoering:

In het inkoopplan¹¹⁴ en het RAW-bestek¹¹⁵ wordt verwezen naar de eis om te voldoen aan milieuwetgeving en de duurzaamheidscriteria van Agentschap NL. De minimumeisen zijn "impliciet" meegenomen.

Bevinding duurzaam inkopen:

De provincie neemt in het bestek op dat aan de geldende criteria voldaan moet worden en legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de opdrachtnemer. Vooralnog is het beeld dat aan één van de twee eisen, namelijk het gebruik van FSC gecertificeerd hout, wordt voldaan. Volgens de door de overheid gehanteerde definitie, is deze inkoop deels duurzaam ingekocht.

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 weergegeven¹¹⁶):

- 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). 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.

De geïnterviewde heeft aangegeven dat de duurzaamheidscriteria vanuit Agentschap NL bekend waren bij de provincie.

In het RAW-bestek is een alinea opgenomen waarin staat: *"Op dit bestek zijn Senter Novem duurzaamheidscriteria van toepassing. Met aanvaarding van de opdracht verklaart de opdrachtnemer daarvan kennis te hebben genomen en zorgt hij ervoor dat alle op dit project van toepassing zijnde Senter Novem duurzaamheidscriteria zullen worden nagekomen"*¹¹⁷. In het inkoopplan wordt tevens verwezen naar duurzaamheidseisen: "voldoen aan

¹¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2009), Inkoopplan voor nationale aanbestedingen, onderhoud/nieuwbouw steunpunten Coenecoop.

¹¹⁵ Provincie Zuid-Holland (2009), Bestek 2009-015.

¹¹⁶ De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Er is zoveel mogelijk getracht de bij de aanbesteding geldende minimumcriteria 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.

¹¹⁷ Provincie Zuid-Holland (2009): Inkoopplan voor nationale aanbestedingen, onderhoud/nieuwbouw steunpunten Coenecoop.

de Arbo- en milieu wetgeving. Winnende inschrijver zal worden gevraagd wat hij, naast de voorwaarden en regelgeving zoals weergegeven in bestek, aan extra inspanning levert op gebied van duurzaamheid'.

De geïnterviewde geeft aan dat de provincie in de aanbesteding de minimumeis inzake duurzaam hout "impliciet" heeft gehanteerd en de minimumeis inzake de GPR-score tevens "impliciet" heeft gehanteerd¹¹⁸. De provincie neemt in het bestek op dat aan de geldende criteria voldaan moet worden en legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de opdrachtnemer. In het RAW-bestek staat dat voor het project FSC gecertificeerd hout moet worden gebruikt. De aannemer dient gedurende de voorbereiding en uitvoering correspondentie aan de opdrachtgever te tonen waaruit blijkt dat FSC gecertificeerd hout wordt gebruikt. Wij hebben geen eisen met betrekking tot de GPR-score in de bestekteksten terug kunnen vinden.

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 de bovengenoemde gunningcriteria niet gehanteerd. Aan de winnende inschrijver is - zo blijkt uit het inkoopplan - gevraagd wat hij, naast de voorwaarden en regelgeving zoals weergegeven in het bestek, aan extra inspanning levert op het gebied van duurzaamheid. Het doel daarvan is het bevorderen van duurzaamheidsbewustzijn bij de opdrachtnemer.

De opdracht is gegund op basis van de laagste prijs.

5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door de ondertekende Deelname Verklaring Duurzaam Inkopen. Er zijn verder geen eisen meegegeven vanuit het bestuur / de politiek.

6. Organisatie inkoop

Bij de aanbesteding onderhoud/renovatie steunpunt Coenecoop bestond het projectteam uit een strategisch inkoper, tactisch inkoper, de projectleider van directie Dienst Landelijk Gebied en de interne opdrachtgever (bedrijfsleider steunpunt Coenecoop). Daarnaast was er een architect betrokken, die werd aangestuurd door de projectleider.

De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie Dienst Stedelijk Gebied is mandaathouder voor deze aanbesteding. Het inkoopplan is bekrachtigd door het bureauhoofd. Gezien het bedrag van de aanbesteding, wijkt dit af van provinciale regels om het document te laten bekrachtigen door GS¹¹⁹.

¹¹⁸ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

¹¹⁹ Provincie Zuid-Holland (2011), Voorstel voor besluitvorming bestek 2009-015.

7. Uitvoering inkoop

Voor deze aanbesteding is geen marktverkenning uitgevoerd. Een architect heeft het ontwerp van het gebouw gemaakt, aan de hand waarvan het RAW bestek is geschreven. Inkoop werd betrokken nadat de projectleider van de directie Dienst Stedelijk Gebied de vergunningen en grondverwerving had geregeld en het plan was gemaakt door de architect.

De criteria op het gebied van duurzaamheid zijn impliciet opgenomen in het bestek. Hiermee is naar oordeel van de geïnterviewde in voldoende mate invulling gegeven aan duurzaamheid.

8. Samenwerking

In deze gevalstudie was samenwerking met een andere provincie niet aan de orde.

9.3 Externe postbezorging

Jaar: 2010
Omvang: Circa € 1 miljoen

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. Door het opheffen van dit monopolie ontstond voor organisaties zoals de provincie de mogelijkheid om na een aanbesteding een andere leverancier te selecteren. Bijzonder was dat het hierdoor voor alle provincies een nieuw domein was. Post was niet eerder aanbesteed. Dit betekende dat het voor BIR een niet eerder uitgevoerd inkooptraject was en dat dit nieuwe 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.

Het vraagstuk van de – voor het eerst – aan te besteden postbezorging speelde bij alle provincies. De provincie Noord-Holland heeft begin 2010 in het kader van de interprovinciale samenwerking het initiatief genomen om samenwerking in deze aanbesteding te verkennen.

Over de noodzaak om opnieuw aan te besteden verschilden de meningen binnen de provincie Zuid-Holland. De provincie had een contract zonder eindtermijn welke elk jaar per 1 januari automatisch doorliep indien niet twee maanden tevoren actief werd opgezegd. Opnieuw aanbesteden was geen 'harde' juridische verplichting, maar vanuit de provincie was er wel de wens om goed in te kopen en de contracten te vernieuwen. Omdat een aantal provincies gezamenlijk wilden aanbesteden besloot provincie Zuid-Holland om mee te doen zodat ze mee konden liften en een aanbesteding later niet meer zelf hoefden te doen¹²⁰.

Uiteindelijk is met negen van de twaalf provincies (uitgezonderd Gelderland, Limburg en Noord-Brabant) gezamenlijk aanbesteed. In het gehele traject is door de deelnemende provincies gezamenlijk opgetrokken.

¹²⁰ Provincie Zuid-Holland (2010): Inkoopplan voor Europese aanbesteding Post en Pakketdiensten.

De bij de aanbesteding geformuleerde visie¹²¹ 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 bezien 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 percelen¹²².

- 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.

Eind september 2010 zijn de aanbestedingsdocumenten vastgesteld – door GS Noord-Holland, in Zuid-Holland heeft hier geen bestuurlijke besluitvorming over plaatsgevonden, de documenten zijn door de ambtelijk verantwoordelijke geaccordeerd – en is de aanbesteding voor externe postbezorging voor negen provincies gestart, 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, waarbij iedere deelnemende provincie een (gezamenlijk voorbereide) individuele overeenkomst met de leverancier sloot.

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 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.

¹²¹ Provincie Noord-Holland (2010): Aanbesteding post, Bijlage 1a Programma van eisen perceel 1 Geadresseerde post met een overkomstijd van 24 en 48 uur.

¹²² 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 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 weergegeven¹²³):

- De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten dieselvoertuigen 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 BIR. Deze criteria worden in alle aanbestedingen als standaard criteria meegenomen. Wat de precieze minimumeisen van Agentschap NL zijn voor de categorie Post is niet bekend, wel dat deze eisen in de aanbesteding zijn gehanteerd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van postbezorging daarmee als een duurzame inkoop.

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 AgentschapNL voldoen. 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.

¹²³ De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Voor postbezorging is dat bijvoorbeeld in oktober 2011 gebeurd. 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.

4. Gunningcriteria

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven¹²⁴):

- 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 CO₂- 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 provincies hebben 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 geen hogere ambitie dan het voldoen aan de minimumeisen.

5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het inkoopbeleid van de provincie. Er is geen aanvullend beleid met betrekking tot postbezorging. Dit moet wel gezien worden tegen de achtergrond van de betrekkelijke veranderingen in de postbezorging. Voorheen was er maar één aanbieder waardoor specifiek beleid niet aan de orde was. Het aspect duurzaamheid speelt bij de postbezorging maar een geringe rol; het onderwerp leent zich volgens de geïnterviewde niet zozeer voor extra eisen op het gebied van duurzaamheid. De provincies hebben geen verdergaande ambities dan het voldoen aan de minimumeisen bij deze dienstverlening.

6. Organisatie inkoop

Bij de aanbesteding externe postbezorging bestond het projectteam uit een strategisch inkoper, tactisch inkoper en iemand vanuit de lijn. Omdat de aanbesteding vanuit provincie Noord-Holland werd getrokken, was provincie Zuid-Holland volgend. Vanuit de provincie is een inkoper afgevaardigd om deel te nemen aan het gezamenlijk overleg over de aanbesteding en documenten.

De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. De directie Documentaire Informatie (I&A) is mandaathouder voor de productcategorie postbezorging. Het inkoopplan wordt normaal gesproken bekrachtigd door het bestuur. Bij deze aanbesteding is het bekrachtigd door het bureauhoofd (I&A). In geval van wijzigingen dient dit voorgelegd te worden aan GS, maar dat was bij deze aanbesteding niet van toepassing.

7. Uitvoering inkoop¹²⁵

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

¹²⁴ De criteriadocumenten worden frequent bijgesteld. Voor postbezorging is dat bijvoorbeeld in oktober 2011 gebeurd. 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.

¹²⁵ Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding.

postcontracten en pakketten. Deze zijn besproken. Een aantal provincies heeft ook een voorstel gedaan voor perceelindeling voor een nieuw contract. Het voorstel van 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 nemen acties en de indeling in projectteam en kernteam besproken.

- 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 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.
- 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 is provincie Zuid-Holland aangehaakt bij de door Noord-Holland ingezette 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 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.

De provincie Noord-Holland was initiator van de samenwerking en fungeerde – als initiator - ook in het verder 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 teruggelegd 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 bleek:

- het nieuwe, nog onontgonnen, terrein van een postbezorgingsaanbesteding;
- 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;
- beperkt 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: 2009

Omvang: € 1.909.992

1. Omschrijving

Op 15 december 2009 publiceerde de provincie Zuid-Holland de aanbesteding voor het vervangen/opwaarderen en onderhouden van 70 verkeersregelautomaten. Het vervangen en opwaarderen van de verkeersregelautomaten is onderdeel van het programma DVM (Dynamisch Verkeersmanagement). De omvang van de aanbesteding bedroeg €1.909.992. De provincie heeft gekozen voor een Europese aanbesteding waarbij gegund is op laagste prijs.

De aanbesteding is opgesplitst in twee percelen:

- Perceel 1: Vervanging van 25 verkeersregelautomaten.
- Perceel 2: Opwaarderen van hardware en software of vervangen van 33 verkeersregelautomaten (perceel 2 tot en met 33). Van 33 verkeersregelautomaten dient de hardware en software te worden opgewaarderd of de gehele installatie worden vervangen, inclusief onderhoud. Van perceel 2 tot en met 33 zijn 16 installaties vervangen en 17 opgewaarderd. Bij een rectificatie wordt aangekondigd dat percelen 7, 14, 19 en 20 komen te vervallen en geen onderdeel meer uitmaken van de aanbesteding. Uiteindelijk gaat het om het vervangen/opwaarderen en onderhouden van 58 verkeersregelautomaten.

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid:

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door de ondertekende Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen. Daarnaast staan er zowel in de provinciale Nota Energiebeleid als in het Klimaat- en energieakkoord tussen Rijk en Provincies bepalingen dat de provincie zich inzet voor duurzame aanleg van verkeersinfrastructuur. Een motie van PS van maart 2009¹²⁶ waarin GS wordt opgedragen het gebruik van Led-lampen bij provinciale wegen te stimuleren, ondersteunt deze inzet.

¹²⁶ Provinciale Staten (2009), motie 133 "Besparing op openbare verlichting langs provinciale wegen door stimulering gebruik zonne-energie" van T.E.J. Chung (Groenlinks) van 25 maart 2009.

Bevinding Organisatie:

Bij de aanbesteding is samengewerkt tussen BIR, Dienst Beheer Infrastructuur en afdeling Milieu. Er is met de afdeling Milieu samengewerkt doordat een deel van de kosten is betaald uit het budget voor energie- en klimaatbeleid.

Bevinding Uitvoering:

Bij deze aanbesteding heeft de markt de ruimte gekregen om met ideeën te komen voor het vervangen en opwaarderen van de verkeersregelautomaten. Er was vooraf namelijk niet vastgelegd welke automaten vervangen moesten worden en welke opgewaardeerd konden worden. Dit is overgelaten aan de markt, om te komen tot een optimum (vanwege gunning op laagste prijs).

Bevinding duurzaam inkopen

De minimumeisen van Agentschap NL zijn volgens de geïnterviewde, vertaald opgenomen in het bestek. Een verklaring dat het bestek voldoet aan de minimumeisen van Agentschap NL is er niet. Uit het dossier kan niet worden opgemaakt of de inkoop, volgens de door de overheid gehanteerde definitie, duurzaam is.

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 volgende minimumeisen (samengevat weer-gegeven¹²⁷):

- 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."

De duurzaamheidcriteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de provincie en zijn volgens de geïnterviewde gehanteerd. De geïnterviewde geeft aan dat de markt alleen diminrichtingen en energiezuinige lichtbronnen levert die voldoen aan de betreffende minimumeisen.

¹²⁷ 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.

De minimumeisen zijn vertaald opgenomen in het bestek. Een verklaring dat het bestek voldoet aan de Agentschap NL leidraad staat volgens de geïnterviewde "niet echt op papier"¹²⁸. De minimumeisen zijn dermate basaal dat (volgens de geïnterviewde) voor alle projectgroepleden duidelijk was dat het bestek daaraan voldeed.

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 gebruikperiode 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 aanbidding meer punten toegekend. Het totale energieverbruik van de VRI wordt meegewogen bij de beoordeling van de aanbiedingen.

De provincie heeft bovengenoemde gunningcriteria niet in de beoordeling meegenomen. De aanbesteding is gegund op laagste prijs.

5. Inkoopbeleid provincie

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het inkoopbeleid van de provincie. Daarnaast staan er zowel in de provinciale Nota Energiebeleid¹²⁹ als in het Klimaat- en energieakkoord tussen Rijk en Provincies¹³⁰ bepalingen dat de provincie zich als wegbeheerder inzet voor duurzame aanleg en onderhoud van verkeersinfrastructuur. Dit omvat o.a. ook energiebesparing in verkeersregelinstallaties. Een motie van PS van maart 2009¹³¹ waarin GS wordt opgedragen het gebruik van Led-lampen bij provinciale wegen te stimuleren, ondersteunt deze inzet. Verder is in het vorige coalitieakkoord als onderdeel van het "duurzaamheidsoffensief" afgesproken te streven naar een CO2-neutrale bedrijfsvoering en een 100% duurzame aanbesteding¹³².

GS hebben, volgens de geïnterviewde, beleidsvoornemens geuit waarop de Dienst Beheer Infrastructuur voorstellen heeft gedaan waar het programma DVM uit is ontstaan.

Dienst Beheer Infrastructuur verving routinematig bij groot onderhoud aan verkeersregelinstallaties krypton verlichting door LED verlichting. Binnen dit project is een versnelling gerealiseerd. Het vervangen en opwaarderen van verkeersregelautomaten werd aangegrepen om (vervroegd) over te gaan op LED-verlichting. Normaliter zou dit bij de zesjaarlijkse trajectaanpak worden meegenomen, maar door de vervanging/opwaardering van de verkeersregelinstallaties kon dit eerder worden meegenomen. De ambitie voor dit project komt vanuit de eigen organisatie en niet vanuit duurzaam inkopen of publicaties van Agentschap NL¹³³.

¹²⁸ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

¹²⁹ Energiebeleid in uitvoeringsperspectief, vastgesteld door PS september 2009.

¹³⁰ Klimaat- en energieakkoord tussen Rijk en Provincies vastgesteld januari 2009.

¹³¹ Provinciale Staten (2009), Motie 133 Besparing op openbare verlichting langs provinciale wegen door stimulering gebruik zonne-energie.

¹³² Provincie Zuid-Holland (2009): Deelprojectplan aanbrengen Led-Verlichting op VRI's.

¹³³ Bron: interviews provincie Zuid-Holland op 28 november 2011.

In verband met de hoge investeringskosten heeft Dienst Beheer Infrastructuur de afdeling Milieu om een bijdrage gevraagd.

6. Organisatie inkoop

Bij de aanbesteding verkeersregelautomaten bestond het projectteam uit een strategisch inkoper, tactisch inkoper en de projectleider vanuit de Dienst Beheer Infrastructuur.

De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij GS. Deze geeft op basis van een voorstel mandaat voor het uitvoeren van een aanbesteding aan het bureauhoofd Beheeradvies van de afdeling Beheerstrategie van de Dienst Beheer Infrastructuur. Deze is mandaathouder voor deze aanbesteding. Het inkoopplan is bekrachtigd door GS¹³⁴.

7. Uitvoering inkoop

In de aanbesteding heeft de markt de ruimte gekregen om met eigen ideeën te komen voor het vervangen en opwaarderen van de verkeersregelautomaten. Zo was er vooraf niet vastgelegd welke automaten vervangen moesten worden en welke opgewaardeerd konden worden. Dit is overgelaten aan de markt, om zo tot een optimum te kopen (vanwege gunning op laagste prijs).

Bij de aanbesteding is samengewerkt tussen BIR, Dienst Beheer Infrastructuur en de afdeling Milieu. Dit had deels te maken met het feit dat een deel van de kosten betaald is uit het budget voor energie- en klimaatbeleid (2010) van de afdeling Milieu van Dienst Concernzaken. De resterende kosten zijn betaald uit het Exploitatiebudget wegen 2010 en 2011 van Dienst Beheer Infrastructuur.

De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding lag volledig bij de mandaathouder, het bureauhoofd Bureau Beheeradvies van de Afdeling Beheersstrategie. Het bureau inkoop heeft een zwaarwegende adviesrol in het aanbestedingsproces. De afdeling Milieu was betrokken als adviseur maar heeft binnen dit project slechts een kleine rol vervuld. De samenwerking met BIR is volgens de geïnterviewde goed verlopen. De strategisch inkoper van BIR heeft samen met de ingehuurde adviseur die het bestek en de aanbesteding heeft voorbereid een belangrijke rol gespeeld in de bijzondere aanbestedingsvorm. De geïnterviewde is tevreden met het resultaat; er is heel voordelig ingekocht en er zijn veel meer verkeerslichtautomaten vervangen dan was voorzien.

8. Samenwerking

In deze gevalstudie was samenwerking met een andere provincie niet aan de orde.

9.5 Aanleg fietspad F249

Jaar: 2011
Omvang: € 1.055.000

1. Omschrijving

Op 25 maart 2011 publiceerde de provincie Zuid-Holland de aanbesteding voor het fietspad 249 Arkel-Leerdam. De omvang van de aanbesteding bedroeg €1.055.000. De provincie heeft gekozen voor een openbare nationale aanbesteding waarbij gegund is op laagste prijs. Het doel van de aanbesteding was het aanleggen van een fietspad (249) Arkel-Leerdam en het inrichten van natuurcompensatie in de gemeente Giessenlanden. De aanbesteding is niet opgesplitst in percelen.

¹³⁴ Provincie Zuid-Holland (2010), Voorstel voor besluitvorming, gunning bestek 2009-202

2. Bevindingen gevalstudie

Bevinding Beleid:

Naast de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen, is er geen sprake van aanvullend beleid.

Bevinding Organisatie en Uitvoering:

De aanbesteding is door BIR en afdeling Wegen uitgevoerd. BIR is vrij laat bij de aanbesteding betrokken. De afdeling Wegen had de wens om een compensatiebos in te richten, dit is zodoende door BIR opgenomen in de aanbesteding.

Bevinding duurzaam inkopen:

De rekenkamer kan niet beoordelen of er sprake was van het toepassen van de minimumcriteria voor duurzaam inkopen, aangezien deze niet zijn opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. De geïnterviewde geeft aan dat de criteria in de praktijk wel zijn toegepast. Er is een compensatiebos ingericht, dit toont overigens wel aan dat bij deze aanbesteding rekening is gehouden met duurzaamheidsaspecten.

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 volgende minimumeisen (samengevat weergegeven¹³⁵):

- Indien steenachtige stoffen worden gebroken dan moet het breken conform de BRL 2506¹³⁶ plaatsvinden.
- 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.

Bovenstaande criteria staan niet expliciet vermeld in de aanbesteding¹³⁷, maar zijn volgens de geïnterviewde wel gehanteerd. De geïnterviewde heeft aangegeven dat er geen tussentijdse opslag is geweest en de aanbesteding onder de Wet milieubeheer valt. Het valt de onderzoekers op dat in de aanbesteding de criteria niet zijn opgenomen als minimumeis, maar dat deze in de praktijk wel zijn gehanteerd. Dit laatste is voornamelijk door afwezigheid van enige vorm van vastlegging in documentatie niet vast te stellen.

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.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ De BRL 2506 is de nationale beoordelingsrichtlijn voor onder meer recyclingsgranulaten voor toepassingen in beton, wegenbouw, grondbouw en werken.

¹³⁷ Provincie Zuid-Holland (2011), Bestek 14 van 2010 Fietspad F249-Arkel-Leerdam.

In de aanbesteding zijn geen beoordelingscriteria opgenomen en is gegund op laagste prijs. Normaal gesproken wordt aanbesteed op basis van EMVI, maar vanwege tijdsdruk is gekozen voor een aanbesteding met gunning op laagste prijs.

Duurzaamheidsaspecten hebben wel een rol gespeeld bij deze aanbesteding aangezien het inrichten van een compensatiebos onderdeel was van de aanbesteding.

5. Inkoopbeleid provincie

Deze aanbesteding heeft plaatsgevonden buiten het politieke domein. Aanvullend op het beleid met betrekking tot duurzaam inkopen (conformereren aan landelijke criteria duurzaam inkopen) zijn er geen eisen meegegeven vanuit het bestuur / de politiek.

6. Organisatie inkoop

Bij de aanbesteding wegen bestond het projectteam uit een strategisch inkoper, tactisch inkoper en de projectleider vanuit afdeling Wegen.

De beslisbevoegdheid voor het aangaan van externe opdrachten ligt bij de mandaathouder. Het afdelingshoofd van Wegen is mandaathouder voor deze aanbesteding. Het inkoopplan is bekrachtigd door twee gedeputeerden¹³⁸¹³⁹.

7. Uitvoering inkoop

De aanbesteding is door BIR en afdeling Wegen uitgevoerd. Het was de wens vanuit afdeling Wegen om een compensatiebos in te richten. De gewenste oppervlakte van dit bos werd tevens doorgegeven aan BIR, hierover is niet nader overlegd. BIR heeft het compensatiebos zodoende opgenomen in de aanbesteding.

8. Samenwerking

In deze gevalstudie was samenwerking met een andere provincie niet aan de orde.

¹³⁸ Provincie Zuid-Holland (2010), Machtigingsaanvraag voor aanbesteding bestek 2010-014.

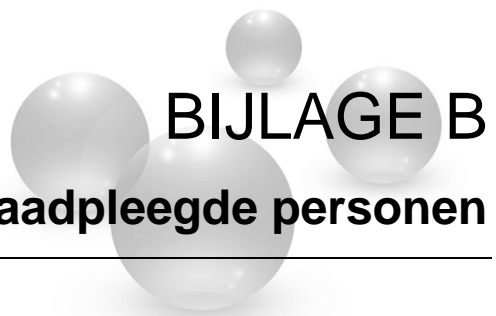
¹³⁹ Provincie Zuid-Holland (2011), Inkoopplan aanbesteding bestek 2010-14.



BIJLAGE A

Afkortingen

BIR	Bureau Inkoop en Regie
EMVI	Economisch meest voordelige inschrijving
FSC	Forest Stewardship Council, keurmerk voor hout
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 Zuid-Holland

- Mevrouw M. van Breda, Afdelingshoofd Facilitaire Zaken
- Mevrouw M.C. van Goudswaard, Tactisch inkoper Bureau Inkoop en Regie
- De heer R.M.M. Hensen, Strategisch inkoper Bureau Inkoop en Regie
- De heer R.L. de Jager, Hoofd bureau Beheer Advies, Dienst Beheer Infrastructuur
- De heer R. Janssen, Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland
- De heer M.A. Lucassen, Bureauhoofd Bureau Inkoop en Regie
- De heer S.T. Molegraaf, Coördinator Catering afdeling Facilitaire Zaken
- De heer J. Remijnse, Strategisch inkoper Bureau Inkoop en Regie
- De heer R. van der Sande, Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland
- De heer J. Voogd, Strategisch adviseur inkoopteam ondersteunende processen Bureau Inkoop en Regie
- De heer A.C. van Workum, Beleidsmedewerker Facilitaire Zaken Bureau Inkoop en Regie



BIJLAGE C

Lijst van geraadpleegde bronnen

Bestuurlijke documenten (algemeen)

- Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M
- Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht
- Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012
- Provincie Zuid-Holland (2007), Coalitieakkoord 'Duurzaam denken, dynamisch doen' (2007-2011)
- Provincie Zuid-Holland (2011), Coalitieakkoord 'Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte' (2011-2015)
- Provincie Zuid-Holland (2011), Kaderregeling inkoop 2011
- Provincie Zuid-Holland (2009), Begroting 2010
- Provincie Zuid-Holland (2010), Begroting 2011
- Provincie Zuid-Holland (2011), Begroting 2012
- Provincie Zuid-Holland (2006), Beleidsplan Groen Water en Milieu
- Provinciale Staten (2007), motie 42 "Motie ontwikkeling indicatoren voor effectmeting duurzaamheid beleidsmaatregelen door de Provincie Zuid-Holland" van A.H.K. van Vliegen (Partij voor de Dieren) van 14 november 2007
- Provinciale Staten (2009), motie 133 "Besparing op openbare verlichting langs provinciale wegen door stimulering gebruik zonne-energie" van T.E.J. Chung (Groenlinks) van 25 maart 2009
- Provinciale Staten (2011), schriftelijke vragen (nr. 2589) over duurzaam inkopen van A,H,K van Vliegen (Partij voor de Dieren) van 13 december 2011
- Provincie Zuid-Holland (2007) Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten 2007
- Provincie Zuid-Holland (2007) Kaderregeling inkoop van 2B-diensten van de provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2010), Monitor Duurzaam Inkopen
- Provincie Zuid-Holland (2009), Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen
- Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Provincie Zuid-Holland (2010), Eenheid Audit en Advies, Rapport onderzoek aanbesteden: rechtmatig en duurzaam
- Provincie Zuid-Holland (2010), Jaarrekening 2010
- Randstedelijke Rekenkamer (2010), Validatie terugblik Collegeperiode 2007-2011

Organisatorische documenten

- Provincie Zuid-Holland (2011), Derde kwartaalrapportage Meerjarenplanning Facilitaire Zaken 2011-2013
- Provincie Zuid-Holland (2011), Organogram
- Provincie Zuid-Holland (2009), projectplan duurzaam inkopen, vastgesteld door stuurgroep Duurzaam Inkopen op 22 september 2009
- 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
- Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008
- Provincie Zuid-Holland (jaartal onbekend), Inkoopplan Europese / Nationale aanbesteding provincie Zuid-Holland.

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 Zuid-Holland, mei 2011
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk, 29 april 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 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
- 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

Onderstaand zijn de documenten weergegeven waaruit (met specifieke bronverwijzing) informatie is overgenomen.

Aanbesteding Evenementencatering

- Provincie Zuid-Holland (2011), Inkoopplan aanbesteding evenementencatering.
- Provincie Zuid-Holland (2011) Voorstel voor besluitvorming, Europese openbare aanbesteding evenementencatering.
- Provincie Zuid-Holland (2011), Beschrijvend document Openbare Europese procedure ten behoeve van de dienstverlening voor evenementencatering, 1 juli 2011.

Aanbesteding Steunpunten Coenecoop

- Provincie Zuid-Holland (2009): Inkoopplan voor nationale aanbestedingen, onderhoud/nieuwbouw steunpunten Coenecoop.
- Provincie Zuid-Holland (2009), Bestek 2009-015.
- Provincie Zuid-Holland (2011) Voorstel voor besluitvorming, bestek 2009-015.

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 overkomstijd van 24 en 48 uur.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Inkoopplan voor aanbesteding post en pakketdiensten.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Voorstel voor besluitvorming, besluit tot deelname in gezamenlijke Europese aanbesteding post.

Aanbesteding verkeersregelinstallaties

- Provincie Zuid-Holland (2009), Deelprojectplan aanbrengen Led-Verlichting op VRI's.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Inkoopplan vervangen/opwaarderen en onderhouden van 70 verkeersregelautomaten.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Voorstel voor besluitvorming, gunning bestek 2009-202.

Aanbesteding Fietspad F249

- Provincie Zuid-Holland (2011), Inkoopplan aanbesteding bestek 2010-14.
- Provincie Zuid-Holland (2011), Bestek 14 van 2010 Fietspad F249-Arkel-Leerdam
- Provincie Zuid-Holland (2010), Machtigingsaanvraag voor aanbesteding bestek 2010-014.



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. Gladheidbestrijding
 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. Verkeersregelinstallaties
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
www.randstedelijke-rekenkamer.nl