



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Duurzaam inkopen en aanbesteden

*Provincie Flevoland*



# Duurzaam inkopen en aanbesteden

Provincie Flevoland

Amsterdam, april 2012





# Voorwoord

---

Duurzaamheid is een begrip dat op allerlei manieren en in verschillende contexten wordt gebruikt. Zo heeft het woord 'duurzaam' betekenissen als: weinig vergankelijk, zo min mogelijk grondstoffen verbruikend, gebruik makend van herwinbare bronnen, lang aanhoudend en bestendig. De vraag is echter hoe je aan een woord als 'duurzaam' concreet invulling geeft als je beleid wil maken om gesignaleerde problemen op te lossen en ambities te verwezenlijken. Bijvoorbeeld voor iets heel zakelijks en alledaags als inkopen en aanbesteden.

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

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

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

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

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



# Inhoudsopgave

## BESTUURLIJKE NOTA

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

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

<b>Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>15</b>
---------------------------------	-----------

## NOTA VAN BEVINDINGEN

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding.....	17
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	17
1.3 Afbakening .....	18
1.4 Werkwijze .....	18
1.5 Beoordelingskader .....	19
1.6 Leeswijzer .....	23
<b>2. Achtergrond duurzaam inkopen.....</b>	<b>25</b>
2.1 Inleiding .....	25
2.2 Criteria duurzaam inkopen .....	26
2.3 Recente ontwikkelingen .....	27
2.4 Duurzaam inkopen door provincies.....	28
2.5 Monitor Duurzaam inkopen .....	29
<b>3. Beleid provincie Flevoland.....</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding en samenvattende bevindingen.....	33
3.2 Duurzaamheidsambities.....	34
3.3 Beleid duurzaam inkopen.....	35
3.4 Bestuurlijke betrokkenheid .....	39
<b>4. Organisatie provincie Flevoland.....</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding en samenvatting bevindingen .....	41
4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen.....	42
4.3 Inrichting inkoopfunctie.....	43
4.4 Controle en monitoring .....	49
4.5 Inkoopvolume .....	51
<b>5. Uitvoering provincie Flevoland.....</b>	<b>53</b>
5.1 Inleiding en samenvatting bevindingen .....	53
5.2 De theorie: het inkoopproces .....	53
5.3 Uitvoering en borging in de praktijk.....	54
5.4 Evaluatie en prestaties duurzaam inkopen .....	56

<b>6.</b>	<b>Samenwerking vanuit provincie Flevoland .....</b>	<b>61</b>
6.1	Inleiding en samenvatting bevindingen .....	61
6.2	Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking .....	61
6.3	Organisatie en uitvoering van inkoop samenwerking .....	64
6.4	Specifiek voor Flevoland .....	67
<b>7.</b>	<b>Samenhang beleid, organisatie en uitvoering in Flevoland .....</b>	<b>69</b>
7.1	Inleiding .....	69
7.2	Raakvlak van beleid en organisatie .....	70
7.3	Raakvlak van organisatie en uitvoering .....	70
7.4	Raakvlak van beleid en uitvoering .....	71
7.5	Synergie van beleid, organisatie en uitvoering .....	71
<b>8.</b>	<b>Provincievergelijking .....</b>	<b>73</b>
8.1	Beleid .....	73
8.2	Organisatie .....	74
8.3	Uitvoering .....	77
8.4	Aandeel duurzame inkopen in totale volume inkopen .....	78
8.5	Sterke punten per provincie .....	79
<b>9.</b>	<b>Gevalstudies .....</b>	<b>81</b>
9.1	Catering .....	81
9.2	Levering elektriciteit.....	84
9.3	Vervanging openbare verlichting.....	86
9.4	Externe postbezorging .....	88
9.5	Verhardingen 'De Ens' .....	93
	<b>BIJLAGE A Afkortingen .....</b>	<b>97</b>
	<b>BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>99</b>
	<b>BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>101</b>
	<b>BIJLAGE D Productcategorieën duurzaam inkopen .....</b>	<b>105</b>



# Conclusies en aanbevelingen

---

## **Inleiding**

Het afgelopen decennium heeft duurzaam inkopen zich ontwikkeld, zowel in brede zin in de maatschappij, als bij de overheid. Consumenten kopen in toenemende mate duurzame en maatschappelijk verantwoorde producten, van eerlijk verbouwde koffie tot hybride auto's. Het vorige kabinet heeft in 2005 – na aanneming van een motie in de Tweede Kamer – zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Deze doelstelling is aanleiding geweest om ook verdere afspraken te maken met gemeenten en provincies. Dit heeft voor de provincies geleid tot deelnameverklaringen, waarin de doelstelling is opgenomen dat provincies in 2015 100% duurzaam inkopen.

De doelstelling '100% duurzaam inkopen' betekent dat voor alle inkopen en aanbestedingen binnen de 52 productcategorieën - waarvoor criteria zijn opgesteld - alle minimum criteria worden toegepast. In de deelnameverklaringen tussen de provincies en het Rijk worden geen drempelbedragen voor inkopen en aanbestedingen beschreven waarboven deze afspraak geldt.

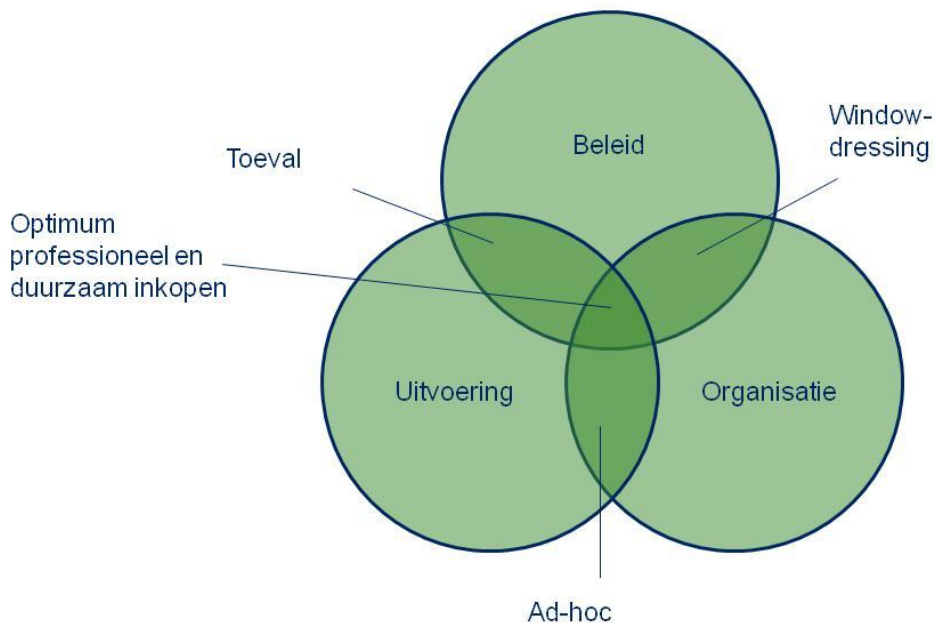
De Rekenkamer merkt op dat deze afspraken in de vorige collegeperiode zijn gemaakt. Daar waar in de vorige coalitieakkoorden duurzaamheid en duurzaam inkopen veelal als prioriteit werden benoemd, zijn deze nu meestal opgenomen in regulier beleid.

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

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

<b>Doelstelling:</b>	Het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid.
<b>Vraagstelling:</b>	A. Wat is de kwaliteit van de kaders (het beleid) die aan de inkoop en aanbesteding worden gesteld? B. In welke mate is er bij de provincie sprake van duurzaam inkopen en aanbesteden? C. In welke mate werken de vier Randstadprovincies samen op het gebied van inkoop en aanbesteding?

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



**Figuur 1 Het bollenmodel**

**Toelichting op het bollenmodel:**

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

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

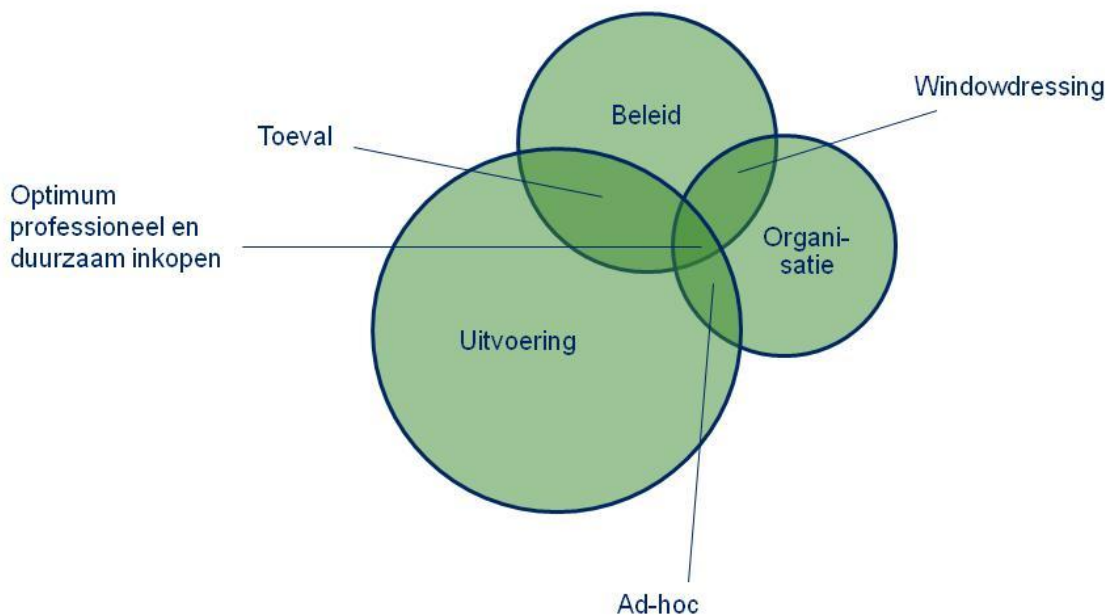
- Wanneer er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hierin de uitvoering niets mee gebeurt: 'window dressing'.
- Wanneer er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval'.
- Wanneer sprake is van een organisatie én op onderdelen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

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

## Conclusies

### Algemene conclusie:

Duurzaam inkopen leeft bij de provincie Flevoland. De uitvoering van duurzaam inkopen lijkt goed op orde: de provincie Flevoland realiseerde in 2010 een percentage van 97% duurzaam inkopen. Met dit percentage realiseert de provincie Flevoland ruimschoots de eigen doelstelling van 50% duurzaam inkopen in 2010. Wel constateert de Rekenkamer dat de inkoopadviseurs geen compleet overzicht hebben van alle inkopen. Gelet op het streven naar 100% duurzaam inkopen (voor het totale inkoopvolume waarvoor criteria zijn opgesteld) in 2015 constateren wij dat de organisatie (nog) niet voldoende geborgd is. Er is onvoldoende sprake van inzicht, controle en monitoring op opname van de duurzaamheidscriteria voor alle inkoop en aanbestedingen. De inkoopadviseurs hebben alleen een adviesfunctie naar de vakafdelingen en kunnen niet afdwingen dat de duurzaamheidscriteria worden toegepast. Er is ruimte om (beargumenteerd) af te wijken van het streven naar duurzaam inkopen. Duurzaam inkopen is een streven, maar is niet "verplicht". Dit maakt dat het "implementatieplan" richting 100% duurzaam inkopen in 2015 aandacht verdient.



**Figuur 2** Het bollenmodel voor professioneel en duurzaam inkopen in Flevoland

Het bollenmodel geeft de bevindingen in de provincie Flevoland grafisch weer. In het oog springt dat de provincie Flevoland veel aandacht heeft voor de uitvoering. De sterke uitvoering maakt dat de provincie de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen realiseert. Deze sterke uitvoering heeft een aantal oorzaken. Ten eerste is het beleid helder, te weten "100% duurzaam inkopen in 2015". Daarnaast zijn er standaardprocedures en documenten uitgewerkt. Tenslotte is het resultaat ook het gevolg van de (landelijke) aandacht die het onderwerp heeft gekregen en de gedrevenheid van de inkopende medewerkers om duurzaam in te kopen.

Het aspect organisatie is naar verhouding minder ontwikkeld. Dat komt onder meer doordat de procedures door een deel van de organisatie niet toegepast worden, er geen organisatiebreed inzicht is en er slechts beperkt sprake is van interne controle en monitoring. Tenslotte is er de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van het inkoopbeleid, dat niet strookt met het uiteindelijk willen realiseren van 100% duurzaam inkopen.

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 deelconclusies gebundeld in een positieve constatering (+) en een aandachtspunt (-).

**Deelconclusie beleid:**

De provincie Flevoland heeft een realistisch beleid met duidelijke beleidsdoelen met betrekking tot duurzaam inkopen. De verbinding met het overkoepelende duurzaamheidsbeleid kan beter. Gezien de (met het Rijk) afgesproken doelstelling van 100% duurzaam inkopen voor alle dossiers (vallend binnen de 52 productcategorieën) is de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van het beleid, een aandachtspunt.

Bevindingen:

- + De provincie Flevoland heeft duidelijke beleidsdoelen met betrekking tot duurzaam inkopen (inclusief social return: het bij de uitvoering van overheidsopdrachten inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt). De doelformulering om 50% duurzaam in te kopen in 2010 is realistisch en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot duurzaam inkopen zijn duidelijk belegd.
- Duurzaam inkopen is binnen de provincie Flevoland een streven, maar niet verplicht. De provincie staat beargumenteerde afwijkingen toe. Met het oog op het streven naar 100% duurzaam inkopen in 2015 vormen afwijkingen van het duurzaam inkoopbeleid een aandachtspunt. De bestuurlijke aandacht voor duurzaam inkopen is beperkt: inkopen is met name een ambtelijke aangelegenheid.

**Deelconclusie organisatie:**

De organisatie is redelijk ingericht op duurzaam inkopen. Inzicht, controle en monitoring schieten echter nog tekort.

Bevindingen:

- + Er is sprake van inkoopstandaarden (procedures en documenten) gericht op duurzaam inkopen. Houding en gedrag van de betrokken medewerkers zijn eveneens positief.
- Inzicht, controle en monitoring schieten tekort. De positie en het instrumentarium van de inkoopadviseurs zijn onvoldoende om duurzaam inkopen volledig door te voeren en af te dwingen in de organisatie. Er vindt geen standaardcontrole plaats van opname van de minimumeisen. Er is geen structurele monitoring en interne rapportage over de mate van duurzaam inkopen. De tweejaarlijkse - extern opgelegde - Monitor Duurzaam Inkopen is het belangrijkste monitoringsinstrument.

**Deelconclusie uitvoering:**

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

Bevindingen:

- + Duurzaam inkopen leeft bij de inkoopende medewerkers. Het doel om 50% duurzaam in te kopen in 2010 is ruimschoots gerealiseerd (97%). De provincie Flevoland koopt aantoonbaar steeds duurzamer in en duurzaamheidsaspecten wordt steeds vaker meegenomen in inkooptrajecten.

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

**Deelconclusie samenwerking:**

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

Nota Bene: In dit onderzoek heeft de Rekenkamer niet bij alle provincies zicht gekregen op de samenstelling van het deel van het inkoopvolume dat buiten de beschouwing van de tweejaarlijkse monitor is gebleven (inkoop en aanbestedingen binnen de 52 productcategorieën beneden de € 50.000). Dit betekent dat het onduidelijk is in welke mate deze inkoop- en aanbestedingen aan 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 is voor 2015. Als alternatief zou PS bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een drempelbedrag waarboven 100% duurzaam inkopen geldt. Een andere kaderstellende optie is het kiezen voor een lager totaalpercentage duurzaam inkopen, waarbij het “pas toe of leg uit” – principe wordt gehanteerd.
- A2. Indien voor een gewijzigde doelstelling gekozen wordt, ga bij voorkeur in P12 of P4 verband in overleg met het Rijk om de deelnameverklaring te herzien.
- A3. Zorg dat u een jaarlijkse rapportage ontvangt – conform de afspraak in de Deelnameverklaring met het Rijk - over de gerealiseerde percentages duurzaam inkopen, waarin duidelijk uitgelegd wordt over welk deel van het inkoopvolume het gaat.

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

- B1. Leg de “verplichting” om duurzaam in te kopen vast in het nieuwe inkoopbeleid.
- B2. Organiseer het organisatiebrede inzicht op de inkopen (contractmanagement en inkoopadministratie).
- B3. Breng een “check” op duurzaam inkopen aan in de inkoopprocedure.

### **Aanvullende aanbevelingen aan GS, ingeval de doelstelling door PS wordt herzien**

- C1. Leg de uitgangspunten en grenzen voor afwijkingen vast in het inkoopbeleid.
- C2. Documenteer de redenen om van het beleid af te wijken (pas toe of leg uit-principe) en evalueer periodiek de veel voorkomende afwijkingen.
- C3. Maak in voorkomende gevallen een integrale kosten-baten-vergelijking tussen de duurzame en de niet-duurzame variant.

### **Aanbevelingen aan GS met het oog op inkoop samenwerking**

- D1. Formaliseer de uitvoeringsgerichte provinciale inkoop samenwerking.
- D2. Ga over tot het verder delen van standaard informatie. Dit vergemakkelijkt de inkoop samenwerking.

# Reactie Gedeputeerde staten

---

U heeft ons om een reactie gevraagd op uw bestuurlijke nota 'Duurzaam inkopen en aanbesteden'. Wij hebben deze nota op 23 februari 2012 per mail ontvangen. U verwacht een reactie van ons voor 20 maart 2012. In deze reactie gaan wij in op het rapport en de aanbevelingen.

## **Algemeen**

Het onderzoekstraject hebben wij als prettig ervaren. De contacten en de communicatie zijn goed verlopen. Er ligt een bruikbaar en objectief onderzoeksrapport. In het bestuurlijk gesprek hebben we de belangrijkste aspecten van uw onderzoek aan de orde gehad. Duurzaamheid is voor ons college een belangrijk thema, het is een integraal onderdeel van ons handelen, en daarom is het waardevol dat aan dit onderwerp een onderzoek wordt gewijd.

## **Doel van het onderzoek**

In uw onderzoek wilt u antwoord geven op twee vragen, namelijk of er adequaat beleid is op het gebied van duurzaam inkopen en aanbesteden en in de tweede plaats of in de uitvoering wordt samengewerkt waarbij u zich vooral richt op de vier provincies in de randstad. U constateert dat de uitvoering op een goed niveau is, en u maakt opmerkingen over de beleidsmatige en organisatorische borging van het thema duurzame inkoop. Daarnaast beveelt u aan de samenwerking te intensiveren en u geeft in overweging na te denken over de ambitie.

## **Ambitie**

Duurzaamheid is een rode draad in ons coalitieprogramma. De focus ligt vooral op het onderwerp duurzame energie, maar ook voor de eigen bedrijfsvoering is duurzaamheid een belangrijk thema.

Wij realiseren ons dat de geformuleerde doelstelling voor 2010 is bereikt en verwachten ook de doelstelling 100% duurzaam inkopen in 2015 te kunnen realiseren. Daarbij is de inzet van de organisatie een kritische succesfactor. Gelet op onze budgettaire positie en de wens om sober en efficiënt te worden menen wij dat een extra inspanning en inzet van middelen om hogere ambities na te streven niet gewenst zijn. Onze bestuurlijke aandacht is gebaseerd op vertrouwen op de inzet van de organisatie en de verantwoording die daarover wordt afgelegd. Wel kan de bedrijfsvoering verder worden geoptimaliseerd en kan door samenwerking meer kwaliteit en versobering worden gerealiseerd. Daarop is de komende jaren onze inzet gericht.

## **Organisatie**

U constateert dat er onvoldoende inzicht en borging op het terrein van inkoop is. De organisatie is redelijk ingericht op duurzaam inkopen. Inzicht, controle en monitoring schieten echter nog tekort. Al enige tijd is de organisatie bezig deze aspecten te verbeteren. De inrichting van een contractenregistratie voor inkoop en van het werkproces inkoop zijn gestart of voorzien voor 2013. Aspecten als duurzaamheid worden daarbij geregistreerd. Vanaf 2013 komt dergelijke informatie beschikbaar. Wij realiseren ons dat het aspect duurzaamheid niet afhankelijk mag zijn van de inzet van individuen. Wij hebben het management opdracht gegeven in rapportages op het gebied van inkoop en aanbesteding aandacht aan te schenken aan de implementatie van deze verbeteringen.

## **Samenwerking**

Een van de centrale onderzoeksvragen gaat over samenwerking. Wat betreft de samenwerking participeren wij in de afspraken die landelijk zijn gemaakt conform de deelnameverklaring. Er wordt sinds enkele jaren

samengewerkt op het gebied van inkoop in de randstad en in P-12-verband. De nadruk ligt daarbij op het bereiken van kwantitatieve en kwalitatieve voordelen bij trajecten van inkoop en aanbesteding. Daarnaast is sprake van kennisdeling en informatie-uitwisseling. Uit de rapportage blijkt dat op deze operationele gebieden er voldoende aandachtspunten zijn die verbeterd kunnen worden. Samenwerking is een bestuurlijk aspect waaraan wij in deze periode extra aandacht besteden. Momenteel loopt een onderzoek om op het gebied van de bedrijfsvoering nauwer samen te werken in P3 verband. Daarnaast loopt een bredere samenwerkingsdiscussie tussen/rond de randstedelijke provincies. De redenen voor samenwerking kunnen liggen in financiën of kwaliteit. Wij zetten in op versterking van deze samenwerking.

#### **Methode van onderzoek**

Geen opmerkingen

#### **Provincievergelijking**

Het totaalbeeld van de vier randstedelijke provincies is redelijk gelijk. Overigens is een vergelijking niet eenvoudig doordat inkoopvolumes door grote aanbestedingen sterk kan fluctueren. De jaarlijkse inkoopomzet kan daar niet goed tegen worden afgezet. Daarnaast bevat de monitor geen informatie over de kleinere inkopen (< € 50.000), terwijl de 52 categorieën daarop wel betrekking hebben. In het rapport wordt een aantal aandachtspunten genoemd die gezamenlijk zijn te verbeteren. De verwachting is dat de professionals dit rapport daarvoor goed kunnen benutten.

#### **Onze reactie op uw aanbevelingen**

In uw concept-bestuurlijke nota formuleert u elf aanbevelingen. Hieronder lichten wij onze reactie op uw aanbevelingen toe.

#### **Aanbevelingen aan PS**

- |     |             |  |
|-----|-------------|--|
| A1. | Aanbeveling | <p>a. Stel vast of 100% duurzaam inkopen voor alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën een gewenste doelstelling is voor 2015.</p> <p>b. 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.</p>                                      |
|     | Reactie     | <p>a. De 52 aangewezen categorieën zijn landelijk afgestemd en hebben draagvlak bij de deelnemers. Wij adviseren PS de huidige doelstelling te handhaven. Daarbij moet opgemerkt worden dat wij met het onderschrijven van de doelstelling een vergaande intentie hebben om duurzaam in te kopen, maar niet verwachten dat de maximale score haalbaar is.</p> <p>b. Dit leidt tot lastiger benchmark, monitoring en inzicht, omdat er geen landelijk vergelijkbare informatie meer is.</p> |
| A2. | Aanbeveling | <p>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.</p>  |



	Reactie	Dergelijke aanpassingen moeten ons inziens eerst landelijk worden afgesproken en onderdeel zijn van de deelnameverklaring. Collectieve afspraken zijn in dit geval beter dan alle provincies afzonderlijk. Daarna is samenwerking goed mogelijk.
A3.	Aanbeveling	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.
	Reactie	De afgesproken rapportage kan worden geleverd nadat het Topdesk systeem voor contractregistratie operationeel is. Vanaf 2013 is rapportage onder andere op “duurzaamheid” mogelijk.

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

B1.	Aanbeveling	Leg de “verplichting” om duurzaam in te kopen vast in het nieuwe inkoopbeleid.
	Reactie	De provincie heeft in 2006 beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij een herziening van het inkoopbeleid wordt dit aspect betrokken.
B2.	Aanbeveling	Organiseer het organisatiebrede inzicht op de inkopen (contractmanagement en inkoopadministratie).
	Reactie	De invoering van een workflow inkoop en een contract-registratiesysteem levert meer procesmatigheid op en biedt bovendien centraal inzicht in prestaties.
B3.	Aanbeveling	Breng een “check” op duurzaam inkopen aan in de inkoopprocedure.
	Reactie	Zit in de toekomstige workflow van inkoop, zie ook bovenstaande reactie B2.

#### **Aanvullende aanbevelingen aan GS, ingeval de doelstelling door PS wordt herzien**

C1.	Aanbeveling	Leg de uitgangspunten en grenzen voor afwijkingen vast in het inkoopbeleid.
	Reactie	Wij adviseren PS niet tot wijziging van doelstelling over te gaan.
C2.	Aanbeveling	Documenteer de redenen om van het beleid af te wijken (pas toe of leg uit-principe) en evalueer periodiek de veel voorkomende afwijkingen.

	Reactie	Zie bovenstaande reactie C1.
C3.	Aanbeveling	Maak in voorkomende gevallen een integrale kosten-baten-vergelijking tussen de duurzame en de niet-duurzame variant.
	Reactie	Duurzaam inkopen is ons uitgangspunt. Deze vergelijking is alleen nodig als er een significant hogere kostprijs wordt verwacht.

### **Aanbevelingen aan GS met het oog op inkoop samenwerking**

D1.	Aanbeveling	Formaliseer de uitvoeringsgerichte provinciale inkoop samenwerking.
	Reactie	Deze aanbeveling heeft een bredere reikwijdte dan alleen “duurzaamheid” en moet worden beoordeeld vanuit andere invalshoeken als samenwerking, efficiency, kwaliteitsversterking en dergelijke. Intensievere samenwerking is mogelijk.
D2.	Aanbeveling	Ga over tot het verder delen van standaard informatie. Dit vergemakkelijkt de inkoop samenwerking.
	Reactie	U doelt hier waarschijnlijk op het gebruik van dezelfde procedures en formats. Hierover worden reeds afspraken gemaakt in P4 en P12 verband.

### **Conclusie**

Met dit rapport kan de kwaliteit van inkoop en met name het aspect duurzaamheid worden verbeterd. De bespreking van de rapportage met de staten zien wij met belangstelling tegemoet.



## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de zorgvuldige reactie van GS op de conclusies en aanbevelingen en is GS erkentelijk voor de positieve waardering van het onderzoekstraject. Wij zijn verheugd dat GS de aanbevelingen overnemen en zullen gaan uitwerken. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS adviseren de doelstelling van 100% duurzaam inkopen in 2015 te handhaven. GS hebben een vergaande intentie tot duurzaam inkopen, maar verwachten niet dat de maximale score haalbaar is. De Rekenkamer geeft hierbij in overweging dat het formuleren van een realistischer doel (dus iets lager dan 100%) vergezeld zou kunnen gaan van stringenter eisen aan en invulling van de ruimte om af te wijken van de doelstelling en aan het hanteren van het 'pas toe of leg uit'-principe.

De Rekenkamer is het eens met de overwegingen van GS voor wat betreft het landelijk karakter van de afspraken en de vergelijkbaarheid van provincies met het oog op benchmarken, monitoring en inzicht. Wel merken wij op dat het allereerst de provincie zelf is die bepaalt wat haar doelstelling is voor duurzaam inkopen en dat de monitor daar als zodanig los van staat.

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





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie is 'duurzaamheid' een aspect dat de afgelopen jaren veel aandacht heeft gekregen. Het begrip 'duurzaamheid' zelf is de laatste jaren ook veel omvattender geworden: het omvat niet alleen milieucriteria, maar inmiddels ook sociale voorwaarden. De afgelopen jaren zijn er op rijksniveau kaders en criteria ontwikkeld voor duurzaam inkopen. Zo heeft de rijksoverheid in 2005, na het aannemen van een motie in de Tweede Kamer, zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Voor provincies geldt 2015 als uiterlijke termijn om de ambitie van 100% duurzaam inkopen te halen, in 2010 lag de lat op 50% duurzaam inkopen. De provincies hebben zich de afgelopen jaren ingezet om deze doelen te behalen.

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

### 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

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

**Doelstelling:**

Het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid.

**Vraagstelling:**

- A. Wat is de kwaliteit van de kaders (het beleid) die aan de inkoop en aanbesteding worden gesteld?
- B. In welke mate is er bij de provincie sprake van duurzaam inkopen en aanbesteden?
- C. In welke mate werken de vier Randstadprovincies samen op het gebied van inkoop en aanbesteding?

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

---

<sup>1</sup> Onder "inkopen" wordt verstaan het kopen van producten of diensten. "Aanbesteden" is een bijzondere vorm van inkopen waarbij de opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen.

**Tabel 2 Onderzoeksvragen**

A.	Beleid en organisatie
1	Wat zijn de duurzaamheidsambities van de provincie?
2	Op welke wijze worden de duurzaamheidsambities vertaald in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in het inkoopplan?
3	Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?
4	In hoeverre zijn GS en PS bij dit proces betrokken?
5	In hoeverre is sprake van een op duurzaamheid gerichte inkoopfunctie binnen de provincie? a. Hoe is de inkoopfunctie van de provincie georganiseerd? b. Welke functionarissen zijn betrokken bij de inkoop en aanbesteding van diensten, werken en leveringen? c. Wat is het inkoopvolume van de inkoopfunctie van de provincie (jaarlijks)?
B.	Uitvoering
6	In hoeverre worden in het inkoopproces duurzaamheidscriteria opgenomen?
7	Wat zijn de prestaties van het inkoop- en aanbestedingsproces met betrekking tot duurzaamheid?
C.	Samenwerking
8	Wat is de ambitie van de provincie met betrekking tot samenwerking op het vlak van duurzaam inkopen en aanbesteden?
9	Op welke wijze werkt de provincie samen met de andere drie Randstadprovincies met betrekking tot inkoop- en aanbesteding?
10	Van welke goede praktijkvoorbeelden - in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de organisatie en uitvoering daarvan - kunnen de Randstadprovincies van elkaar leren?

### 1.3 Afbakening

De precieze definitie van duurzaamheid is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties verschillend worden ingekleurd (zie paragraaf 2.1). Voor de definitie van 'duurzaam inkopen' bij dit onderzoek verwijzen we naar het kader in paragraaf 2.5. Het onderzoek richt zich op het duurzaam inkopen bij de vier provincies. Het betreft niet zo zeer een onderzoek naar de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar meer naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het duurzaam inkoopbeleid. De focus in het onderzoek ligt op de vraag in hoeverre er sprake is van duurzaam inkopen: in het beleid, in de organisatie daarvan en in de uitvoering, evenals de samenwerking daarbij met andere provincies. De vragen die over het generieke inkoop- en aanbestedingsbeleid gaan staan ten dienste van de vraag of er sprake is van duurzaam inkopen bij de vier provincies. Het onderzoek richt zich op de periode 2010 tot en met 2011, waardoor zowel het beleid en de uitvoering van duurzaam inkopen van het vorige en het huidige college in beschouwing wordt genomen.

### 1.4 Werkwijze

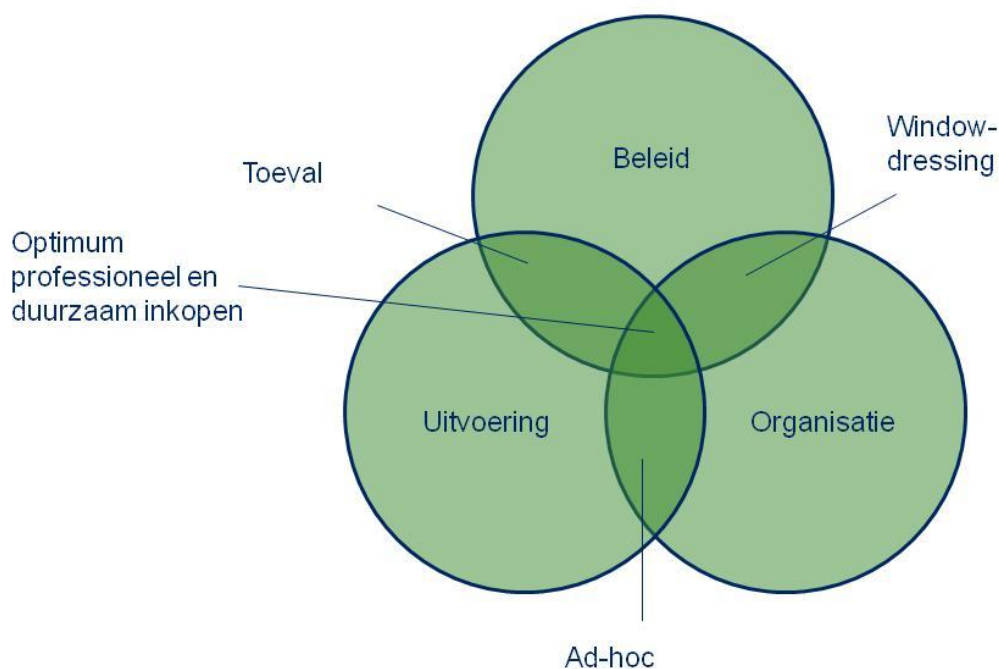
Bij de uitvoering van dit Rekenkameronderzoek is een gefaseerde werkwijze gevolgd. Daarbij zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

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

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

## 1.5 Beoordelingskader

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van het zogenaamde bollenmodel, dat ervan uitgaat dat in een ideale situatie bij de provinciale inkoop sprake is van overlap tussen beleid, organisatie en uitvoering. In dit onderzoek wordt onderzocht in welke mate de drie bollen op elkaar zijn afgestemd (zie Figuur 3).



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

Toelichting op Figuur 3:

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

Het feit dat de vier provincies op een zelfde wijze onderzocht worden biedt de mogelijkheid om van elkaar te leren. Daartoe wordt een provincievergelijking opgesteld. Deze komt tot stand op basis van het onderzoek naar beleid, organisatie en de uitvoering van het inkoopproces. Uit de individuele onderzoeken wordt inzichtelijk gemaakt welke provincie het beste 'scoort' op duurzaam inkopen, en op het beleid, de organisatie en uitvoering in

het bijzonder. De provincies kunnen zodoende van elkaar leren door met elkaar te discussiëren over hoe het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen is, hoe de inkoopfunctie georganiseerd is en hoe duurzaam inkopen daarin een plek krijgt.

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

#### **Algemeen beoordelingscriterium**

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

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

De drie bollen, aangevuld met het element samenwerking, vormen de vier onderdelen van het beoordelingskader. Dit beoordelingskader<sup>2</sup> is in de onderstaande tabel uitgewerkt. Hieronder worden per onderdeel (beleid, organisatie, uitvoering en samenwerking) de beoordelingscriteria in eisen en kansen weergegeven. De eisen in het onderstaande beoordelingskader zijn terug te voeren op wet- en regelgeving of op gangbare praktijken, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van een goede bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan de gangbare eis dat een doel SMART geformuleerd is. De kansen sluiten aan bij het streven dat de provincies via het inkoopbeleid in steeds grotere mate bijdragen aan milieu- en sociale doelen. Kansen worden benaderd vanuit een positieve invalshoek. Het benutten hiervan wordt gesignaleerd als een pluspunt en een mogelijkheid tot van elkaar leren en niet als een minpunt voor provincies waar een kans niet wordt aangetroffen c.q. benut.

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

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

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

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



Toelichting bij eis 5:

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

Toelichting bij kans 1:

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

Toelichting bij kans 3:

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

Organisatie: eisen	Organisatie: kansen
Eis 6. Er is vastgesteld dat in een aanbesteding ten minste de 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 in de organisatiestructuur, in de verantwoordelijkheden, in de inkoopplannen en in de interne richtlijnen en

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

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

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 duurzaamheidscriteria meegenomen.</p> <p>Eis 10. Leveranciers worden op basis van hetzij een verkenning van de markt dan wel op basis van aanwezige marktkennis en volgens een vast protocol - waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen - uitgenodigd een offerte uit te brengen.</p> <p>Eis 11. De resultaten met betrekking tot duurzaam inkopen worden aantoonbaar door de organisatie geëvalueerd om tot verbetering te komen.</p>	<p>Kans 5. Er is aantoonbaar een trend die laat zien dat duurzaamheid steeds vaker/meer diepgaand wordt meegenomen in de voorbereiding, specificatie, de selectie of in de nazorgfase.</p> <p>Kans 6. De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.</p>

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

Toelichting bij eis 12:

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

### Beoordeling

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

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

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

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

## 1.6 Leeswijzer

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

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

In hoofdstuk 3 worden (per provincie) de beleidsuitgangspunten ten aanzien van duurzaam inkopen beschreven. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de provincie duurzaam inkopen heeft georganiseerd. Hoofdstuk 5 beschrijft de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan duurzaam inkopen. In hoofdstuk 6 wordt de samenwerking tussen provincies op het vlak van duurzaamheid beschreven.

Hoofdstuk 7 gaat in op de samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering van duurzaam inkopen en op de samenwerking tussen provincies bij (duurzaam) inkopen. Hoofdstuk 8 gaat in op de overeenkomsten en verschillen tussen de vier Randstadprovincies. Hoofdstuk 9 bevat de gevalstudies.





# HOOFDSTUK 2

## Achtergrond duurzaam inkopen

---

### 2.1 Inleiding

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

Duurzaam inkopen is een dynamisch begrip; een begrip dat in de loop der jaren een veranderende betekenis heeft gehad. Daar waar duurzaamheid in het (verre) verleden voornamelijk betekende dat iets lang mee kon, lag de focus in de laatste jaren van de vorige eeuw voornamelijk op 'milieuvriendelijk'. Recenter zijn ook maatschappelijke elementen een rol gaan spelen en inmiddels strekt het begrip zich ook uit tot sociale criteria en social return. Het gaat bij duurzaam inkopen om:

1. Milieucriteria: Inkoopcriteria gericht op een optimale leefomgeving voor de mens en voor flora en fauna. Deze criteria zijn uitgekristalliseerd en zijn zowel lokaal als internationaal georiënteerd.
2. Sociale criteria: Inkoopcriteria gericht op het verbeteren van arbeidsomstandigheden, naleving van mensenrechten, voorkomen van kinderarbeid en eerlijke handel in de gehele productieketen. Deze criteria zijn in ontwikkeling en richten zich met name op verbetering van omstandigheden buiten Nederland.
3. Social return-criteria: Inkoopcriteria gericht op inzet van gedeeltelijk arbeidsgeschikten of langdurig werklozen. Het inzetten op social return volgt uit het kabinetsbeleid. Het Rijk heeft voor zichzelf de criteria ingevuld. Voor de overige overheden is de toepassing nog in ontwikkeling. Waar de sociale criteria zich op internationale omstandigheden richten, gaat het bij social return om verbetering van lokale omstandigheden.

De precieze definitie van duurzaamheid is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties (in beleidsstukken) verschillend worden ingekleurd.

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

---

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

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

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

## 2.2 Criteria duurzaam inkopen

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

### *Milieucriteria*

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

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

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

### *Sociale criteria*

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

### *Social return*

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

---

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

## 2.3 Recente ontwikkelingen

Het afgelopen jaar waren er meerdere ontwikkelingen rond duurzaam inkopen:

- een onderzoek door Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal);
- een advies aan de staatssecretaris van IenM door VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak;
- en meerdere publicaties door de staatssecretaris van IenM over een nieuwe aanpak van duurzaam inkopen.

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

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

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

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

Op 24 juni reageerde de staatssecretaris van IenM in een brief aan de Tweede Kamer<sup>12</sup>. Namens de ministeries van EL&I, BZK en IenM schrijft hij daarin dat het advies zeer bruikbaar is en goede aanbevelingen doet voor het verbeteren van de systematiek van duurzaam inkopen. Op 28 september 2011 reageerde hij ook in een

---

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

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

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

toespraak op het bovengenoemde advies van het georganiseerde bedrijfsleven<sup>13</sup>. Hij gaf aan het duurzaam aanbesteden op een andere leest te willen schoeien. In plaats van het stellen van minimumeisen voor 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 terugshoeien. Bedrijven hoeven straks niet meer allerlei bewijsstukken te overleggen.

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

Toespraak staatssecretaris IenM op de Duurzaamheidsconferentie op 28 september 2011.

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

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

## 2.4 Duurzaam inkopen door provincies

Provincies zijn al meer dan een decennium bezig met duurzaam inkopen<sup>15</sup>. De basis voor de huidige provinciale doelen voor duurzaam inkopen ligt in de Deelnameverklaringen die volgden uit het convenant tussen IPO en Rijk.

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

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

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



Iedere provincie heeft voor zich het eigen ambitieniveau vastgelegd en zich door middel van de Deelnameverklaring gecommitteerd aan het nastreven van deze doelstelling<sup>16</sup>:

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

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

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

## 2.5 Monitor Duurzaam inkopen

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**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 Flevoland

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

### 3.1 Inleiding en samenvattende bevindingen

Een goed werkend duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van een provincie betekent dat er op beleidsniveau ambities gesteld moeten zijn. De provincie zal als organisatie uitspraken moeten doen over de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie, en de wijze waarop dat in het inkoop- en aanbestedingsbeleid tot uiting komt. De kwaliteit van de kaderstelling is een punt van aandacht en daarbij speelt ook een rol hoe de kaderstelling tot stand is gekomen. In hoeverre zijn PS bij dit proces betrokken en wie heeft uiteindelijk de kaders gesteld: PS, GS of directie. In ieder geval is het wenselijk dat de ambities en doelstellingen zoveel mogelijk helder en meetbaar gesteld worden (SMART). De bevindingen op het aspect beleid zijn samengevat weergegeven in de Tabellen 5, 6 en 7.

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

Beleid: bevindingen t.a.v. eisen	Beoordeling
1. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Ja
2. De beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid zijn SMART opgesteld.	Ja
3. Het beleid wordt aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.	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).	Nee

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

Beleid: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
1. De beleidsdoelen ten aanzien van milieu, sociale voorwaarden (gericht op internationale arbeid- en mensenrechten) en 'social return' (het bij de uitvoering van overheidsopdrachten inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt) zijn ambitieus.	Deels
2. Er is aantoonbaar sprake van interesse bij PS in het realiseren van beleidsdoelen door middel van (duurzame) inkoop.	-
3. In de kaderstelling en doelformulering rond duurzaamheid toont de provincie zich innovatiegericht.	-

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

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

## 3.2 Duurzaamheidsambities

### Onderzoeksvraag 1.

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

#### Antwoord (zie ook bevinding eis 1)

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 Flevoland komen tot uiting in een aantal beleidsstukken. Dit rekenkameronderzoek beschouwt de periode 2010 tot en met 2011. In die periode is een nieuw bestuur aangetreden. Voor dit onderzoek is het collegeakkoord "Flevoland: zelfstandig en uniek" (2011-2015)<sup>23</sup> en de programmabegroting (2011)<sup>24</sup> geanalyseerd. De met inkoop samenhangende duurzaamheidsambities zoals die uit deze beleidsstukken en gesprekken naar voren komt, zijn hieronder weergegeven. We hanteren de tweedeling in ambities met betrekking tot 'milieu' en 'sociale voorwaarden en social return'.

#### Ambities inzake milieu

In het huidige coalitieakkoord geeft de provincie Flevoland aan: *"Duurzaamheid is een integraal onderdeel van ons hele beleid. We vinden dat we bij alles wat we doen rekening moeten houden met de effecten op de generaties die na ons komen. Duurzaamheid is niet alleen een opdracht, maar ook een belangrijke kans."* Een nadere concretisering hiervan wordt in het akkoord niet gegeven behalve op het gebied van duurzame energie. Op dat gebied heeft de provincie de ambitie om "koploper in Nederland op het gebied van duurzame energie te blijven" en wil dat "invullen door stimulering van de markt." In financiële zin worden de middelen die beschikbaar worden gesteld voor het taakveld 'milieu' met € 0,5 miljoen naar beneden bijgesteld (6%). Hieronder vallen naast bijvoorbeeld natuur- en milieueducatie en –subsidies de vergunningverlening en handhaving. Het is op basis van het akkoord niet duidelijk hoe de bezuiniging op milieu precies over deze onderdelen verdeeld is.

Ook in de programmabegroting 2011 wordt in algemene zin op duurzaamheid ingegaan en gesteld: *"Flevoland wil een duurzame samenleving zijn. (...) Een duurzame samenleving vergt meer dan het stimuleren van de opwekking van duurzame energie en het beperken van het energieverbruik. Het gaat ook om een gezond leefmilieu, behoud en ontwikkeling van natuur, voorkomen van wateroverlast, duurzame gebiedsontwikkeling en zorgen voor een goede omgevingskwaliteit (lucht, geluid, bodem, veiligheid, water en natuur). Het op lange termijn 'klimaatproof' maken van Nederland – en Flevoland – vraagt om extra inzet en maatregelen."* In de programmabegroting worden diverse thema's en speerpunten voor 2011 benoemd. Daarbij zijn onderstaande 'duurzaamheidsambities' terug te vinden:

- reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot door:
  - het gebruik van 'duurzame' materialen en dimbare verlichting bij aanleg / onderhoud aan (vaar)wegen (draagt ook bij aan reductie geluid- en lichtniveau);
  - het versterken van ecologie langs provinciale wegen en vaarwegen (draagt ook bij aan waterkwaliteit/biodiversiteit);
  - het verminderen van woon-werkverkeer en het reizen naar voorzieningen door beter bereikbare voorzieningen en het stimuleren van het gebruik van de fiets;

<sup>23</sup> Provincie Flevoland (2011), Collegeakkoord Flevoland 2011-2015 "Flevoland: zelfstandig en uniek", mei 2011.

<sup>24</sup> Provincie Flevoland (2010), Programmabegroting 2011.

- het waar mogelijk aanleggen van natuurvriendelijke oevers bij vervanging en onderhoud van de provinciale vaarwegen;
- het plaatsen van wildreflectoren langs provinciale wegen om de confrontatie tussen wild en weggebruikers te minimaliseren;
- het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurontwikkeling door het creëren van een aantrekkelijke gebruiks- en belevingswaarde van natuur voor toeristen en recreanten;
- het aandacht besteden aan duurzaam ondernemen via de Technologische Milieu-Innovatieregeling (TMI)<sup>25</sup>;
- het onderzoeken van de mogelijkheden voor het opzetten en benutten van een Toepassingscentrum Duurzame Energie.

### Ambities sociale voorwaarden en social return

In de huidige benadering van duurzaam inkopen door de overheid krijgen naast milieu ook sociale aspecten (sociale voorwaarden en social return) 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 het onderzoek (eind 2011) nog geen richtlijnen of verplichtingen uit wet- en regelgeving.

Met betrekking tot sociale voorwaarden is het ambitieniveau van het huidige college minder scherp. Uit de meest recente beleidsstukken blijkt geen bestuurlijk vastgesteld algemeen ambitieniveau. Wel is hieraan expliciet aandacht besteed in PS en blijkt dat GS belang hechten aan stage- en leerwerkplekken. In de beantwoording van een motie over sociale voorwaarden bij aanbestedingen<sup>26</sup> wordt het beleid van de provincie duidelijk: met betrekking tot sociale criteria wordt per inkoop/aanbesteding gekeken in hoeverre afspraken over stageplaatsen in het onderhavige geval relevant zijn en ten aanzien van aanbestedingen in de GWW-sector is besloten tot het opnemen van een standaardtekst om daar waar mogelijk leerlingen te werk te stellen<sup>27</sup>. Bij de in 2008 lopende aanbestedingen van schoonmaak, repro en catering zijn eisen en wensen op dit punt opgenomen. En er zijn eind 2011 daadwerkelijk stagiaires bij deze aanbestede diensten in het provinciehuis geplaatst. De uitvoering van dit beleid zal nog verder worden geïntensiveerd.

Resumerend: we constateren dat de provincie op meerdere vlakken relevante duurzaamheidsambities heeft die als kader voor duurzaam inkopen kunnen dienen. Overigens valt op dat “duurzaam inkopen” niet wordt genoemd in het huidige coalitieakkoord en in de begroting van 2011.

### 3.3 Beleid duurzaam inkopen

**Bevinding eis 1:** De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot duurzaamheid opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het belangrijkste doel is de realisatie van 50% duurzaam inkopen in 2010.

Beoordeling:  
Ja, voldoet

<sup>25</sup> In het 'Operationeel Programma West Nederland (OP West)' wordt de TMI-regeling uitgevoerd. Deze regeling is erop gericht bedrijven te ondersteunen in hun proces- en/of productontwikkeling. Wanneer deze ontwikkeling een positief effect heeft op het milieu, wordt een hoger subsidiebedrag beschikbaar gesteld.

<sup>26</sup> Provincie Flevoland (2007), motie sociale voorwaarden bij aanbestedingen in de Statenvergaderingen van 5 juli 2007.

<sup>27</sup> Provincie Flevoland (2008), memo 758358, brief GS aan PS commissie van 21 november 2008, antwoorden GS op motie sociale voorwaarden bij aanbestedingen.

### Toelichting

Voor dit onderzoek is het inkoop- en aanbestedingsbeleid (2006)<sup>28</sup> geanalyseerd. Hierin wordt aangegeven dat is *"getracht een balans te vinden tussen het bieden van gelijke kansen aan de markt enerzijds en, anderzijds, aspecten als doelmatigheid, slagvaardigheid en duurzaamheid."* Verder is opgenomen dat in de selectiecriteria *"duurzaamheidsaspecten (bijvoorbeeld milieu, afval, energie) zoveel mogelijk betrokken worden"*. Per aanbesteding wordt gekeken in welke mate dergelijke aspecten worden betrokken. Ook met betrekking tot de gunningcriteria wordt aangegeven dat per inkoop/aanbesteding wordt bepaald en kenbaar gemaakt wat het gehanteerde criterium is en of duurzaamheid meeweegt in de beoordeling van aanbiedingen.

Later – in 2008 en 2009 – hebben alle provincies en ook de provincie Flevoland de individuele Deelnameverklaringen Duurzaam Inkopen ondertekend. Hierin zijn de milieudoelen voor duurzaam inkopen beschreven: de provincie committeert zich aan minimaal 50% duurzaam inkopen in 2010 (en 100% in 2015). De inhoudelijke inkleuring gebeurt door de minimeisen van Agentschap NL per productcategorie.

Daarnaast besteedt de provincie ook aandacht aan sociale criteria en social return. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is opgenomen dat *"onder andere, ethische-, ideële-, maatschappelijke-, sociale- (b.v. arbeidsvoorwaarden, werkomgeving), kwaliteits- en duurzaamheidsaspecten (b.v. milieu, afval, energie) zoveel mogelijk betrokken worden"*. Daarnaast hebben GS – zoals in paragraaf 3.2 is beschreven – vastgesteld dat met betrekking tot sociale criteria per inkoop/aanbesteding gekeken wordt of afspraken over stageplaatsen relevant zijn en is besloten om bij aanbestedingen in de GWW-sector een standaardtekst op te nemen om daar waar mogelijk leerlingen te werk te stellen. In een gesprek met een inkoopadviseur en de beleidsmedewerker Milieu/duurzame ontwikkeling is aangegeven dat het nog zoeken is naar de borging van sociale criteria bij inkoop<sup>29</sup>.

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

Beoordeling:  
Ja, voldoet

### Toelichting

Het centrale beleidsdoel met betrekking tot het milieuaspect van duurzaam inkopen, was het realiseren van minimaal 50% duurzaam inkopen in 2010. Dit doel voldoet aan alle kenmerken van een SMART-geformuleerd doel. Aan de hand van de resultaten van de landelijke Monitor Duurzaam Inkopen 2010, te weten 97% duurzaam inkopen (zie paragraaf 2.5, paragraaf en paragraaf 5.4) wordt geconstateerd dat de provincie Flevoland dat doel bereikt<sup>30</sup>. Er is vanuit wet- en regelgeving of andere afspraken geen verplichting om beleidsdoelen voor sociale criteria of social return te formuleren. Om die reden laten we een beoordeling van die doelen buiten beschouwing.

**Bevinding eis 3:** Het inkoopbeleid wordt niet aantoonbaar toegepast als kader voor duurzame inkoop en aanbesteding.

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

<sup>28</sup> Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Flevoland, december 2006.

<sup>29</sup> Bron: interview provincie Flevoland, 26 september 2011.

<sup>30</sup> Bron: interview provincie Flevoland, 26 september, 8 november en 28 november 2011.



### Toelichting

Duurzaam inkopen is expliciet onderdeel van het inkoopbeleid en 'integraal onderdeel van beleid' in zijn algemeenheid. De inkoopadviseurs adviseren over het toepassen van het beleid. De bevoegdheid van deze adviseurs gaat echter niet zover dat zij vakafdelingen kunnen verplichten tot het toepassen van alle minimumeisen voor duurzaam inkopen<sup>31</sup>. Vakafdelingen kunnen beargumenteerd en met expliciete toestemming van GS afwijken van het inkoopbeleid.

Daarnaast zijn de inkoopadviseurs niet altijd betrokken bij de inkopen en hebben zij daardoor ook niet het overzicht over alle inkopen (zie paragraaf 4.3). Daardoor kan worden vastgesteld dat het inkoopbeleid niet voor alle inkopen en aanbestedingen als kader aantoonbaar wordt toegepast.

**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 inkoopbeleid, de inkoopprocedures en standaard documenten (zie hoofdstuk 4 voor nadere details hierover). Deze documenten zijn uitgewerkt naar aanleiding van de resultaten van een interne audit (zie bevinding eis 8 in paragraaf 4.4) en de ondertekening van de Deelnameverklaring met betrekking tot duurzaam inkopen (zie paragraaf. 2.4).

Voor de implementatie en borging van het daadwerkelijk 100% duurzaam inkopen in 2015 is binnen de provincie Flevoland een actieprogramma 'duurzame provinciale bedrijfsvoering' uitgewerkt. De bestuurlijke vaststelling van dit actieprogramma was geagendeerd voor GS van 21 september 2010<sup>32</sup>, maar is vooraf door de directie ingetrokken. De belangrijkste reden daarvoor is dat voor het uitvoeren van het actieprogramma een uitbreiding van formatie voor inkoopadviseurs (0,5 fte) geraamd was<sup>33</sup>. Het actieprogramma heeft geen vervolg gekregen. Het gros van de bestaande procedures en standaarddocumenten zijn – voorafgaande aan het intrekken van het actieprogramma – in het voorjaar van 2010 op- en vastgesteld<sup>34</sup>. In het najaar van 2011 is door de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water een afdelingsplan 2012 geschreven. Het is echter nog niet duidelijk op welke wijze daarin invulling gegeven zal worden aan duurzaam inkopen<sup>35</sup>.

**Bevinding kans 1:** De provincie Flevoland heeft zich doelen gesteld met betrekking tot social return bij inkopen en realiseert die ook in de praktijk.

Deels van  
toepassing

**Toelichting** (zie ook bevinding eis 1 in paragraaf 3.3 en antwoord op onderzoeksvraag 1 in paragraaf 3.2)

Voor wat betreft de beleidsdoelen ten aanzien van het aspect 'milieu' volgt de provincie Flevoland bij duurzaam inkopen de landelijke trend. Er is ten tijde van het onderzoek (eind 2011) geen verplichting voor provincies om doelen op het vlak van sociale criteria of social return te hebben en de andere provincies beperken zich bij duurzaam inkopen hoofdzakelijk tot het milieuaspect.

<sup>31</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>32</sup> Provincie Flevoland (2010), Implementatie en borging 100% duurzaam inkopen in 2015, registratienummer 1017773, 21 september 2010.

<sup>33</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>34</sup> Provincie Flevoland (2011), informatie over 'duurzaam inkopen' op intranet provincie Flevoland d.d. 28 november 2011.

<sup>35</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

Los van de vraag of de doelen in absolute zin ambitieus zijn, is de provincie Flevoland in vergelijking met de andere provincies dus zeker ambitieus te noemen. Dit blijkt uit de interviews<sup>36</sup>, documentstudie en de gevalstudie voor catering (zie paragraaf 9.1).

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

Beoordeling:  
Aandachtspunt

### **Toelichting**

Er zijn communicatielijnen tussen de inkoopadviseurs en de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water en er is gezamenlijk gesproken over het actieprogramma 'duurzame provinciale bedrijfsvoering', maar van samenwerking onder één thema duurzaamheid en een beleidsmatige verbinding tussen het 'milieubeleid' en het 'inkoopbeleid' is geen sprake. Er is voor zover bekend vanuit het milieubeleid bijvoorbeeld geen verwijzing naar het doel om minimaal 50% duurzaam in te kopen in 2010. 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.

### **Onderzoeksvraag 2.**

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

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 1, bevinding eis 4 en extra bevinding 1)

Het inkoopbeleid van de provincie Flevoland dateert uit 2006 en het is met name de externe ontwikkeling rondom het duurzaam inkoopbeleid voor de hele overheid die invulling heeft gegeven aan de duurzaamheidsambities in het inkoopbeleid. De in dat kader ondertekende Deelnameverklaring is het belangrijkste richtinggevende beleidsdocument voor duurzaam inkopen (zie paragraaf. 2.4). In de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen heeft de provincie Flevoland afgesproken dat zij de ambitie heeft om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen en in 2015 volledig duurzaam in te kopen. In paragraaf 5.3 komt de prestatie van de provincie ten aanzien van deze afspraken van de Deelnameverklaring aan bod.

### **Onderzoeksvraag 3.**

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

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

De duurzaamheidsambities zijn in 2008 / 2009 via het instrument van de Deelnameverklaring vertaald naar het Flevolandse inkoopbeleid. De doelstelling om voor 50% van het inkoopvolume duurzaam in te kopen in 2010, is de belangrijkste leidraad. De inhoudelijke invulling daarvan volgt uit de definiëring van het begrip duurzaam inkopen.

Een inkoop is duurzaam als alle door Agentschap NL geformuleerde minimumeisen zijn opgenomen in het aanbestedingsdocument<sup>37</sup>. De inhoudelijke invulling van duurzaam inkopen ligt daarmee bij de minimumeisen.

<sup>36</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 en 28 november 2011.

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).

Resumerend: De basis van het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat dateert uit 2006 is intussen door middel van de Deelname verklaring Duurzaam Inkopen en moties van PS c.q. beantwoording door GS aangevuld met doelstellingen met betrekking tot duurzaam inkopen en de te hanteren duurzaamheidscriteria. Hierbij volgt de provincie Flevoland de landelijke beleidslijn (o.a. criteria Agentschap NL).

### 3.4 Bestuurlijke betrokkenheid

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

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

#### Toelichting

Uit de interviews blijkt dat (duurzaam) inkopen bij de provincie Flevoland met name door het ambtelijk management wordt aangestuurd<sup>38</sup>. De Commissaris van de Koningin is portefeuillehouder en wordt in het portefeuillehouder overleg op de hoogte gehouden<sup>39</sup>. De verdere betrokkenheid van GS bij inkoop in het algemeen en duurzame inkoop in het bijzonder, is gering. Dit komt ook tot uiting in bestuurlijke documenten zoals de programmabegrotingen en het jaarverslag. Daarin wordt duurzaam inkopen als instrument bij de plannen en evaluaties niet aangetroffen.

De meting of monitoring van de resultaten van duurzaam inkopen wordt tweejaarlijks uitgevoerd, door deelname van de provincie aan de landelijke Monitor Duurzaam Inkopen. Daarnaast vindt er door de provincie geen meting of monitoring van de voortgang van duurzaam inkopen plaats. De provincie rapporteert in het (milieu)jaarverslag niet over de concrete resultaten en de realisatie van de ambities voor wat betreft duurzaam inkopen. Daarmee komt de provincie de daarover in de Deelnameverklaring gemaakte afspraak niet na (zie voor de bevinding paragraaf 5.3). Er is geen bestuurlijke terugkoppeling of verantwoording over duurzaam inkopen richting PS.

---

<sup>37</sup> KPMG (2011), Monitor duurzaam inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG: “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 duurzaamheids-eisen van de betreffende productgroepen zijn toegepast (X) afgezet tegen het totale bedrag aan aanbestedingen in 2010 van de productgroepen waarvoor duurzaamheidscriteria zijn vastgesteld (Y).”

<sup>38</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011 en 26 januari 2012.

<sup>39</sup> Bron: interview provincie Flevoland op 26 januari 2012.

**Onderzoeksvraag 4.**

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

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 5 en extra bevinding 2)

GS zijn bevoegd om het inkoopbeleid vast te stellen. Het zijn ook GS die zich door de Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen hebben gecommitteerd aan het ambitieniveau om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen. Dit is vastgelegd in het inkoopbeleid. Bij het door GS vaststellen van het inkoopbeleid uit 2006 is PS niet betrokken geweest. Verder hebben PS voor zover bekend geen moties ingediend of vragen gesteld naar aanleiding van het inkoopbeleid of de duurzaamheidsdoelstellingen daarin. Vanuit PS is de sturing op duurzaamheid ad hoc en fragmentarisch. In de vorige statenperiode zijn er wel een aantal moties geweest en zijn voornamelijk in het oogspringende zaken als dienstauto's aan de orde geweest<sup>40</sup>. En in de jaren 2010 en 2011 hebben PS uitspraken gedaan over inkoopaspecten<sup>41</sup>.

Ook GS hebben weinig expliciete aandacht voor duurzaam inkopen. In het coalitieakkoord is opgenomen dat duurzaamheid *'integraal onderdeel uitmaakt van het beleid'*. Daarbij wordt verder geen specifieke invulling gegeven aan duurzaam inkopen. Voor zover bekend is er ook geen nadrukkelijke sturing op duurzaam inkopen bij specifieke inkooptrajecten, zoals blijkt uit de gevalstudies<sup>42</sup>.

Verder is er uit de gesprekken en documentstudie niet gebleken dat GS en PS veel aandacht besteden aan duurzaam inkopen.

---

<sup>40</sup> Concrete voorbeelden zijn de moties van GroenLinks en ChristenUnie over duurzaam inkopen, biobrandstof, duurzame energie, led-verlichting en sociale voorwaarden bij aanbestedingen in de Statenvergaderingen van 9 november 2006 en 5 juli 2007.

<sup>41</sup> Bron: ambtelijke reactie feitelijk wederhoor.

<sup>42</sup> Bron: gevalstudies (zie hoofdstuk 9).

# HOOFDSTUK 4

## Organisatie provincie Flevoland

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

### 4.1 Inleiding en samenvatting bevindingen

Het organisatiemodel van de inkoopfunctie is van belang voor de wijze waarop met duurzaam inkopen omgegaan wordt. Op het niveau van de organisatie dient er een inkoopplan te zijn met uitgewerkte concrete actiepunten voor de inkoopfunctie van de provincie. Daarnaast is het van belang dat de inkoopfunctionarissen bekend zijn met duurzaam inkopen, wellicht zijn er trainingen nodig om kennis over duurzaam inkopen op te doen. Tevens zal binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de provincie draagvlak moeten zijn voor duurzaamheidscriteria in het inkoopproces, zowel bij de inkoopfunctionarissen als bij de budgetverantwoordelijken. Dit geldt niet alleen voor de Europese en openbare aanbestedingen, maar wellicht nog wel meer voor de onderhandse aanbestedingen en enkelvoudige uitnodiging.

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

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

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

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

Organisatie: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
4. De organisatie en haar medewerkers streven naar steeds verdere verduurzaming en proberen processen zo in te richten dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de duurzaamheidsmogelijkheden en –impulsen bij de betreffende inkoop.	Deels

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

Organisatie: extra bevindingen	Beoordeling
2. Er is betere kennisuitwisseling mogelijk tussen de twee belangrijkste inkoopende afdelingen van de provincie, te weten de afdeling Facilitaire Zaken en de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer.	Aandachtspunt
3. De beleidsafdeling Duurzaamheid, Milieu en Water wordt beperkt betrokken bij duurzaam inkopen.	Aandachtspunt
4. 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 Flevoland.	Aandachtspunt

## 4.2 De theorie: drie typen inkoopafdelingen

Er kunnen binnen overheidsorganisaties drie hoofdvormen voor een inkooporganisatie<sup>43</sup> worden onderscheiden:

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

Bij een centrale inkoopfunctie is er een centrale afdeling die verantwoordelijk is voor de inkoop. De strategische en tactische inkoopfunctie<sup>44</sup> ligt bij de centrale afdeling Inkoop. Deze afdeling is daarmee verantwoordelijk voor het opstellen van het inkoopbeleid, de inkoopprocedures en het inkoopplan. De afdeling voert de inkoopadministratie voor de hele organisatie, is verantwoordelijk voor de juiste procesgang (doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid) van het inkoopproces en is tevens verantwoordelijk voor contract- en leveranciersmanagement. Dit houdt in dat de afdeling betrokken is bij alle inkopen, minimaal in een adviserende of controlerende rol. De afdeling inkoop heeft als faciliterende afdeling niet de laatste stem over inhoudelijke inkoopbeslissingen. De inhoudelijke kennis over de in te kopen producten en diensten ligt bij de vakafdelingen. Dit maakt dat, ook bij een centrale inkoopfunctie, de budgethouder van een vakafdeling uiteindelijk verantwoordelijk is voor de inkoopbeslissingen. Een onderscheidend kenmerk van de centrale inkoopfunctie is dat de afdeling Inkoop overzicht heeft over alle inkooptrajecten, contract- en leveranciersmanagement uitvoert en in het inkoopproces alle inkooptrajecten ziet en “parafeert”<sup>45</sup>.

Bij een decentrale inkoopfunctie in de meest pure vorm ligt de verantwoordelijkheid voor de inkoop volledig bij vakafdelingen. De strategische, tactische en operationele inkoopfunctie vallen onder verantwoordelijkheid van de budgethouder van de vakafdeling. Dit impliceert dat de beleidsformulering, uitvoering en controle van het inkoopproces door de vakafdelingen wordt gedaan. De budgethouder van de vakafdeling heeft daarmee een grote bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Deze decentrale inkoopfunctie komt vrijwel niet voor als organisatiemodel voor een gehele provincie c.q. voor alle vakafdelingen. Wel hebben sommige vakafdelingen een kerntaak die zo verbonden is met een inkoopproces, dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor dit proces.

Denk bijvoorbeeld aan de afdeling Wegen die veelvuldig als opdrachtgever voor aannemers in grond-, weg-, en waterbouwprojecten optreedt. Kenmerkend voor de decentrale inkoopfunctie is dat de vakafdeling verantwoordelijk is voor alle aspecten rond inkoop, zelf de controle doet, en daarmee ook niet gehouden is om systematisch informatie over inkooptrajecten te delen met een ondersteunende afdeling Inkoop.

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

---

<sup>43</sup> Deze driedeling, met deze termen, is afkomstig van het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding PIANOo (zie [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)).

<sup>44</sup> Strategische inkoop betreft onder meer de beleidsformulering en inkoopplanning. Tactische inkoop betreft de eerste vier fasen van het inkoopproces: voorbereiding, specificeren, selecteren en contracteren. Operationele inkoop betreft de laatste drie fasen van het inkoopproces: bestellen, bewaken/gebruiken en nazorg.

<sup>45</sup> Dit kan ook een paraaf zijn die slechts aanduidt dat de afdeling Inkoop de procedure gezien heeft en deze na een administratieve check accordeert.

In de praktijk komen ook mengvormen voor, bijvoorbeeld:

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

### 4.3 Inrichting inkoopfunctie

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

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

b) er is geen centraal georganiseerde controlerende en sturende functie (zie ook bevinding eis 8).

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

#### Toelichting

Het te bereiken niveau voor duurzaam inkopen is vastgelegd: 50% in 2010 en 100% in 2015. Om dit te bereiken dienen bij aanbestedingen uit de 52 productcategorieën de landelijk vastgestelde minimumeisen gehanteerd te worden. Binnen de organisatie zijn echter geen bindende afspraken van kracht die zorgen dat tenminste de minimumeisen worden toegepast. Het is toegestaan gemotiveerd af te wijken.

De provinciale aanbestedingsregels – en de daaraan ten grondslag liggende wetgeving – vormen de belangrijkste leidraad voor het bepalen van de inkoopprocedure. Het type in te kopen dienst of product bepaalt de betrokkenheid van de inkoopadviseurs bij het inkooptraject. In beginsel is het zo dat naarmate een inkoopadviseur meer betrokken is in het traject, de kans op het uitvoeren van de procedure conform de vastgestelde standaardprocedures groter is. Tabel 11 beschrijft de richtlijnen voor de keuze van de inkoopprocedure.

**Tabel 11 Provinciale aanbestedingsregels: drempelbedragen en procedures<sup>46</sup>**

Soort opdracht	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Openbaar	Europees
Werken	< € 50.000	> € 50.000	> Europese drempelbedrag werken	
Leveringen en diensten	< € 50.000	> € 50.000	> Europese drempelbedrag leveringen en diensten	

**Enkelvoudig onderhandse uitnodiging:** Een enkelvoudige onderhandse uitnodiging komt alleen in beeld bij relatief geringe aankopen. De grens van € 50.000 waaronder een enkelvoudige onderhandse uitnodiging is toegestaan, is door de provincie zelf bepaald. In principe is het de bedoeling dat bij aanvang van een

<sup>46</sup> Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Flevoland, december 2006 en ambtelijke reactie in het kader van het feitelijk wederhoor.

inkooptraject een onderbouwde afweging wordt gemaakt over de te volgen procedure. Het advies is overigens om te allen tijde 3 offertes aan te vragen<sup>47</sup>.

**Meervoudig onderhandse en openbare aanbesteding:** Bij inkoop van leveringen en diensten boven de grens van € 50.000 kan een meervoudig onderhandse aanbesteding gehouden worden, waarbij tenminste drie partijen worden uitgenodigd. Er kan in dat geval ook gekozen worden voor een openbare (maar niet Europese) aanbesteding. Bij aanbesteding van werken (afdeling Wegen, Verkeer en Verkeer) boven de grens van € 50.000 is openbare aanbesteding verplicht.

**Europese aanbesteding:** Bij inkoop van leveringen, diensten of werken boven de Europees vastgestelde drempel is Europese aanbesteding verplicht.

In alle gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de binnen de aankoopprocedure gemaakte keuzes bij de vakafdelingen<sup>48</sup>. De afdelingen hebben de bevoegdheid om een eigen afweging te maken en eventuele duurzaamheidseisen (minimumeisen of gunningcriteria) buiten de aanbesteding te laten. Hierbij is expliciete toestemming van GS nodig<sup>49</sup>. Dit gebeurt ook in de praktijk, zoals blijkt uit de aanbestedingen van de vervanging van de openbare verlichting (zie paragraaf 9.3). De inkoopadviseurs kunnen adviseren bij inkooptrajecten. Het is voor de vakafdelingen echter niet verplicht om advies van de inkoopadviseurs in te winnen.

**Bevinding eis 7:** De inkoopfunctie is, met het oog op duurzaamheid, deels adequaat georganiseerd. Informatie, procedures en documenten zijn beschikbaar en inkoopadviseurs kunnen ondersteunen bij inkoopprocessen (verplicht boven € 50.000). In de praktijk hebben de inkoopadviseurs echter geen zicht op alle inkoopprocessen en hanteert niet iedere afdeling dezelfde standaarden.

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

### Toelichting

De inkoopfunctie is georganiseerd volgens het model van de combinatie gecoördineerd/decentraal (zie paragraaf 4.2). De provincie heeft inkoopadviseurs<sup>50</sup> die bij iedere inkoop geraadpleegd kunnen worden en die adviseren over de inrichting van de inkoopprocedure. Boven de € 50.000 is de betrokkenheid van de inkoopadviseurs verplicht.

Op intranet is informatie over duurzaam inkopen te vinden en de inkoopadviseurs hebben standaarden uitgewerkt. Na de ondertekening van Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen is duurzaamheid hier nadrukkelijk een onderdeel van geworden. De 'huidige' standaarddocumenten zijn sinds januari 2011 beschikbaar via intranet. Op de 'checklist inkoop en aanbesteding (> € 50.000)', in het 'plan van aanpak' en op het blad 'specificeren' – die alle onderdeel zijn van de standaarddocumenten – wordt expliciet aandacht gevraagd voor het 'toepassen van duurzaamheidscriteria'. Ook wordt er circa twee maal per jaar voor geïnteresseerde provincie medewerkers organisatiebreed kennisuitwisseling/bijwerking georganiseerd over het onderwerp inkopen.

De inkoopadviseurs bewaken in beginsel de procedurele gang van zaken voor wat betreft inkopen van de provincie. Zij zijn daarmee – samen met de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water – de aangewezen partij voor

<sup>47</sup> Bron: ambtelijke reactie in het kader van het feitelijk wederhoor.

<sup>48</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>49</sup> Bron: interview provincie Flevoland op 26 januari 2012 en ambtelijke reactie in het kader van het feitelijk wederhoor.

<sup>50</sup> Binnen de afdeling Facilitair (zie onderzoeksvraag 5a).



het onder de aandacht brengen van duurzaamheid. De afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water vervult echter enkel een beleidsmatige rol, waarbij zoals eerder geconstateerd geen duidelijke beleidsmatige verbinding bestaat tussen duurzaamheidsbeleid en duurzaam inkopen als onderliggend instrument (zie extra bevinding 1 in paragraaf 3.3).

In de praktijk hebben de inkoopadviseurs geen zicht op alle inkopen door de provincie<sup>51</sup> en zijn de positie en het instrumentarium van de inkoopadviseurs onvoldoende om duurzaam inkopen volledig door te voeren in de organisatie (zie ook bevinding eis 6 en bevinding eis 8). Hiervoor zijn twee verklaringen:

- Allereerst voltrekt een aanzienlijk deel van de aanbestedingen van de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer zich buiten het gezichtsveld van de inkoopadviseurs en er is beperkt kennisuitwisseling en wisselwerking met deze afdeling. Dit betreft met name de aanbestedingen van 'werken'<sup>52</sup>. Deze scheiding tussen de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer en de overige afdelingen voor wat betreft het inkopen blijkt niet uit de standaarddocumenten<sup>53</sup>.

De afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer heeft hierbij zijn eigen procedures, structuren, inkoopdeskundigen en jurist(en)<sup>54</sup>. Uit de gevalstudies (zie paragraaf 9.3 en 9.5) blijkt dat bij de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer onderscheid gemaakt wordt tussen een voorbereidingsfase en een uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase ligt de nadruk op het uitvoeren van de inkoopprocedure conform de in de voorbereidingsfase vastgestelde kaders. De inrichting van de aanbesteding is dan reeds bepaald. In de voorbereidingsfase wordt de inhoudelijke kennis vanuit de vakinhoudelijk deskundigen binnen de provincie ingebracht en vindt afstemming op o.a. het (duurzaamheids)beleid van de provincie plaats. Bij iedere inkoopprocedure wordt getoetst op de duurzaamheidscriteria van Agentschap NL. Duurzaamheid wordt in de vorm van minimumeisen opgenomen<sup>55</sup>. Verdere beoordeling van de aanbiedingen op duurzaamheid vindt bij aanbesteding door de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer in principe niet plaats. Gunning vindt altijd plaats op laagste prijs. De gevalstudies maken duidelijk dat duurzaamheid niet altijd wordt ingevuld door het hanteren van de door Agentschap NL vastgestelde criteria, maar dat binnen de aanbesteding op basis van kennis van de 'markt' zelf innovatieve duurzame wensen worden gesteld. Binnen de in de Monitor Duurzaam Inkopen gehanteerde definities gelden deze aanbestedingen echter niet als duurzaam.

- Een tweede reden waardoor de inkoopadviseurs geen totaaloverzicht hebben is dat de vakafdelingen niet verplicht zijn om de inkoopadviseurs over inkopen onder de € 50.000 in te lichten. In de praktijk bestaat er 'afstand' tussen de inkoopadviseurs en de vakafdelingen waardoor met name deze kleinere inkopen volledig door de vakafdelingen zelf worden opgepakt. Voorgaande geldt niet voor de afdeling Facilitaire Zaken waar de inkoopadviseurs onderdeel van uitmaken (zie onderzoeksvraag 5a). Omdat de inkoopadviseurs geen zicht hebben op de inkopen waarvoor zij niet worden geconsulteerd, kan ook niet gekwantificeerd worden welk volume aan inkoop zich buiten het gezichtsveld van de inkoopadviseurs voltrekt. Ook is niet bekend in hoeverre de criteria van Agentschap NL bij de medewerkers van de overige vakafdelingen algemeen bekend zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat de provincie aangeeft dat de afdelingen Facilitaire Zaken en Wegen, Verkeer en Vervoer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de bulk van het inkoopvolume<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>52</sup> Dit geldt niet voor de 'niet-werken' aanbestedingen van de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer – zoals openbaar vervoer, wegenzout, ingenieursdiensten (raamovereenkomst) en algemene inkoop van goederen en diensten. Daarbij wordt samengewerkt met de inkoopadviseurs.

<sup>53</sup> Bron: 'placemat' met algemene bedrijfsvoeringsaspecten, intranet d.d. 28 november 2011.

<sup>54</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 en 28 november 2011.

<sup>55</sup> Bron: interviews met medewerkers van de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer op 8 november 2011.

<sup>56</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

Om 'duurzaam inkopen' verder te professionaliseren, provinciebreed meer onder de aandacht en de positie van de inkoopadviseurs te versterken is in 2010 in overleg met de beleidsmedewerker Milieu / duurzame ontwikkeling een actieprogramma 'duurzame provinciale bedrijfsvoering' uitgewerkt. Dit actieprogramma is vlak voor de bestuurlijke behandeling ambtelijk ingetrokken (zie bevinding eis 4 in paragraaf 3.3). Sindsdien heeft de doorontwikkeling van duurzaam inkopen weinig aandacht c.q. prioriteit gekregen. Overigens blijkt uit de gesprekken met de organisatie en de documentstudie dat duurzaam inkopen bij de grootste inkoopende afdelingen – te weten Facilitaire Zaken en Wegen, Verkeer en Vervoer – wel leeft.

Het huidige instrumentarium bestaat daarmee in feite uit standaarden, informatieverstrekking, advisering en centrale kennisuitwisseling voor geïnteresseerden.

**Extra bevinding 2:** Er is betere kennisuitwisseling mogelijk tussen de twee belangrijkste inkoopende afdelingen van de provincie, te weten de afdeling Facilitaire Zaken en de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer.

Beoordeling:  
Aandachtspunt

#### Toelichting

Hiervoor is toegelicht dat er een scheiding is tussen inkoop door de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer en de inkoop van de overige afdelingen (zie bevinding eis 7). Processen en standaarden verschillen en kennisuitwisseling vindt beperkt plaats. Deze situatie is historisch gegroeid en hierdoor is de kennis over (duurzaam) inkopen versnipperd. Hierbij wordt opgemerkt dat bij het grootste deel van de inkopen beschikt wordt over voldoende inhoudelijke, procesmatige en juridische kennis<sup>57</sup>. Duurzaam inkopen krijgt in beide gevallen de nodige (proces)aandacht, maar door onderlinge kennisuitwisseling en/of het hanteren van één en dezelfde gezamenlijk bepaalde procesinrichting en een overkoepelende sturing c.q. monitoring kan de organisatie van (duurzaam) inkopen verder geprofessionaliseerd worden.

**Extra bevinding 3:** De beleidsafdeling Duurzaamheid, Milieu en Water wordt beperkt betrokken bij duurzaam inkopen.

Beoordeling:  
Aandachtspunt

#### Toelichting

Zoals eerder al aangestipt (zie extra bevinding 1 in paragraaf 3.3), is de betrokkenheid van de beleidsafdeling afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water beperkt. Het komt niet of nauwelijks voor dat duurzaamheidseisen op aangeven van de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water in een aanbesteding worden opgenomen. Deze afdeling is niet rechtstreeks betrokken bij inkooptrajecten. In praktijk houdt de vakafdeling (en/of inkoopadviseur) bij inkooptrajecten rekening met het milieu- of duurzaamheidsbeleid van de provincie.

Het komt ook voor dat de provincie los van het milieu- of duurzaamheidsbeleid een inkooptraject op duurzame wijze invult. Zoals eerder aangegeven wordt 'duurzaam inkopen' een doel op zich, terwijl duurzaam inkopen logischerwijs een middel is dat kan bijdragen aan de overkoepelende duurzaamheidsdoelen.

Overigens moet worden opgemerkt dat de uitwerking van het actieprogramma 'duurzame provinciale bedrijfsvoering' (zie ook bevinding eis 4 en extra bevinding 1) door de inkoopadviseurs en een beleidsmedewerker van de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water gezamenlijk is opgesteld.

<sup>57</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 en 28 november 2011.

**Bevinding kans 4:** De medewerkers van de provincie 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**

De vastgestelde (bestuurlijke) ambitie in de provincie Flevoland is voor wat betreft duurzaam inkopen niet hoger dan het landelijk beleid (criteria Agentschap NL). Men wil ook niet duurzamer zijn dan het afgesproken minimumniveau. Op specifieke beleidsonderwerpen – zoals duurzame energie – streeft de provincie Flevoland naar een koploperpositie, maar in de beschikbare documenten is niet aangetroffen dat duurzaam inkopen daarbij als specifiek instrument wordt benoemd.

De direct bij inkopen betrokken medewerkers binnen de afdelingen Facilitaire Zaken en Wegen, Verkeer en Vervoer zijn daarentegen zeker ambitieus als het gaat om duurzaamheid. In de interviews<sup>58</sup> werd aangegeven dat bij veel van de inkopen het nadenken over duurzaamheid verder gaat dan sec de criteria van Agentschap NL en er dus een behoorlijke focus is op duurzaamheid en duurzaam inkopen. Ook komt uit de gesprekken en de documentstudie naar voren dat de beleidsmedewerker Milieu / duurzame ontwikkeling en de inkoopadviseurs – zoals bijvoorbeeld blijkt uit het ingetrokken actieprogramma 'duurzame provinciale bedrijfsvoering' – een professionaliseringsslag ambiëren en daar hoort het steeds beter bewaken en onder de aandacht brengen van duurzaamheidsmogelijkheden bij. Door de inzet van individuele op duurzaamheid gerichte medewerkers, streeft de organisatie indirect naar verdere verduurzaming. Een beleidsmatige en procesmatige sturing op verdergaande professionalisering om het doel in 2015 100% duurzaam in te kopen te realiseren is er niet (zie bevinding eis 4 in paragraaf 3.3)

### **Onderzoeksvraag 5a.**

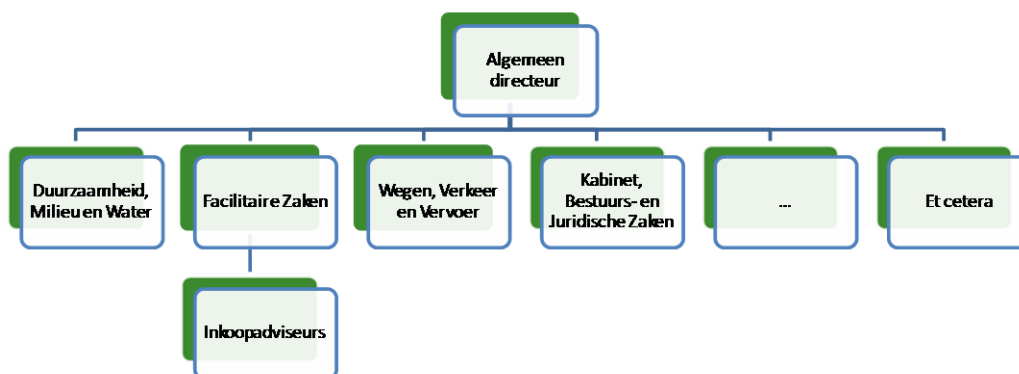
#### ***Hoe is de inkoopfunctie van de provincie georganiseerd?***

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 7)

De inkoopadviseurs vallen onder de afdeling Facilitaire Zaken: één van twaalf afdelingen van de ambtelijke organisatie van de provincie. Andere in het kader van duurzaamheid en inkopen relevante afdelingen zijn: de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water en de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer.

---

<sup>58</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 en 28 november 2011.



**Figuur 4 Organogram provincie Flevoland (positie inkoopadviseurs)**

De afdeling Facilitaire Zaken is de procedurele hoeder van duurzaam inkopen en krijgt daarvoor veel ruimte. Het Milieubeleidsplan geeft hiervoor een globaal beleidsinhoudelijk kader, waarop de afdeling Duurzaamheid, Milieu en Water stuurt.

#### **Onderzoeksvraag 5b.**

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

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 7, extra bevinding 3 en bevinding kans 4)

De organisatie van inkoop binnen de provincie Flevoland is te typeren als een combinatie van gecoördineerd/decentraal (zie ook paragraaf 4.1). Het team bestaat uit drie inkoopadviseurs (2,8 fte)<sup>59</sup>. Zij worden ondersteund door twee juristen (1 fte) die ervaring hebben met aanbestedingen (afdeling kabinet en juridische zaken).

De taakuitvoering door de inkoopadviseurs is enkel adviserend c.q. faciliterend. Activiteiten zijn:

- advisering over te kiezen procedure bij inkoop onder de € 50.000;
- deelname aan de projectroepen voor inkopen boven de € 50.000;
- coördinatie communicatie over (duurzaam) inkopen;
- organisatie van bijscholing door middel van workshops of lunchbijeenkomsten;
- deelname aan extern overleg over (duurzaam) inkopen<sup>60</sup>.

De inkoopadviseurs hebben geen sturende, controlerende of toetsende verantwoordelijkheid met betrekking tot contractbeheer en (duurzaam) inkopen (zie ook bevinding eis 6, bevinding eis 8 in paragraaf 4.4). Een vakafdeling kan besluiten om af te wijken van de standaard werkwijze. Vanuit de adviserende en ondersteunende rol en bevoegdheid kunnen de inkoopadviseurs het op duurzame wijze inkopen niet verplicht stellen.

Budgethouders van de vakafdelingen kunnen bijvoorbeeld besluiten om duurzaamheidscriteria buiten de aanbesteding te houden of om andere duurzaamheidscriteria toe te passen (zie bijvoorbeeld de aanbesteding

<sup>59</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 26 september en 8 en 28 november 2011 en ambtelijke reactie in het kader van het feitelijk wederhoor.

<sup>60</sup> Denk hierbij onder meer aan overleg in P4- of P12-verband of in verband met specifieke aanbestedingen die in samenwerking worden opgepakt (zie de gevalstudies in paragraaf 9.2 en 9.4).

van de vervanging van de openbare verlichting (zie paragraaf 9.3). Hiervoor is expliciet toestemming van GS nodig. In de praktijk komt deze situatie weinig voor<sup>61</sup>.

#### 4.4 Controle en monitoring

**Extra bevinding 4:** 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 Flevoland.

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. Dit speelt ook in de provincie Flevoland. Er zijn twee kanttekeningen te plaatsen bij de Flevolandse monitor:

- a) De inkoopadviseurs hebben geen compleet overzicht van alle inkopen. Hierdoor is het mogelijk dat aanbestedingen onterecht niet in de monitor zijn opgenomen (zie ook paragraaf 4.5);
- b) Er is in dit onderzoek vastgesteld dat de aanbesteding van Verhardingen die bij de gevalstudies is onderzocht formeel niet duurzaam is. Deze niet duurzame aanbesteding is niet opgenomen in de monitor<sup>62</sup>. Zou deze zijn opgenomen dan zou de duurzaamheidsscore uitkomen op 95% (zie ook paragraaf 5.4).

**Bevinding eis 8:** Er zijn geen procedures aangetroffen die duiden op interne controle op duurzaamheid. In de praktijk wordt er geen controle door de inkoopafdeling uitgevoerd op opname van de minimumcriteria in de aanbestedingen.

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

##### Toelichting

We constateren dat er geen centrale administratieve organisatie is met betrekking tot (duurzaam) inkopen. In het kader van het onderzoek bleek dat een overzicht van alle inkopen door de provincie Flevoland niet 'met één druk op de knop' beschikbaar was. Gedurende het onderzoek zijn verschillende (deels overlappende) overzichten aangeleverd en een overzicht van de aanbestedingen van de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer moest bij de afdeling zelf verkregen worden. Een uitgebreide controle van de overzichten viel buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>61</sup> Bron: interview provincie Flevoland op 26 januari 2012.

<sup>62</sup> Een second opinion van de Monitor Duurzaam Inkopen valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek. De Rekenkamer volstaat met het aanduiden van in dit rekenkameronderzoek geconstateerde feiten. Op basis van de beschikbare informatie blijkt dat circa € 24 mln. aan inkoop gespecificeerd is (van de in totaal € 27 mln.). Van de productcategorie Wegen is namelijk een steekproef gespecificeerd. Die steekproef omvat 5 aanbestedingen in 2010 in deze productgroep (van de in totaal 11). Dat komt overeen met een inkoopvolume van € 6 mln. (van de in totaal € 9 mln.).

Ook is er geen specifieke interne rapportage waarin de inkoopadviseurs of de afdeling Facilitaire Zaken rapporteren over de voortgang met betrekking tot (duurzaam) inkopen<sup>63</sup>. Er zijn geen gedocumenteerde inkoopbeoordelingen. In november 2009 is een interne audit op de verantwoordelijkheden van inkoop en aanbesteding uitgevoerd<sup>64</sup>. Duurzaam inkopen maakte geen onderdeel uit van deze audit. Zie onderstaand kader voor de belangrijkste constateringen.

**Hoofdstatistieken uit auditrapport 'Verantwoordelijkheden Inkoop en Aanbesteding (november 2009)**

1. Vergroot de kennis en expertise in de organisatie door cursussen en het delen van informatie.
2. Maak een integrale handleiding Inkoop en Aanbesteding en hou deze up-to-date.
3. Vergroot de juridische verantwoordelijkheid.
4. Voer de verplichting om de inkoopadviseur te betrekken bij bedragen boven een bepaald bedrag ook in de praktijk uit.
5. Voer een structuur in het controleren en aanspreken in.

Mede naar aanleiding van deze audit zijn standaarden (processen en documenten) ontwikkeld en worden jaarlijks circa 2 bijscholingen georganiseerd. Binnen de afdeling Facilitaire Zaken is ook een start gemaakt met contractbeheer (alle contracten worden in een database gezet).

Er vindt voor zover bekend geen interne administratie en controle plaats op het toepassen van de beleidsregels en het gebruik van de standaardprocedures en –documenten. Ook vindt er geen centrale controle – door de inkoopadviseurs – op de inzet van minimumeisen van Agentschap NL en daarmee duurzaam inkopen plaats. Wel kent de afdeling Facilitaire Zaken een 'inkoopdiagnose' waarin wordt weergegeven wat is ingekocht en hoe dat is gegaan. Binnen die afdeling is er daardoor naast het moment van 'tekenen' door de gemandateerd bevoegde (afdelings- of bureauhoofd<sup>65</sup>) een tweede controle-moment.

In verband met de landelijke monitor naar duurzaam inkopen is door de provincie informatie aangeleverd over de Europese, nationale en meervoudige onderhandse aanbestedingstrajecten. Hieruit blijkt dat bij 97% van deze aanbestedingen duurzaam is ingekocht (zie paragraaf 2.5 en paragraaf 5.4). Om in 2015 te kunnen spreken van 100% duurzaam inkopen is het nodig dat in iedere aanbesteding ten minste de minimumeisen ten aanzien van duurzaamheid worden gesteld. Daarvan is nog geen sprake en gelet op de rol en verantwoordelijkheid van de inkoopadviseurs (zie antwoord op onderzoeksvraag 5b in paragraaf 4.3) kunnen zij hierop geen controle en sturing uitvoeren. De provincie Flevoland geeft aan dat het percentage in de periode 2009 / 2010 – onder andere door de aandacht voor duurzaam inkopen (intern en landelijk) en de minimumcriteria van Agentschap NL – gestegen is (zie ook paragraaf 5.4), maar dat het niet duidelijk is hoe tot 100% duurzaam inkopen gekomen kan worden. Dit heeft ook geen bestuurlijke en ambtelijke prioriteit<sup>66</sup>, wat wordt geïllustreerd door het intrekken van het actieprogramma duurzame provinciale bedrijfsvoering (zie bevinding eis 4 in paragraaf 3.3). Betrokkenen geven aan dat goede communicatie en monitoring nodig zijn om verdere stappen te zetten.

De administratieve organisatie heeft – door de ontwikkeling van standaarden (procedures en documenten) en een documentmanagementsysteem (digitaal archief) – de laatste jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Informatie en documenten zijn via intranet beschikbaar, maar de inkoopadministratie is nog niet verregaand geautomatiseerd. Het

<sup>63</sup> Bron: interviews provincie Flevoland 8 november 2011.

<sup>64</sup> Provincie Flevoland (2009), Auditrapport 'Verantwoordelijkheden Inkoop en Aanbesteding', november 2009.

<sup>65</sup> Provincie Flevoland (2009), Algemeen mandaat/machtigingen besluit Gedeputeerde Staten van Flevoland (nummer 2009-35, 911979), 27 oktober 2009.

<sup>66</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

is de bedoeling dat een verdere automatiseringsslag gaat plaatsvinden (project 'digitalisering') die moet bijdragen aan het verbeteren van het proces van duurzaam inkopen<sup>67</sup>. Voor het onderdeel inkoop komt het project naar verwachting de eerste helft van 2013 gereed<sup>68</sup>. Hierdoor krijgen de inkoopadviseurs meer zicht op de aanbestedingen. Hierdoor kunnen zij in de toekomst in meer inkooptrajecten (indien nodig) ondersteuning bieden en sturing geven. Ook kan door het digitaal doorlopen van de processtappen het toepassen van duurzaamheidscriteria nog nadrukkelijker onder de aandacht gebracht worden. Naar verwachting is dit project midden 2012 gereed.

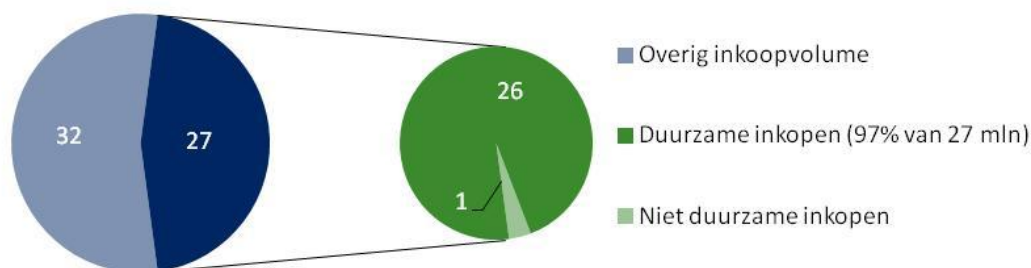
## 4.5 Inkoopvolume

### Onderzoeksvraag 5c.

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

### Antwoord

Het totale inkoopvolume van de provincie Flevoland is circa € 59 mln. over 2010<sup>69</sup>. Dit is weergegeven in Figuur 5. Daarvan valt circa € 27 mln. (circa 45% van het totale inkoopvolume) in een van de 52 productcategorieën waarvoor Agentschap NL minimumeisen heeft geformuleerd (donkerblauw).



**Figuur 5 Totaal inkoopvolume (2010) en volume duurzaam inkopen (in € mln.)<sup>70</sup>**

Ongeveer € 32 mln. (lichtblauw) valt buiten de Agentschap NL-criteria en wordt daarmee niet meegenomen in de berekening van het percentage duurzaam inkopen. Van de € 27 mln. is ongeveer € 26 mln. (donkergroen) duurzaam aanbesteed: 97% van € 27 mln. Van de € 27 mln. is € 1 mln. volgens de provincie niet duurzaam aanbesteed, uitgaande van de definitie die binnen de overheid wordt gehanteerd<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>68</sup> Bron: ambtelijke reactie in het kader van het feitelijk wederhoor.

<sup>69</sup> Provincie Flevoland (2011), inkoopdiagnose 2010 op basis van facturen (ongedateerd).

<sup>70</sup> Bij de uitwerking van de figuur en de berekeningen is er derhalve vanuit gegaan dat de door de provincie opgegeven steekproef representatief is (zie paragraaf 4.4 en 5.4).

<sup>71</sup> Zie kanttekeningen bij Monitor Duurzaam Inkopen in paragraaf 4.4.

Zoals in paragraaf 4.4 (extra bevinding 4) is aangeduid zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de uitkomst van deze monitor. Belangrijk is met name dat de omvang van het volume aanbestedingen niet bekend is, omdat niet alle contracten centraal bekend zijn bij de inkoopadviseurs. Het valt niet binnen de scope van dit onderzoek na te gaan voor welk deel hiervan duurzaamheidscriteria gelden. Daarmee is niet vast te stellen wat het effect van deze groep aanbestedingen zou zijn op het duurzaamheidspercentage, mocht deze groep worden meegenomen in de berekening daarvan.



# HOOFDSTUK 5

## Uitvoering provincie Flevoland

*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 duurzaamheidscriteria meegenomen worden in de specifieke inkoop.

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

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

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

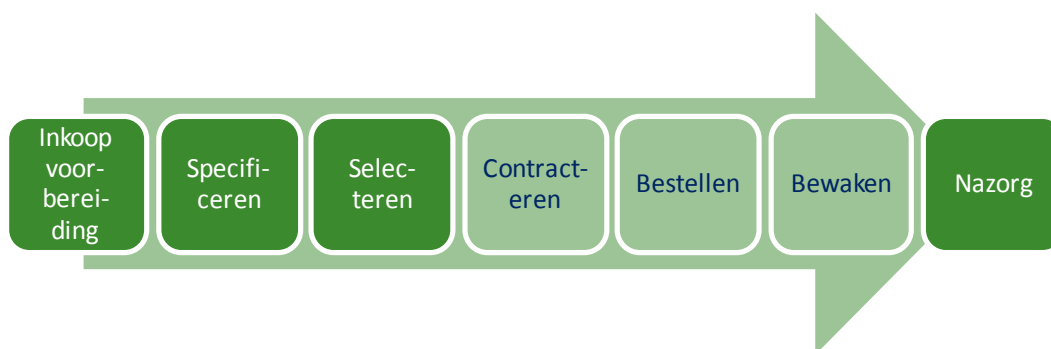
**Tabel 13** Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen

Uitvoering: bevindingen t.a.v. kansen	Van toepassing
5. Er is aantoonbaar een trend die laat zien dat duurzaamheid steeds vaker/meer diepgaand wordt meegenomen in de voorbereiding, specificatie, de selectie of in de nazorgfase.	Ja
6. De resultaten zijn aantoonbaar steeds duurzamer onder invloed van de in het inkoopproces gemaakte keuzes.	Ja

### 5.2 De theorie: het inkoopproces

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

- inkoopvoorbereiding
- specificeren
- selecteren
- nazorg



**Figuur 6** Het inkoopproces van Van Weele met aangrijpingspunten voor duurzaamheid (donkergroene vakjes)<sup>72</sup>

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

- a. *Vorbereidingsfase*: het bepalen van de mogelijkheden voor het opnemen van milieu en sociale criteria voor het in te kopen of aan te besteden werk, levering of dienst als minimale eis óf als beoordelingscriterium.
- b. *Specificatiefase*:
  - *Een bepaalde mate van duurzaamheid als minimumeis*: in het programma van eisen worden duurzaamheideisen opgenomen waaraan de opdrachtnemer dient te voldoen.
  - *Duurzaamheid als onderdeel van de selectieprocedure van de leverancier*: in de beoordelingscriteria worden duurzaamheidcriteria gesteld aan de leverancier.
  - *Duurzaamheid als onderdeel van de gunningprocedure*: de mate van duurzaamheid van de uitvoering van de opdracht door de opdrachtnemer wordt beoordeeld.
- c. *Selectiefase*: duurzaamheid in de eventuele gesprekken met leveranciers of in de nadere offerteaanvragen structureel onder de aandacht brengen.
- d. *Nazorgfase*: zodra het werk gegund is begint de daadwerkelijke uitvoering van het werk, de levering of de dienst. De inkoopfunctie van de provincie kan in de uitvoeringsfase monitoren in hoeverre duurzaamheid daadwerkelijk tot uitvoer wordt gebracht. Dit kan gedaan worden door het inbouwen van prestatie-indicatoren in de contracten, maar ook door het uitvoeren van bijvoorbeeld audits bij het uitvoeren van de dienst, levering of het werk.

### 5.3 Uitvoering en borging in de praktijk

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

**Beoordeling:**  
Voldoet  
deels

#### Toelichting

In veel gevallen worden de minimumeisen meegenomen. Dit blijkt uit de procedures. Het is ook zichtbaar in de score van 97% duurzaam inkopen (bij Europese aanbestedingen) en de constatering dat bij vier van de vijf door de Rekenkamer bestudeerde aanbestedingen duurzame inkopen zijn (zie hoofdstuk 9). Ook zijn in meerdere gevallen extra duurzaamheidscriteria aangetroffen. Bij de aanbesteding van 'De Ens' bijvoorbeeld (zie gevalstudie in paragraaf 9.5) is op basis van inzicht op de mogelijkheden in de markt gekozen voor een verende drempel in

<sup>72</sup> Figuur uit Handreiking Duurzaam inkopen en aanbesteden, voorheen SenterNovem (nu Agentschap NL).

de weg. Deze drempel zakt naar beneden als er bussen of vrachtwagens overheen rijden, waardoor geen of in ieder geval minder trillingshinder in de omgeving plaatsvindt.

Omdat deze drempel slechts door één leverancier geleverd kon worden, is deze bewust buiten het bestek gehouden. Vanuit duurzaamheidsoverwegingen is deze daarom separaat ingekocht.

**Bevinding eis 10:** Bij vrijwel ieder aanbestedingstraject vindt een marktverkenning plaats. In de standaarddocumenten wordt expliciet de afweging gemaakt of een marktverkenning nodig is. Duurzaamheidseisen zijn echter niet expliciet onderdeel van die afweging.

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

### Toelichting

Het zelf verkennen van de markt en/of het doen van een marktconsultatie is bij de aanbestedingen steeds meer standaard geworden in de afgelopen jaren<sup>73</sup>. Dit gebeurt niet bij iedere aanbesteding, maar is naar het oordeel van de provincie ook niet altijd noodzakelijk. Indien al voldoende kennis binnen de organisatie beschikbaar is om de aanbesteding op een goede wijze in te richten en uit te voeren, is een verdere verkenning niet noodzakelijk. In de standaarddocumenten die bij aanvang van een inkooptraject gebruikt kunnen worden, wordt hierop ingegaan. De afweging moet worden gemaakt of voldoende kennis beschikbaar is, of dat marktverkenning of –consultatie gewenst is om te komen tot de juiste specificaties<sup>74</sup>.

Illustratief hiervoor is dat bij vier van de vijf onderzochte gevalstudies (zie hoofdstuk 9) in de voorbereidingsfase een marktverkenning uitgevoerd is. Duurzaamheid kan daarbij een rol spelen, maar is veelal één van de vele aspecten die worden verkend. Uit de gesprekken komt naar voren dat duurzaamheid – ook als er geen marktverkenning is uitgevoerd – nadrukkelijk een rol speelt bij het inrichten van inkooptrajecten. In sommige aanbestedingen is het aspect duurzaamheid echter meer van belang dan bij andere. Bij de externe postbezorging heeft het duurzaamheidsaspect een minder grote rol dan bij bijvoorbeeld de inkoop van elektriciteit. Op basis van de gesprekken en documentstudie is geen duidelijke uitspraak te doen over hoeveel aandacht duurzaamheid precies krijgt bij marktverkenningen, maar uit de gesprekken<sup>75</sup> en de gevalstudies (zie hoofdstuk 9) blijkt dat de verantwoordelijke medewerkers duurzaamheid nastreven (zie ook bevinding kans 4 in paragraaf 4.3 en bevinding kans 5).

**Bevinding kans 5:** Er is aantoonbaar een trend om duurzaamheid steeds vaker mee te nemen in de voorbereiding, specificatie, de selectie of in de nazorgfase.

Ja, van  
toepassing

### Toelichting

Uit de gesprekken, documentstudie en gevalstudies komt naar voren dat duurzaamheid een rol speelt in de afwegingen (zie ook bevinding kans 4 in paragraaf 4.3 en bevinding eis 9) en de duurzaamheidscriteria worden in een groot deel van de aanbestedingen toegepast (zie gevalstudies hoofdstuk 9). Uit de ontwikkeling van de percentages duurzaam inkopen van 25% in 2008 tot 97% in 2010 leiden we af dat de provincie duurzaamheid vaker meeneemt.

<sup>73</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>74</sup> Provincie Flevoland (2011), standaarddocumenten 'plan van aanpak', 'specificeren' en 'quick reference card inkoop en aanbesteding' van januari 2011, beschikbaar via intranet.

<sup>75</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 en 28 november 2011.

#### **Onderzoeksvraag 6.**

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

**Antwoord** (zie ook bevinding eis 7, bevinding eis 9, bevinding kans 4 en bevinding kans 5)

Het opnemen van duurzaamheideisen is aan de vakafdeling.

Mede door de standaardprocedures en – documenten waarin expliciet wordt ingegaan op het toepassen van duurzaamheidscriteria (zie bevinding eis 7 in paragraaf 4.3) en het streven naar duurzaamheid (zie bevinding kans 4 in paragraaf 4.3) worden in een groot deel van de aanbestedingen duurzaamheidscriteria toegepast.

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

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

Beoordeling:  
Nee,  
voldoet niet

#### **Toelichting**

De tweejaarlijkse Monitor Duurzaam Inkopen vormt de enige meting van duurzaam inkopen in de provincie. De provincie verzamelt de informatie met betrekking tot duurzaam inkopen enkel achteraf voor de monitor; er vindt tot op dit moment (eind 2011) geen standaard eigen registratie van duurzaam inkopen plaats in een inkoopregistratiesysteem. Er zijn geen gedocumenteerde inkoopbeoordelingen<sup>76</sup>. Wel is er in 2009 een interne audit naar inkopen en aanbesteden geweest<sup>77</sup> (zie ook bevinding eis 8 in paragraaf 4.4).

Resumerend: Er is beperkt sprake van vastlegging van gegevens over duurzaam inkopen. Afgezien van de Monitor Duurzaam Inkopen vindt geen structurele evaluatie plaats. Vanuit het bestuur (zie bevinding eis 5 en antwoord op onderzoeksvraag 4) of de directie<sup>78</sup> wordt beperkt gestuurd op duurzaam inkopen. Er wordt ook geen evaluatie gevraagd.

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

Ja, van  
toepassing

#### **Toelichting**

Op basis van de gevalstudies (zie hoofdstuk 9) blijkt dat in ieder geval vier van de vijf door de Rekenkamer bestudeerde aanbestedingen na de aanbesteding duurzamer worden dan voorheen (zie ook de ontwikkeling geschetst bij onderzoeksvraag 7).

#### **Onderzoeksvraag 7.**

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

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

<sup>76</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 november 2011.

<sup>77</sup> Provincie Flevoland (2009), Auditrapport 'Verantwoordelijkheden Inkoop en Aanbesteding', november 2009.

<sup>78</sup> Bron: interviews provincie Flevoland op 8 en 28 november 2011.

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

- a. de ambitie om in 2010 voor 50% duurzaam in te kopen ruimschoots is gehaald. Na een eerdere scores van 25% in 2008 scoorde de provincie in 2010 97% in de Monitor Duurzaam Inkopen;
- b. de provincie niet zoals afgesproken in het (milieu-) jaarverslag rapporteert over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van bovengenoemde ambitie (zie ook bevinding eis 5);
- c. conform afspraak meewerkt aan de Monitor Duurzaam Inkopen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu;
- d. de inkoopadviseurs aandacht hebben voor kennisdeling en bijvoorbeeld workshops over (duurzaam) inkopen organiseren;
- e. de provincie op de website van PIANOo is opgenomen als ondertekenaar van de Deelnameverklaring.

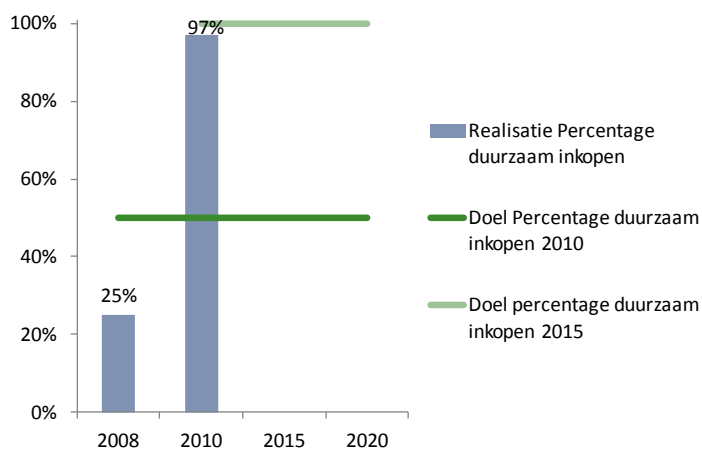
Het belangrijkste bestuurlijk vastgestelde doel inzake duurzaam inkopen is het realiseren van 50% duurzaam inkopen in 2010. Met een score van 97% heeft de provincie dit ruimschoots gehaald (zie extra bevinding 4 in paragraaf 4.4). We hebben geen second opinion op de Monitor Duurzaam Inkopen uitgevoerd. We hebben wel bestudeerd hoe de gevalstudies zijn opgenomen in de Monitor Duurzaam Inkopen. Daarbij wordt geconstateerd dat de onderzochte gevalstudie voor Wegen (verhardingen) niet duurzaam is volgens de definities van Agentschap NL. Deze aanbesteding is in de door de provincie Flevoland voor de monitoring aangeleverde informatie niet gespecificeerd. Voor de productcategorie wegen is een steekproef van 5 (van in totaal 11) aanbestedingen met een omvang van 6,0 mln. (van de in totaal 9,0 mln.) aangeleverd. De hiervoor genoemde gevalstudie maakt geen onderdeel uit van de voor de monitor gespecificeerde steekproef. Dit betekent dat in ieder geval € 0,5 mln. van de niet gespecificeerde € 3 mln. binnen de productcategorie wegen (zie ook paragraaf 4.5) niet duurzaam is, terwijl de steekproef volledig duurzaam ingekocht is. Zou deze aanbesteding in de monitor zijn meegenomen dan zou het percentage uitkomen op circa 95%. In het meest ongunstige geval zijn alle "niet gespecificeerde aanbestedingen"<sup>79</sup> niet duurzaam en komt het percentage uit op 86%. Ook in dat geval wordt de doelstelling van 50% ruimschoots gerealiseerd.

In de monitor worden geen aanbestedingen onder de € 50.000 meegenomen. Vooral voor die groep blijft de borging van minimumeisen in gebreke. Hoewel een berekening niet binnen de scope van dit onderzoek valt, is het te verwachten dat met inbegrip van de enkelvoudige uitnodigingen en meervoudige aanbestedingen onder € 50.000 het gerealiseerde percentage fors daalt. Om de minimumeisen daadwerkelijk in 100% procent van de aanbestedingen waarvoor criteria opgesteld zijn toe te passen, is borging van deze categorie aanbestedingen nodig.

In Figuur 7 is de ontwikkeling van de prestatie weergegeven.

---

<sup>79</sup> Dit zijn de 6 niet gespecificeerde aanbestedingen met een inkoopwaarde van 3,0 mln..



**Figuur 7 Ontwikkeling realisatie duurzaam inkopen bij de provincie Flevoland**

De Monitor Duurzaam Inkopen bevatten voor de provincie Flevoland 24 aanbestedingen in 1 productcategorieën met een totale omvang van € 27 mln.<sup>80</sup>. Uit de informatie blijkt dat de volgende aanbestedingen volledig duurzaam waren (zie Tabel 14):

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

Productcategorie	Duurzaam inkoopvolume (x € mln.)	Bijdrage Duurzaam inkoopvolume (in %)
Catering	€ 2,4	10%
Reproductieapparatuur	€ 1,4	6%
Postbezorging	€ 0,1 <sup>81</sup>	1%
Grondwerken	€ 0,1	1%
Wegen	€ 6,0 (van € 9,0) <sup>82</sup>	25%
Kunstwerken	€ 6,5	27%
Waterbouwkundige constructies	€ 0,6	3%
Conserveringswerken	€ 0,1	1%
Kantoorgebouwen beheer en onderhoud	€ 0 (van € 0,8) <sup>83</sup>	0%
Gladheidsbestrijding	€ 4,1	17%
Groenvoorzieningen	€ 1,6 <sup>84</sup>	7%
<b>Totaal</b>	<b>€ 23,1</b>	<b>97%</b> <sup>85</sup>

Van alle opgegeven aanbestedingen (> € 50.000, Agentschap NL -categorieën) was slechts één formeel geen duurzame inkoop volgens de geldende definitie. Dit was een aanbesteding in de productcategorie Kantoorgebouwen beheer en onderhoud. Alle opgegeven aanbestedingen in de productcategorieën Wegen en

<sup>80</sup> KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, Resultaten Provincie Flevoland, mei 2011 (gecombineerd met individuele input provincie Flevoland voor Monitor Duurzaam Inkopen 2010 van 13 mei 2011).

<sup>81</sup> Is niet opgegeven. Aangegeven is dat een andere organisatie verantwoordelijk is. Verdere informatie is niet opgegeven voor de monitor 2010. Gebaseerd op informatie uit gevalstudie in hoofdstuk 9.

<sup>82</sup> Voor de monitor 2010 is een steekproef van vijf van de elf aanbestedingen opgegeven. De steekproef betrof een waarde van circa € 6 mln en alle aanbestedingen in deze productgroep hadden een volume van circa € 9 mln. (zie ook paragraaf 4.4).

<sup>83</sup> Dit betrof één aanbesteding waarbij 1 van de 12 landelijke criteria niet is toegepast. Formeel is de aanbesteding daarmee niet duurzaam.

<sup>84</sup> Op basis van de individuele input van de provincie Flevoland voor Monitor Duurzaam Inkopen 2010 van 13 mei 2011.

<sup>85</sup> Door een afrondingsverschil tellen de individuele percentages niet op tot 97%.

Kunstwerken zijn volledige duurzaam ingekocht (zie eerdere kanttekeningen in paragraaf 4.4 over de opgegeven steekproef naar aanleiding van gevalstudies).

Van de 22 aanbestedingen waren 4 meervoudig onderhandse aanbestedingen, de overige waren nationale openbare en Europese aanbestedingen. De meervoudig onderhandse aanbestedingen vormden 2% van het voor de monitor opgegeven inkoopvolume van € 24 mln.<sup>86</sup>.

Resumerend: één van de negentien opgegeven aanbestedingen was formeel niet duurzaam. Omdat daarbij slechts één van de twaalf minimumeisen niet gehanteerd is, is zelfs deze formeel niet duurzame inkoop relatief duurzaam te noemen. Daar staat tegenover dat uit de gevalstudies blijkt dat er één niet duurzame inkoop is geweest die niet meegenomen is in de monitor.

---

<sup>86</sup> Dit betreft het inkoopvolume waarover detailinformatie is aangeleverd. Voor de productcategorie wegen is een deel van het opgegeven inkoopvolume gedetailleerd (zie voetnoot bij Tabel 11). Het totaal voor de monitor opgegeven volume bedraagt circa € 27 mln.





# HOOFDSTUK 6

## Samenwerking vanuit provincie Flevoland

*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 professionaliseringslag van de inkoopfunctie. Op dit vlak biedt gezamenlijke kennisdeling en ontwikkeling voordelen.

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

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

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

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

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

### 6.2 Beleid ten aanzien van inkoop samenwerking

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

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

#### Toelichting

De ambitie tot samenwerking met de Randstedelijke provincies (P4M<sup>87</sup>) is in 2005 uitgesproken in een intentieverklaring.

<sup>87</sup> Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland maken deel uit van 'P4 midden' oftewel P4M.

Dit document staat bij inkoopers van de vier provincies niet bekend als leidend document voor samenwerking<sup>88</sup>. Er wordt eind 2011 gewerkt aan een document waarin de gezamenlijke ambities voor samenwerking worden behandeld. Dit document ligt volgens betrokkenen nog ter revisie en was tijdens dit onderzoek nog niet beschikbaar voor dit Rekenkameronderzoek. Het Jaarplan 2011 van P4M<sup>89</sup> is geen beleidsdocument met gezamenlijke doelen, maar een operationeel projectoverzicht bedoeld voor de planning en onderlinge afstemming over eventueel gezamenlijk op te pakken inkooptrajecten. De samenwerking is hoofdzakelijk gedocumenteerd in de notulen van vergaderingen. Daarnaast geeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincies een onderbouwing van de ambitie voor samenwerking tussen de Randstedelijke provincies.

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

Met betrekking tot samenwerking binnen de Randstedelijke provincies hebben de provincies Flevoland<sup>90</sup> en Utrecht<sup>91</sup> beiden het volgende beleidskader:

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

De provincie Noord-Holland benoemt in het inkoopbeleid<sup>92</sup> een aantal samenwerkingstrajecten en stelt: "De interprovinciale samenwerking zal ook in de komende jaren veel aandacht krijgen". Noord-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

De provincie Zuid-Holland benoemde in het inkoopbeleid<sup>93</sup>, dat tot 2011 van kracht was, dat "samenwerking op een aantal inkooppakketten zinvol (is), zowel met de randstadprovincies in P4- als met de gezamenlijke inkooptrajecten in P12-verband. Ook inzake de organisatieontwikkeling op inkoopgebied en de professionalisering is samenwerking geboden. Door benchmarken, zoals de inkoopmonitor, kan daarin voortgang worden gemeten." In het nieuwe inkoopbeleid<sup>94</sup>, dat vanaf 2012 van kracht is, is tevens een passage over externe samenwerking opgenomen. Zuid-Holland verwijst niet naar een bestuurlijke intentie.

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.

---

<sup>88</sup> Ofschoon in het Inkoopbeleid van Utrecht en Flevoland naar deze intentieverklaring wordt verwezen kon dit document niet meer in het archief van de provincies worden teruggevonden.

<sup>89</sup> Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M (Exceldocument).

<sup>90</sup> Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

<sup>91</sup> Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht.

<sup>92</sup> Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012.

<sup>93</sup> Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten van de provincie Zuid-Holland.

<sup>94</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid.

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

Beoordeling:  
Voldoet  
deels

### Toelichting

Samenwerking is niet structureel het uitgangspunt bij *alle* inkooptrajecten. In het Jaarplan 2011 van P4M zijn 17 productcategorieën<sup>95</sup> opgenomen die mogelijk in aanmerking komen voor gezamenlijke aanbesteding. Het is evident dat de provincies dit onderling afstemmen. Er zijn voorbeelden zoals bij de aanbesteding externe post-bezorging waarbij het voor de provincie vanzelfsprekend was om gezamenlijk op te trekken. Uit de interviews, de notulen<sup>96</sup> van het Inkoop en Aanbestedingsplatform Provincies (IAPP) en het inkoopbeleid blijkt dat de provincies gericht zijn op samenwerking. Samenwerking is het uitgangspunt bij meerdere inkooptrajecten, maar dat is niet aantoonbaar in beleid of procedures.

Factoren die in de praktijk de samenwerking soms bemoeilijken zijn<sup>97</sup>:

- *Het tot stand te brengen van samenwerking wordt als langdurig en arbeidsintensief ervaren:* Verschillende eisen, wensen en politieke uitgangspunten leiden ertoe dat het eens worden over de inhoud van de contractdocumenten erg lang kan duren. Daarnaast blijkt uit de interviews dat niet iedere provincie zich even goed committeert aan het gezamenlijke belang van de P4M. Er is niet altijd sprake is van gelijke inzet in termen van arbeid van samenwerkingspartners.
- *Procedure en afspraken liggen niet vast en/of worden niet (altijd) vastgelegd:* Er bestaat geen vastgelegde procedure om samenwerking vorm te geven en afspraken die gemaakt worden tijdens P4M overleggen worden niet altijd zwart op wit vastgelegd<sup>98</sup>. Dit leidt bij samenwerking weleens tot uiteenlopende verwachtingen, met ergernis tot gevolg.
- *De druk vanuit bestuur en de directie om de samenwerking te intensiveren wordt als gering ervaren:* In een enkele aanbesteding willen PS een grote mate van sturing en invloed hebben. Een voorbeeld hiervan is de accountantdienstverlening waar PS zonder afstemming met andere provincies een keuze in willen maken<sup>99</sup>. Het ontbreken van bestuurlijke sturing op welke gebieden wel samenwerking is gewenst, creëert onduidelijkheid over de verwachtingen die aan inkopers gesteld worden.
- *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.

<sup>95</sup> Dit zijn de 17 productcategorieën Financiële dienstverlening, Bewegwijzering, Mediadiensten, Dranken- en warenautomaten, PC's en printers en aanverwante apparatuur, Energie/elektra, Energie/gas, Postbezorging, Juridische inhuur en ondersteuning, Beveiliging-, bewakings- en receptiediensten, Kantoorartikelen, Papier, Print/kopieermachines, Telefoon vast, Telefoon mobiel, Wegenzout, audiovisuele apparatuur. Van deze 17 vallen 14 in de 52 categorieën waarvoor duurzaamheidscriteria gelden. Alleen voor financiële diensten, mediadiensten en juridische inhuur en ondersteuning vallen volledig buiten de 52 Agenschap NL-criteria.

<sup>96</sup> Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 24 juni 2011, Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 21 januari 2011, Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag bijeenkomst IAPP op 30 juni 2010.

<sup>97</sup> Bron: Interviews met provincie Noord-Holland op 20 oktober en 30 november 2011 en interviews met provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

<sup>98</sup> Inkoopadviseurs die deelnemen aan een samenwerkingstraject maken bijvoorbeeld uitsluitend eigen notulen. Gelijkijdig goed participeren in het overleg en optimaal notuleren blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar. Hierdoor komen sommige afspraken nooit zwart op wit, volgens de geïnterviewden.

<sup>99</sup> Bron: interview provincie Utrecht op 14 oktober 2011.

- 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 glazenwassers 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 uniformeren 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 minimeisen 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 samenwerkingsverbanden ontstaan dus door intrinsieke motivatie: in termen van het bollenmodel 'ad hoc' (zie Figuur 3).

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

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

Ja, van  
toepassing

## **Toelichting**

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

### **Onderzoeksvraag 9.**

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

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

In P4M-overleggen is iedere provincie vertegenwoordigd door steeds eenzelfde persoon, waardoor de lijnen kort zijn en kennisuitwisseling volgens de deelnemers soepel verloopt. De vertegenwoordigers komen een aantal keer per jaar samen. In tegenstelling tot de IAPP-overleggen zijn er van de P4M-overleggen geen gezamenlijke notulen aangetroffen (één uitzondering aangetroffen: notulen van een vergadering in 2008<sup>100</sup>).

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

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

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

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

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

---

<sup>100</sup> Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008.

## 6.4 Specifiek voor Flevoland

### *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 Flevoland goed ontwikkeld.

#### **Beleid**

- Flevoland heeft zich doelen gesteld met betrekking tot social return en realiseert die ook.

#### **Organisatie**

- De medewerkers die regelmatig aanbestedingen uitvoeren/begeleiden streven zeer nadrukkelijk naar duurzaam inkopen.

#### **Uitvoering**

- Flevoland loopt in realisatie voor op de doelstelling met betrekking tot duurzaam inkopen (50% in 2010).

#### **Samenwerking**

- De provincie is zich bewust dat haar omvang in sommige gevallen beperkt is en is daarom bereid om samen te werken. Dat blijkt uit de gevalstudies voor de levering van elektriciteit en de externe postbezorging (zie paragraaf 9.2 en 9.4), maar ook uit de aanbesteding van de catering en de verharding 'De Ens' (zie paragraaf 9.1 en 9.5), waarbij – ondanks dat uiteindelijk om praktische redenen geen samenwerking tot stand is gekomen – serieus is nagedacht over samenwerking met een gemeente. Ook uit de Monitor Duurzaam Inkopen 2010 blijkt dat de provincie Flevoland regelmatig samenwerkt<sup>101</sup>. Tenslotte is bij de aanbesteding van de vervanging van openbare verlichting (zie paragraaf 9.3) kennis uitgewisseld met andere provincies.

---

<sup>101</sup> Provincie Flevoland (2010), individuele input provincie Flevoland voor Monitor Duurzaam inkopen 2010 van 13 mei 2011.





# HOOFDSTUK 7

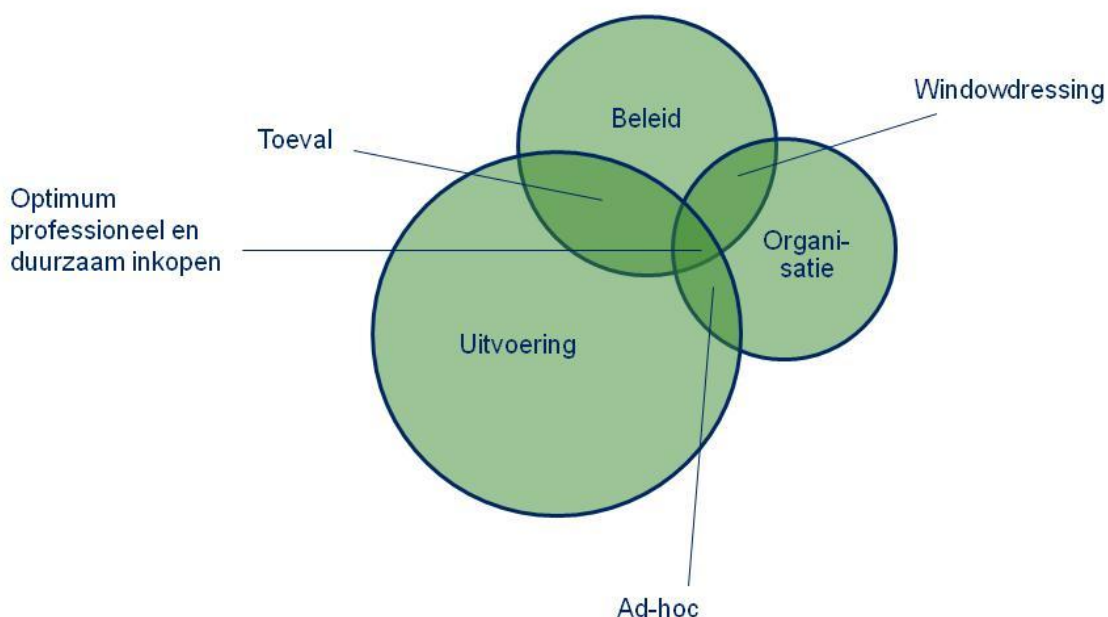
## Samenhang beleid, organisatie en uitvoering in Flevoland

---

### 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 de Figuur 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:** Duurzaam inkopen is binnen de provincie Flevoland een streven, maar niet verplicht. Beleidsmatig is het doel om 100% duurzaam in te kopen in 2015. De organisatie hiervoor is redelijk op orde met standaardprocedures en –documenten, maar niet 100% geborgd.

**Toelichting** (zie ook bevinding eis 5 in paragraaf 3.4, bevinding eis 7 in paragraaf 4.3, bevinding eis 8 in paragraaf 4.4, bevinding eis 11 in paragraaf 5.4, extra bevinding 3 en bevinding kans 4 in paragraaf 4.3 en en onderzoeksvraag 5c in paragraaf 4.5)

De inkoopfunctie is – met het oog op de doelen met betrekking tot duurzaam inkopen – deels adequaat georganiseerd. Informatie, procedures en documenten zijn beschikbaar gekomen en inkoopadviseurs kunnen ondersteunen bij inkoopprocessen. De inkoopadviseurs hebben echter geen sturingsverantwoordelijkheid en ook geen organisatiebreed inzicht. En ook bestuurlijk is de sturing op duurzaam inkopen niet of nauwelijks georganiseerd.

## 7.3 Raakvlak van organisatie en uitvoering

**Bevinding samenhang 2:** Voor de inkoop boven de € 50.000 – inclusief de nationale en EU aanbestedingen – van de afdeling Facilitaire Zaken is sprake van uitvoering conform de voor de gehele organisatie vastgestelde procedures. Bij het merendeel van de overige inkoop worden de standaardprocedures en –documenten niet gehanteerd (afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer<sup>102</sup>) of is er geen zicht op (overige afdelingen).

**Toelichting** (zie ook bevinding eis 6 in paragraaf 4.3 en bevinding eis 11 en bevinding kans 6 in paragraaf 5.4) Door verbeteringen in organisatie, processen en communicatie is de inkoop door de provincie Flevoland in de afgelopen jaren duurzamer geworden. Dit geldt met name voor de inkoop boven de € 50.000. Of er voor de kleinere inkopen eenzelfde trend is, is niet inzichtelijk/bekend. Deze maken geen onderdeel uit van de landelijke monitor en er vindt hierover binnen de provincie ook geen registratie of evaluatie plaats.

In de uitvoering wordt door de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer voor aanbesteding van 'werken' een eigen werkwijze gehanteerd. Zonder een oordeel te willen vellen over de kwaliteit van deze werkwijze – ook deze afdeling streeft naar duurzaam inkopen en behaalt op dat punt resultaten – wordt wel geconstateerd dat voor zover bekend de scheiding in werkwijzen geen expliciete keuze is geweest, maar historisch gegroeid is. Formeel gelden de vastgestelde procedures voor de gehele organisatie.

---

<sup>102</sup> Deze afdeling hanteert wel standaarddocumenten en –procedures, maar dat zijn niet de organisatiebreed vastgestelde standaarden.

## 7.4 Raakvlak van beleid en uitvoering

**Bevinding samenhang 3:** Gelet op de resultaten van de landelijke monitor kan geconstateerd worden dat de 'uitvoering' aardig overeenkomt met het beleid. Dit is echter niet volledig te danken aan de 'organisatie' die voor duurzaam inkopen is opgetuigd. De ontwikkeling om steeds duurzamer in te kopen is ook een gevolg van de gedrevenheid van de inkoopende medewerkers om duurzaam in te kopen en de (landelijke) aandacht die het onderwerp heeft gekregen.

**Toelichting** (zie ook bevinding eis 6 in paragraaf 4.3, extra bevinding 3 in paragraaf 4.4, bevinding eis 11 in paragraaf 5.4, bevinding kans 4 in paragraaf 4.3 en onderzoeksvraag 5c in paragraaf 4.5)

Op basis van de informatie uit de Monitor Duurzaam Inkopen 2010 wordt geconstateerd dat de provincie Flevoland de doelstelling voor dat jaar van 50% duurzaam inkopen realiseert. De provincie geeft daarnaast aan de afgelopen jaren steeds duurzamer te zijn gaan inkopen en dat blijkt ook omdat in 2008 in de monitor een score van 25% duurzaam inkopen werd behaald. Voor een behoorlijk deel heeft dat te maken met de standaarden (processen en documenten) die ontwikkeld zijn. Er is echter ook gedrevenheid om duurzaam in te kopen bij de medewerkers die aanbestedingen uitvoeren en er is vooral in 2008 en 2009 landelijk veel aandacht geweest voor het onderwerp 'duurzaam inkopen'. Deze aspecten hebben zonder meer ook bijgedragen aan de stijgende trend in het percentage duurzaam inkopen. Er is hier daarom voor een deel sprake van 'toeval'.

Daarnaast is er in feite geen sprake van structurele (bestuurlijke) evaluatie van de prestaties met betrekking tot duurzaam inkopen. Dit betekent dat het beleid niet wordt bijgesteld op basis van de resultaten in de uitvoering.

## 7.5 Synergie van beleid, organisatie en uitvoering

**Bevinding samenhang 4:** Beleid, organisatie en uitvoering sluiten deels op elkaar aan en dragen bij aan het percentage duurzaam inkopen. De organisatie van duurzaam inkopen en het periodiek bijsturen van beleid op basis van de evaluatie uit de praktijk van duurzaam inkopen en aanbesteden is niet geborgd. Hierdoor is er sprake van 'toeval' en 'window dressing'. Het "implementatieplan" richting 100% duurzaam inkopen in 2015 verdient daarmee aandacht.

### **Toelichting**

Op basis van de resultaten van de landelijke Monitor Duurzaam Inkopen lijkt het over een paar jaar te realiseren doel dichtbij. Verdere verbetering en professionalisering zijn nodig om de doelen in 2015 te halen. De monitor betreft echter niet alle inkoop en er is binnen de provincie Flevoland geen (structureel) ontwikkelproces gaande met betrekking tot duurzaam inkopen. Er is dus geen garantie dat in de komende jaren nog duurzamer wordt ingekocht en dat het doel voor 2015 gehaald wordt.

Resumerend: de koppeling tussen beleid en organisatie is redelijk goed op orde en de overlap tussen uitvoering en beleid is ook goed, maar de borging van beleid en uitvoering middels inbedding in de organisatie wordt als zwakker beoordeeld. Daardoor is er sprake van 'toeval' en 'window-dressing' 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 duurzaamheidseisen in het inkoopproces.	Nee	Nee	Deels	Deels

### Toelichting:

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

De organisatie van de inkoopfunctie verschilt per provincie. Flevoland en Utrecht zijn het best te typeren als een gecoördineerd/decentrale inkoopfunctie, Zuid-Holland als een gecoördineerde inkoopfunctie en Noord-Holland als een centrale inkoopfunctie. De Randstedelijke Rekenkamer spreekt zich niet uit over een 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 inkoop. Met het oog op eventuele bijsturing is het noodzakelijk dat ook de controle georganiseerd is. In Flevoland en Noord-Holland zijn geen controleprocedures aangetroffen voor het opnemen van duurzaamheidseisen in het inkoopproces. In Utrecht en Zuid-Holland zijn deze er wel, maar worden deze niet bij alle inkoop toegepast.

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
kans 4	De organisatie en haar medewerkers streven naar steeds verdere verduurzaming en proberen processen zo in te richten dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de duurzaamheidsmogelijkheden en –impulsen bij de betreffende inkoop.	Deels	Deels	-	Deels

**Toelichting:**

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

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
extra bevinding	FL: De beleidsafdeling Duurzaamheid, Milieu en Water wordt beperkt betrokken bij duurzaam inkopen. NH: De beleidsafdeling Milieu is beperkt betrokken bij duurzaam inkopen. UT: De beleidsafdeling Milieu is nauwelijks / ad hoc betrokken bij duurzaam inkopen. ZH: Er is niet of nauwelijks verbinding tussen Bureau Inkoop en Regie en de beleidsafdeling milieu. De inbreng van de beleidsafdeling Milieu is niet geborgd in het inkoopproces.	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt	Aandachtspunt
extra bevinding	FL: Er vindt geen kennisuitwisseling plaats tussen de twee belangrijkste 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 duurzaamheidcriteria 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-inkoopsamenwerking 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:

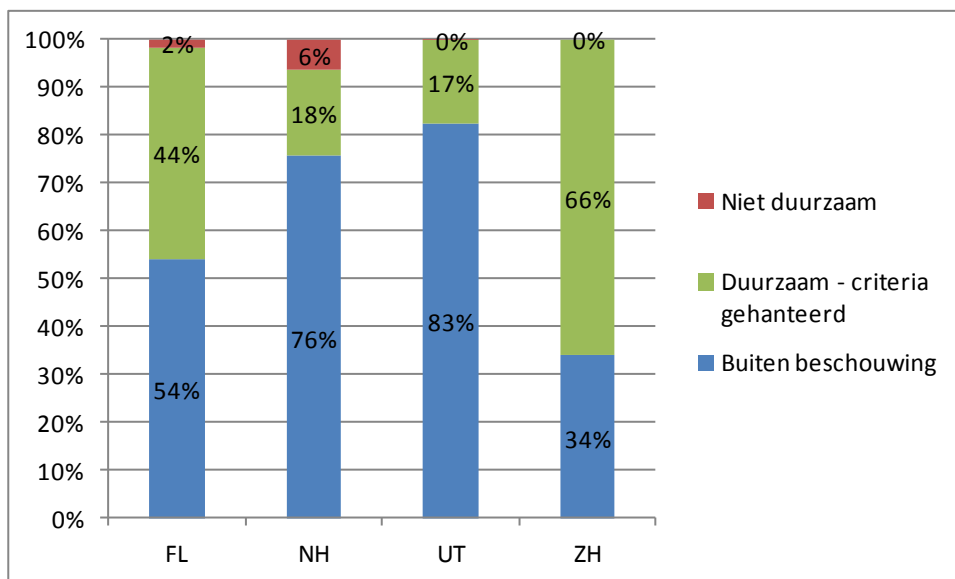
- Het gaat bij duurzaam inkopen uitsluitend om de 52 productcategorieën waarvoor duurzaamheidcriteria zijn bepaald. Een aanzienlijk deel van de provinciale inkopen valt buiten deze 52 productcategorieën en blijft daarmee buiten beschouwing als het gaat om duurzaam inkopen.
- Daarnaast meet de Monitor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

**Tabel 17 Kwantitatief overzicht duurzaam inkopen in 2010 (in mln. €)**

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

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

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



**Figuur 9** Vergelijking percentages (duurzaam) inkoop, gerelateerd aan het totale inkoopvolume

## 8.5 Sterke punten per provincie

In het onderzoek zijn de volgende goede praktijken geconstateerd:

### Beleid

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

### Organisatie

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

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

#### **Uitvoering**

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

#### **Samenwerking**

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

# HOOFDSTUK 9

## Gevalstudies

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

1. Catering
2. Levering elektriciteit
3. Vervanging openbare verlichting
4. Externe postbezorging (voorbeeld van samenwerking, dezelfde casus voor de vier Randstadprovincies)
5. Verhardingen 'De Ens'

### 9.1 Catering

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** circa € 325.000 per jaar

#### 1. Omschrijving

Op 4 oktober 2010 publiceerde de provincie Flevoland de aanbesteding voor de catering. Het betrof een aanbesteding voor restauratieve voorzieningen van het provinciehuis Flevoland. De omvang van de aanbesteding bedroeg circa € 325.000 per jaar. De provincie heeft gekozen voor een niet openbare Europese aanbesteding. Op basis van pre-selectie aan de hand van een selectieleidraad is op 10 november 2010 de offerteaanvraag uitgezet naar de geselecteerde gegadigden. Het doel van de aanbesteding was om een overeenkomst aan te gaan met één betrouwbare partner die zorg draagt voor de restauratieve voorzieningen. De aanbesteding is niet opgesplitst in percelen.

De provincie Flevoland licht het aspect 'duurzaam inkopen' in deze aanbesteding als volgt toe: duurzaam inkopen is een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap waarbij mens, milieu en financiën in balans zijn. Bij de mens gaat het om sociaal-ethische zaken als mensenrechten, kinderarbeid, fraude, discriminatie en dergelijke. Bij milieu gaat het om de belasting van het milieu en de natuur. Het beleid is gericht op het bevorderen van de duurzame leefomgeving. Duurzaam inkopen houdt in dat bij elke aanbesteding, zowel bij de selectie- als de gunningcriteria, duurzaamheidsaspecten worden opgenomen. Tevens wordt duurzaamheid meegenomen in de bestuurlijke besluitvorming als een toetsend criterium voor de betreffende aanbesteding.

#### 2. Bevindingen gevalstudie

##### Bevinding Beleid:

Expliciet beleid op het gebied van duurzaamheid en catering is er niet binnen de provincie. 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.

**Bevinding Organisatie:**

De binnen de provincie vastgestelde procedures (samenstellen projectteam, juiste kennis bij elkaar brengen, opstellen plan van aanpak, etc.) zijn bij deze aanbesteding gevolgd. Hierbij is ook expliciet gekeken naar de landelijke duurzaamheidscriteria voor catering.

**Bevinding Uitvoering:**

In deze aanbesteding is een marktverkenning uitgevoerd. Mede aan de hand daarvan is een aantal minimumeisen (waaronder de landelijke criteria) en beoordelingscriteria (beargumenteerd afgeweken van landelijk criterium) op het gebied van duurzaamheid opgenomen in het programma van eisen.

**Bevinding Samenwerking:**

Ondanks dat in deze aanbesteding niet is samengewerkt, is samenwerking in de begin fase wel overwogen en is hierover ook contact geweest met de verantwoordelijke voor inkoop van catering van de gemeente Lelystad. In praktische zin (planningen) bleek samenwerking uiteindelijk geen optie.

**Bevinding Duurzaam inkopen:**

De minimumeisen voor catering is gehanteerd, waardoor de aanbesteding volgens de landelijke normen als 'duurzaam' aangemerkt kan worden. Ondanks dat het landelijk geformuleerde gunningcriterium niet is gehanteerd, heeft de provincie op basis van een marktverkenning beoordelingscriteria op het gebied van duurzaamheid opgenomen.

**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:

- 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 inkoopprijs daarvan.

Deze minimumeisen is bekend bij de afdeling Facilitaire Zaken en is bij deze aanbesteding gehanteerd. In de selectieleidraad is aangegeven dat de provincie binnen haar restauratieve dienstverlening oog heeft voor haar maatschappelijke verantwoordelijkheid (gezonde, biologische/ duurzame voeding) en wil voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de verantwoordelijkheden die zij als goed werkgever heeft ten opzichte van de verzorging van haar medewerkers. Vervolgens wordt concreet aangegeven dat *"de restauratieve voorzieningen dienen te voldoen aan de gestelde eisen van SenterNovem voor Criteria voor duurzaam inkopen van Catering, versie 1.3, d.d. 21 januari 2010."*

Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van de catering als een duurzame inkoop. Met het oog op duurzaamheid heeft de provincie bij deze aanbesteding onder andere de volgende voorwaarden opgenomen in het Programma van Eisen:

- Er moet (fysiek) aangetoond kunnen worden wat het duurzaamheidsgehalte is van een product, bijvoorbeeld aan de hand van een keurmerk of een verklaring van een erkende controle-instelling (bijvoorbeeld van productschappen) over een product of producent(-engroep).
- Alle vergaderlunches dienen geheel biologisch/ duurzaam te worden aangeboden.

- De cateraar stelt in samenspraak met de provincie binnen een half jaar na de ingangsdatum van het contract een communicatieplan op waarin hij beschrijft hoe de informatievoorziening over duurzame catering aan de eindgebruiker plaatsvindt en voert dit aantoonbaar uit.

#### **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 inkooprijks van deze ingrediënten.

De provincie heeft bovengenoemde gunningcriteria wel beschreven, maar niet in de beoordeling meegenomen. In de beoordeling van de organisaties in de selectiefase is gebruik gemaakt van het criterium 'kwaliteit en milieu', waarbij over milieuzorg en MVO een zestal kwalitatieve vragen zijn gesteld. Denk hierbij aan vragen als:

- *"Biedt uw bedrijf ondersteuning aan maatschappelijke activiteiten en projecten? Zo ja, geef aan de hand van voorbeelden aan hoe u hier vorm aan geeft."*

en

- *"Stelt u duurzaamheids-eisen aan producten en/of diensten die u inkoop of inhuurt voor intern gebruik? Zo ja geef hiervan enkele concrete voorbeelden."*

Door een beoordeling van de antwoorden (puntentoekening) zijn mede op basis van duurzaamheid de partijen geselecteerd die in aanmerking kwamen voor een offerteaanvraag. In de beoordeling van de aanbiedingen speelde duurzaamheid opnieuw een rol. Ook bij deze beoordeling vond beoordeling plaats op basis van door de gegadigde aangeleverde informatie aan de hand van vragen (bij in totaal 4 van de 21 vragen speelde duurzaamheid een rol).

#### **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 (ook met betrekking tot sociale voorwaarden en social return). Met andere woorden: expliciet beleid op het gebied van duurzaamheid en catering is er niet binnen de provincie.

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

Bij iedere aanbesteding – en zo ook bij deze – wordt bij aanvang een projectteam samengesteld. Daarin worden ook de inkoopadviseurs betrokken. In de beginfase beoordeelt de projectgroep of de provincie de kennis en kunde in huis heeft die nodig is voor de aanbesteding en of eventueel samengewerkt moet worden danwel advies ingewonnen moet worden. In de meeste gevallen wordt een marktverkenning uitgevoerd, waarbij vrijblijvend met marktpartijen over de inkoop van gedachten wordt gewisseld. Op basis van deze informatie en het standaarddocument hiervoor wordt een plan van aanpak uitgewerkt.

In dit plan van aanpak zijn duurzaamheid en de landelijke criteria ook een expliciet aandachtspunt. Een expliciete controle/evaluatie op het feitelijke toepassen van duurzaamheidscriteria is er binnen de organisatie niet.

## 7. Uitvoering inkoop

Voor deze aanbesteding is een marktverkenning uitgevoerd. Mede aan de hand daarvan is een aantal minimumeisen en beoordelingscriteria op het gebied van duurzaamheid opgenomen in het programma van eisen. Hiermee is naar oordeel van de geïnterviewden in voldoende mate invulling gegeven aan duurzaamheid (inclusief sociale voorwaarden en social return).

## 8. Samenwerking

In deze aanbesteding is niet samengewerkt met andere organisaties/instellingen. In de beginfase is even overwogen om samen met de gemeente Lelystad in te kopen. Hierover is ook contact geweest, maar de plannings/processen bij de gemeente liepen echter niet gelijk, waardoor de provincie uiteindelijk zelfstandig is doorgedaan.

## 9.2 Levering elektriciteit

**Jaar:** 2011  
**Omvang:** circa € 200.000 per jaar

### 1. Omschrijving

Medio 2011 publiceerden de provincies Flevoland, Noord-Holland en Zeeland de aanbesteding voor elektriciteit 2012-2013. Het betrof een aanbesteding voor de levering van elektriciteit. Het betreft een gezamenlijk volume van ongeveer 21 GWh per jaar verdeeld over ongeveer 1.130 aansluitingen, gelegen in de deelnemende provincies. De opdracht is als één perceel aanbesteed, met een coördinerende taak voor de Provincie Noord-Holland. Er is gekozen voor een openbare procedure met elektronische veiling. Hierbij is gegund op prijs.

### 2. Bevindingen gevalstudie

#### Bevinding Beleid:

Er is geen specifiek provinciaal inkoopbeleid voor elektriciteit. Vanuit het duurzaamheidsbeleid heeft de provincie Flevoland ervoor gekozen om de ingekochte energie buiten de aanbestedingaanbestedingsprocedure en het af te sluiten contract qua duurzaamheid te compenseren.

#### Bevinding Organisatie:

De aanbesteding is vanuit de provincie Noord-Holland getrokken. De provincie Flevoland heeft derhalve geen projectteam samengesteld, maar heeft een inkoopadviseur laten deelnemen aan de gezamenlijke overleggen over de aanbesteding en documenten. Deze heeft hierover binnen de provincie in 'de lijn' verantwoording afgelegd.

#### Bevinding Uitvoering:

De uitvoering is opgepakt vanuit de provincie Noord-Holland. Aan de voorkant heeft de provincie Flevoland op ambtelijk niveau formeel besloten mee te doen. De aanbesteding is naar tevredenheid verlopen.

#### Bevinding Samenwerking:

In deze aanbesteding is samengewerkt met de provincies Noord-Holland en Zeeland, waardoor meer inkoopvolume (schaalvoordeel) is bereikt, efficiëntie in het proces is gerealiseerd en kennis is gedeeld.



**Bevinding Duurzaam inkopen:**

Deze aanbesteding is - volgens de binnen de overheid gehanteerde definiëring - aan te merken als een duurzame inkoop. Er is voor gekozen de ingekochte elektriciteit te compenseren door middels "Garanties van Oorsprong" (zie hieronder) te verduurzamen.

**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:

- Voor duurzame elektriciteit: de te leveren elektriciteit is voor 100% duurzame elektriciteit als bedoeld in artikel 1 eerste lid sub u van de Elektriciteitswet 1998.
- Voor garanties van oorsprong: garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit voldoen aan de definitie van artikel 1 eerste lid sub x van de Elektriciteitswet 1998 en zijn uitgegeven door een instantie die daartoe op grond van artikel 73 tweede lid van de Elektriciteitswet 1998 is aangewezen.

De provincies waren bekend met deze minimumeisen en hebben deze gehanteerd. De aanbesteding betreft uitsluitend de grijze elektriciteit. Daarmee hebben de provincies ervoor gekozen om de milieubelasting buiten de aanbesteding te compenseren middels Garanties van Oorsprong (GvO's). De provincie noemt dit 'vergroenen'. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van elektriciteit daarmee als een duurzame inkoop.

**4. Gunningcriteria**

Er zijn naast de bovengenoemde minimumcriteria door Agentschap NL geen gunningcriteria geformuleerd. De provincies hebben met het oog op duurzaamheid ook geen gunningcriteria gehanteerd.

**5. Inkoopbeleid provincie**

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het inkoopbeleid van de provincie. Er is geen specifiek provinciaal inkoopbeleid voor elektriciteit.

Vanuit het duurzaamheidsbeleid heeft de provincie Flevoland ervoor gekozen om de energie buiten de aanbesteding te vergroenen; de aankoop van Garanties van Oorsprong (GvO's) viel buiten de aanbesteding. Voor 2009 en 2010 is daarbij gekozen voor vergroening middels 'waterkracht'. De gesprekspartner geeft aan dat voor 2011 – gelet op de karakteristieken van de provincie – nagedacht wordt over het middels 'windkracht' vergroenen.

**6. Organisatie inkoop**

Bij iedere 'eigen' aanbesteding wordt bij aanvang een projectteam samengesteld. In dit geval is dat niet gebeurd, omdat de aanbesteding vanuit de provincie Noord-Holland getrokken is. De provincie Flevoland is volgend geweest en heeft een inkoopadviseur afgevaardigd om deel te nemen aan het gezamenlijk overleg over de aanbesteding en documenten. Voor zover bekend zijn alle beslissingen op ambtelijk niveau genomen en verantwoord in de 'lijn'. De portefeuillehouder is over de voortgang geïnformeerd in het portefeuilleoverleg. Gedurende het traject zijn er geen beslissingen voorgelegd aan GS.

**7. Uitvoering inkoop**

De uitvoering is opgepakt vanuit de provincie Noord-Holland. Op 22 maart 2011 heeft de provincie Flevoland aan de hand van een formele nota besluitvorming van het afdelingshoofd besloten mee te doen. In juni 2011 is de aanbesteding gestart en na het verspreiden van een nota van inlichtingen heeft middels een veiling (half juli 2011) één leverancier 'het beste bod' gedaan. Dit heeft geleid tot het contracteren van die partij op 22 september 2011.

## 8. Samenwerking

De samenwerking met de provincies Noord-Holland en Zeeland is vanuit het P12 overleg tot stand gekomen. Elektriciteit ligt hierbij voor de hand omdat het creëren van meer inkoopvolume loont.

## 9.3 Vervanging openbare verlichting

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** circa € 745.000

### 1. Omschrijving

Op 26 mei 2010 publiceerde de provincie de aanbesteding voor de openbare verlichting. Het betrof een aanbesteding voor de vervanging van de openbare verlichting op 22 plaatsen in Flevoland. De omvang van de aanbesteding bedroeg circa € 745.000. De provincie heeft gekozen voor een openbare aanbesteding op basis van de binnen de GWW-sector gebruikelijke RAW-systematiek en is gegund op laagste prijs.

### 2. Bevindingen gevalstudie

#### Bevinding Beleid:

Er was een expliciet beleidskader voor deze aanbesteding, te weten: het inkoopbeleid van de provincie, in combinatie met het specifieke provinciale beleid met betrekking tot openbare verlichting.

#### Bevinding Organisatie:

De aanbesteding is uitgevoerd conform de binnen de afdeling Wegen, Verkeer en Verkeer geldende procedures. Op het moment dat de 'uitvoeringsfase' begint is op basis van het (duurzaamheids)beleid de inrichting van de aanbesteding reeds bepaald. De inhoudelijke kennis (o.a. duurzaamheid) wordt in de voorfase ingebracht. De aanbestedingsfase is enkel een procedurele waarbij de projectleider verantwoording aflegt binnen 'de lijn'.

#### Bevinding Uitvoering:

Duurzaamheid is in deze aanbesteding geen beoordelingscriterium geweest, maar een voorwaarde. De vooraf gestelde (beleids)doelen zijn met de aanbesteding gerealiseerd.

#### Bevinding Samenwerking:

Er is niet concreet samengewerkt, maar wel kennis uitgewisseld tussen de provincies (in P12-verband).

#### Bevinding Duurzaam inkopen:

De aanbesteding is te kwalificeren als een duurzame inkoop. De van toepassing zijnde minimumeisen van Agentschap NL zijn toegepast en de gestelde (beleids)doelen zijn gerealiseerd.

### 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 weergegeven):

- Bij ontwerp, levering en installatie bij nieuwbouw en volledige vervanging van armaturen en lampen: de OVL-installatie moet ten minste voldoen aan de energieprestatie van label D van de Handleiding energielabeling openbare verlichting, april 2009 van de NSVV en SenterNovem.

- Bij nieuwbouw van installaties en bij complete vervanging van lampen en armaturen van bestaande OVL-installaties:
  - a. langs verkeerswegen: de installatie moet dimbaar zijn.
  - b. in woon- en verblijfgebieden: de installatie moet technisch geschikt zijn om gedimd te worden.
- Bij nieuwbouw en/of volledige vervanging van armaturen en lampen met voorschakelapparaat (VSA's) voor lichtmastreclame of commerciële bewegwijzering: het vermogen van de verlichting mag niet hoger zijn dan het aangegeven vooraf aangegeven ambitieniveau.

In deze aanbesteding voor openbare verlichting is het 'label' criterium van Agentschap NL (eerste bullit) niet toegepast. Dit criterium is opgesteld voor het doorrekenen van woonstraten c.q. doorgaande wegen en dat type verlichting wordt door de provincie Flevoland nauwelijks toegepast. De aanbesteding voor openbare verlichting van de provincie Flevoland omvatte alleen vervanging van armaturen en lampen op rotondes en kruispunten. Hiervoor is de berekening niet toepasbaar. De criteria voor dimmen en de toepassing van strooilichtarme armaturen (bullit 2 en 3) worden door de provincie standaard toegepast. Het criterium voor lichtreclame en commerciële bewegwijzering (bullit 4) is ook niet toegepast. Er is of wordt namelijk door de provincie Flevoland geen lichtmastreclame toegepast, derhalve is dit punt in deze aanbesteding niet relevant.

Resumerend kan geconstateerd worden dat – op basis van het beleid openbare verlichting uit 2009 (zie verderop) – de van toepassing zijnde criteria gehanteerd zijn.

#### **4. Gunningcriteria**

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

- "Bij ontwerp van de reclameverlichting: naarmate de reclameverlichting energiezuiniger is dan [X], wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. Met een energiezuinig ontwerp wordt bedoeld een reclameverlichting die in de gebruiksfase zo min mogelijk energie verbruikt. Beoordeling vindt plaats op basis van een vooraf gedefinieerd elementen. Naarmate de reclameverlichting duurzamer is vervaardigd, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. Hiervoor is een methodiek gedefinieerd.
- Bij ontwerp van installatie: naarmate de installatie energiezuiniger is, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. Met een energiezuinig ontwerp wordt bedoeld een installatie die in de gebruiksfase zo min mogelijk energie verbruikt. Beoordeling vindt plaats op basis van vooraf gedefinieerde elementen.

Op basis van het beleid openbare verlichting uit 2009 (zie onder inkoopbeleid is bij de aanbesteding het gunningprincipe 'laagste prijs' gehanteerd en is er geen gebruik gemaakt van bovenstaande of andere gunningcriteria op het gebied van duurzaamheid. Wel is in dit beleid een terughoudendheid in plaatsing van lichtmasten geborgd.

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

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het inkoopbeleid van de provincie, in combinatie met het specifieke provinciale beleid met betrekking tot openbare verlichting. Dit specifieke beleid is in 2009 vastgesteld door GS. Hierin is opgenomen dat een terughoudend plaatsingsbeleid wordt gehanteerd, waarbij het dimmen van verlichting standaard wordt toegepast op nieuwe en te vervangen installaties. Lampen en armaturen moeten strooilicht tegengaan en zodra er bedrijfszekere en professionele LED verlichting komt voor toepassing langs provinciale wegen zal hierop worden overgeschakeld. Ook wordt kritisch gekeken naar de verlichtingsopstelling. Waar mogelijk worden overtollige masten verwijderd.

In het beleid werd GS een aantal scenario's voorgelegd met ieder een ander ambitieniveau. GS hebben met voorgaande gekozen voor het zogenaamde scenario 'Duurzaam planmatig', het scenario 'Koploperschap' werd wel omarmd maar hiertoe is niet besloten door het achterwege blijven van de voorfinanciering door het Rijk en de in ontwikkeling zijnde LED technologie (waardoor het niet verstandig is om veel te investeren in oude technologie). Voor de uitvoering van de LED-pilots (onderdeel van koplopersscenario) zijn wel middelen beschikbaar gesteld.

## **6. Organisatie inkoop**

De projectleider die de aanbesteding heeft begeleid, heeft geen directe kennis van de duurzaamheidscriteria, maar laat zich hierover adviseren door de inkoop functionaris van de afdeling. De projectleider is verantwoordelijk voor het inrichten en doorlopen van de aanbesteding binnen de kaders van het betreffende beleidsveld, in casu 'openbare verlichting'. Hij legt hierover verantwoording af tegenover de 'intern opdrachtgever'. Dit is de ambtelijk opdrachtgever (een MT lid). Voor de relevante beslissingen, zoals (voorlopige) gunning wordt een mandaatbesluit genomen door het afdelingshoofd Wegen Verkeer en Vervoer.

## **7. Uitvoering inkoop**

Het proces bij de afdeling Wegen Verkeer en Vervoer is heel nadrukkelijk opgesplitst in een voorbereidingsfase en een uitvoeringsfase. In de voorbereidingsfase wordt 'het beleid' bepaald. Daaronder valt ook de invulling van duurzaamheid. In dit geval is dat beleid mede gebaseerd op kennis die binnen de P12 is uitgewisseld.

De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoeringsfase en laat de besteksteksten en dergelijke opstellen en begeleidt het werk tot het einde van de onderhoudstermijn en de overdracht aan het bureau wegen en vaarwegen. Op het moment dat de projectleider de werkzaamheden overneemt is het 'denkwerk' op het gebied van duurzaamheid reeds gedaan. In deze aanbesteding zijn de vooraf gestelde doelen (minder masten en het dimbaar maken installaties) gerealiseerd.

## **8. Samenwerking**

Concrete samenwerking was in deze gevalstudie niet aan de orde. Wel is in P12-verband kennis uitgewisseld.

## **9.4 Externe postbezorging**

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** circa € 100.000 per jaar

### **1. Omschrijving**

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 de Flevolandse afdeling Facilitaire Zaken 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. 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.

De bij de aanbesteding geformuleerde visie<sup>103</sup> was dat de externe postbezorging uitermate betrouwbaar moet zijn.

Daarnaast dient de leverancier een full service leverancier te zijn die de opdrachtgever zo veel mogelijk werk uit handen neemt rond postbezorging en de dienstverlening hieromtrent. Deze visie moet 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 percelen<sup>104</sup>.

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

Eind september 2010 zijn de aanbestedingsdocumenten vastgesteld – door GS Noord-Holland, in Flevoland 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. De looptijd van overeenkomst is 2 jaar met een optie tot verlenging van maximaal 2 jaar.

## 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 vormde tezamen met het inkoopbeleid het kader voor deze aanbesteding. Sociale voorwaarden en sociale criteria speelden geen rol.

<sup>103</sup> Provincie Noord-Holland (2010): Aanbesteding post, Bijlage 1a Programma van eisen perceel 1 Geadresseerde post met een overkomstijd van 24 en 48 uur.

<sup>104</sup> Provincie Noord-Holland (2010): Offerteaanvraag Openbare Europese aanbesteding Externe Postbezorging.

**Bevinding Organisatie:**

De aanbesteding is vanuit de provincie Noord-Holland getrokken. De provincie Flevoland heeft derhalve geen projectteam samengesteld, maar heeft een inkoopadviseur laten deelnemen aan de gezamenlijke overleggen over de aanbesteding en documenten. Deze heeft hierover binnen de provincie in 'de lijn' verantwoording afgelegd.

**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 weergegeven<sup>105</sup>):

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

Deze criteria vanuit Agentschap NL waren bekend bij de afdelingen Inkoop en Facilitaire Zaken. De provincies hebben in de aanbesteding deze minimumeisen gehanteerd. Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding van postbezorging daarmee als een duurzame inkoop.

---

<sup>105</sup> 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.

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

- De inschrijvers moeten door een zogeheten Eigen verklaring aangeven dat de in te zetten voertuigen inderdaad aan de minimumeisen van Agentschap NL voldoen.  
Ook verklaren ze zich akkoord om binnen 7 dagen na verzoek van de provincie een opgave te verstrekken van voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen met merknaam en type en een afschrift van de typegoedkeuringspapieren waaruit blijkt welke Euronorm(en) aan het type/ de typen is/zijn toegekend.

#### **4. Gunningcriteria**

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, had Agentschap NL ten tijde van de aanbesteding de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven<sup>106</sup>):

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

De 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. Voor een facilitaire dienst als postbezorging heeft de provincie geen beleid. Dit moet wel gezien worden tegen de achtergrond van de betrekkelijke veranderingen in de postbezorging. Voorheen was er maar één aanbieder waardoor specifiek beleid niet aan de orde was. Het aspect duurzaamheid speelt bij de postbezorging maar een geringe rol. De provincies hebben geen verdergaande ambities dan het voldoen aan de minimumeisen bij deze dienstverlening.

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

Bij iedere 'eigen' aanbesteding wordt bij aanvang een projectteam samengesteld. In dit geval is dat niet gebeurd, omdat de aanbesteding vanuit de provincie Noord-Holland getrokken is. De provincie Flevoland is volgend geweest en heeft een inkoopadviseur afgevaardigd om deel te nemen aan het gezamenlijk overleg over de aanbesteding en documenten. Voor zover bekend zijn alle beslissingen op ambtelijk niveau genomen en verantwoord in de 'lijn'. De portefeuillehouder is over de voortgang geïnformeerd in het portefeuilleoverleg. Gedurende het traject zijn er geen beslissingen voorgelegd aan GS.

#### **7. Uitvoering inkoop<sup>107</sup>**

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

- Op 23 januari 2010 vond de startbijeenkomst met de potentieel deelnemende provincies plaats. Hierin zijn de eerste uitgangspunten verkend, zijn de voor- en nadelen besproken en zijn verdere acties uitgezet.

---

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding.

- Op 24 februari 2010 heeft het projectteam bestaande uit de deelnemende provincies overlegd over de perceelindeling. Een aantal provincies heeft gegevens aangeleverd met betrekking tot de huidige postcontracten en pakketten.  
Deze zijn besproken. Een aantal provincies heeft ook een voorstel gedaan voor perceelindeling voor een nieuw contract. Het voorstel van 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 de provincie Flevoland 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 verdere traject als trekker in de samenwerking.

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

De projectgroep bestond uit inkopers en materiedeskundigen van alle deelnemende provincies. Het kernteam bestond uit vijf inkopers en materiedeskundigen uit Noord-Holland, Utrecht en Overijssel. In het voorjaar van 2010 zijn meerdere besprekingen gewijd aan de perceelindeling en later aan het programma van eisen. Voor zowel de materiedeskundigen als de inkopers was het voorbereiden van een postbezorgingsaanbesteding nieuw. Dit maakte dat veel aspecten voor het eerst overwogen moesten worden. De voorgestelde keuzes moesten



vervolgens door de leden van de projectgroep worden 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.

## 9.5 Verhardingen 'De Ens'

**Jaar:** 2010  
**Omvang:** circa € 477.000

### 1. Omschrijving

Op 17 juni 2010 publiceerde de provincie de aanbesteding voor 'De Ens'. Het betrof een aanbesteding voor de reconstructie van Baan Ens en rotonde Zuiderringweg – Drietorensweg. De omvang van de aanbesteding bedroeg circa € 477.000. De provincie heeft gekozen voor een openbare procedure, waarbij gegund is op laagste prijs. Daarbij zijn wel duurzaamheideisen opgenomen in het bestek.

Het is vermeldenswaard dat vanuit milieuoverwegingen gekozen is voor het plaatsen van een verende drempel bij de reconstructie. Deze drempel zakt naar beneden als er bussen of vrachtwagens overheen rijden, waardoor geen of in ieder geval minder trillingshinder in de omgeving plaatsvindt. Bij gewone auto's en motoren functioneert de drempel als iedere verkeersdrempel snelheidsremmend. Voor deze drempel was er maar één leverancier en de kosten bleven onder het drempel bedrag. Daarom is deze buiten de aanbesteding besteld en geleverd. In verband met duurzaamheidsoverwegingen (milieuaspecten) is daarom gekozen voor onderhandse levering.

### 2. Bevindingen gevalstudie

#### **Bevinding Beleid:**

Er was een expliciet beleidskader voor deze aanbesteding, te weten: het inkoopbeleid van de provincie, in combinatie met het specifieke provinciale beleid met betrekking tot deze reconstructie (plan in hoofdlijnen). Dit beleid was met name gericht op veiligheid en geluidsbelasting.

#### **Bevinding Organisatie:**

De aanbesteding is uitgevoerd conform de binnen de afdeling Wegen, Verkeer en Verkeer geldende procedures. Op het moment dat de 'uitvoeringsfase' begint is op basis van het (duurzaamheids)beleid de inrichting van de aanbesteding reeds bepaald. De inhoudelijke kennis (o.a. duurzaamheid) wordt in de fase daarvoor (de 'voorfase') ingebracht.

**Bevinding Uitvoering:**

Voor zover bekend is geen gebruik gemaakt van de landelijke minimum- en beoordelingscriteria van Agentschap NL.

**Bevinding Samenwerking:**

Er is niet concreet samengewerkt, maar er heeft wel afstemming plaatsgevonden met de gemeente waarin de aanleg heeft plaatsgevonden. In de beginfase is gezamenlijke aanbesteding van een gemeentelijk en provinciaal werk overwogen. In praktische zin (planningen) bleek gelijktijdige aanbesteding uiteindelijk geen optie.

**Bevinding Duurzaam inkopen:**

Volgens de binnen de overheid gehanteerde definitie geldt de aanbesteding niet als een duurzame inkoop. Op basis van de verkregen informatie is het niet mogelijk een oordeel te vormen in hoeverre de normen van Agentschap NL op deze aanbesteding van toepassing hadden kunnen zijn. Wat wel duidelijk is dat bij de inrichting van de aanbesteding wel degelijk aandacht besteed is aan diverse duurzaamheidsaspecten. Mede op basis daarvan is er gekozen voor de verende drempel.

**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 weergegeven):

- Bij uitvoering:
  1. Indien steenachtige stoffen worden gebroken dan moet het breken conform een vooraf specifiek gedefinieerde de norm plaatsvinden.
  2. 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.
  3. (In het geval van een tijdelijke inrichting, die niet onder de Wet Milieubeheer en het activiteitenbesluit valt) Op de locatie van uitvoering moeten voorzieningen zijn getroffen om verschillende soorten afvalstoffen ten gevolge van de werkzaamheden gescheiden op te slaan dan wel gescheiden af te voeren. Ook voor het gescheiden opslaan van vrijkomende secundaire grondstoffen moeten op de locatie van uitvoering voorzieningen worden getroffen.

Voor zover bekend heeft de provincie in de aanbesteding deze minimumeisen niet gehanteerd<sup>108</sup>. De reden voor het niet hanteren van de minimumeisen is niet bekend. Met het oog op duurzaamheid heeft de provincie bij deze aanbesteding wel eisen gesteld ten aanzien van:

- gebruik van gerecycled materiaal;
- in situ breken (hergebruik materiaal, maar ook lagere kosten).

Er is ook gekeken naar het gebruik van geluidsreducerend asfalt, maar op basis van ervaring uit de markt blijkt dat dat veel sneller slijt, waardoor dat (nog) niet duurzaam te gebruiken is.

**4. Gunningcriteria**

Naast de bovengenoemde minimumcriteria, heeft Agentschap NL de volgende gunningcriteria geformuleerd (samengevat weergegeven):

---

<sup>108</sup> Bij het feitelijk wederhoor is gebleken dat per 5 oktober 2011 voor deze productgroep geen criteria meer van toepassing zijn.

- Bij ontwerp, bij ontwerp en uitvoering en bij uitvoering: naarmate de milieubelasting lager is, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. De LCA dient uitgevoerd te zijn conform NEN 8006 en de geharmoniseerde methode voor de bepaling van de milieubelasting.
- 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. Dit criterium wordt als volgt gewaardeerd:
  - naar mate een hoger aandeel grond vrijkomend uit het werk binnen het werk (evt. in uitwisseling met naburige werken) wordt ingezet (in volumepercentage/m3 danwel massapercentage/ton) wordt de aanbidding hoger gewaardeerd.
- Bij ontwerp en bij ontwerp en uitvoering: naarmate de weginfrastructuur meer wordt benut als energiebron, wordt de inschrijving hoger gewaardeerd. De beoordeling is vooraf gedefinieerd.

In de aanbesteding zijn geen beoordelingscriteria opgenomen en is gegund op laagste prijs. Het is niet bekend in hoeverre het opnemen van beoordelingscriteria ten aanzien van duurzaamheid (criteria Agentschap NL of andere) een afweging is geweest.

## **5. Inkoopbeleid provincie**

Het beleidskader voor deze productcategorie wordt gevormd door het inkoopbeleid van de provincie, in combinatie met het specifieke provinciale beleid met betrekking tot deze reconstructie. Dit specifieke beleid is vastgelegd in het rapportage plan in hoofdlijnen van 25 mei 2009.

Hierin wordt ingegaan op alle beleidskaders en op het element 'leefbaarheid'. Daarvan maakt ondermeer de geluidsbelasting onderdeel uit. Aan het ontwerp / de inrichting is met inbreng van aanwonenden uit het dorp Ens invulling gegeven. Verdere specifieke wensen of eisen ten aanzien van duurzaamheid zijn hierin niet opgenomen.

## **6. Organisatie inkoop**

De projectleider die de aanbesteding heeft begeleid, heeft geen directe kennis van de duurzaamheidscriteria en weet niet of duurzaamheid onderdeel is van het standaardwerkproces binnen de provincie. De projectleider is verantwoordelijk voor het inrichten en doorlopen van de aanbesteding binnen de kaders van het betreffende beleidsveld, in casu 'verkeer en vervoer'. Hij legt hierover verantwoording af tegenover de 'intern opdrachtgever'. In dit geval is dat de beleidsmedewerker verkeer en vervoer. Voor de relevante beslissingen, zoals (voorlopige) gunning wordt een mandaatbesluit genomen door het afdelingshoofd Wegen Verkeer en Vervoer.

## **7. Uitvoering inkoop**

Het proces bij de afdeling Wegen Verkeer en Vervoer is heel nadrukkelijk opgesplitst in een voorbereidingsfase en een uitvoeringsfase. In de voorbereidingsfase wordt 'het beleid' bepaald. Daaronder valt ook de invulling van duurzaamheid. In dit geval zijn daarbij met name de technische aspecten zoals veiligheid en geluidsbelasting nader bekeken.

De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoeringsfase en stelt de besteksteksten en dergelijke op en begeleidt het aanbestedingstraject tot en met de contractering en mogelijk zelfs tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. Op het moment dat de projectleider de werkzaamheden overneemt is het 'denkwerk' op het gebied van duurzaamheid reeds gedaan.

## **8. Samenwerking**

In deze aanbesteding heeft afstemming plaatsgevonden met de gemeente (Dorpskern "Ens") en Rijkswaterstaat (aanbrengen geluidsarm asfalt). Hierbij hebben de gemeente en de provincie een tweetal werken willen combineren. Uiteindelijk liepen de plannings niet synchroon en heeft de provincie haar werk separaat in de markt gezet.





# BIJLAGE A

## Afkortingen

---

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





## BIJLAGE B

### Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

#### Provincie Flevoland

- De heer C. Blok, hoofd bureau Facilitaire dienstverlening en plaatsvervangend hoofd facilitaire zaken
- De heer K. Cocheret de la Morinière, senior Contract-/Kostprijsdeskundige
- Mevrouw C. van Dijk, beleidsmedewerker Milieu/duurzame ontwikkeling
- De heer R. Kok, projectleider afdeling Wegen Verkeer en Vervoer
- De heer K. Kroon, inkoopadviseur
- De heer B. Lazoe, medewerker Contract- en kostprijszaken
- De heer A. Reurink, projectleider afdeling Werken
- De heer L. Verbeek, Commissaris van de Koningin







# BIJLAGE C

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### Bestuurlijke documenten

- Provincie Flevoland (2006), Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Flevoland, december 2006
- Provincie Flevoland (2006&2007), moties van GroenLinks en ChristenUnie over duurzaam inkopen, biobrandstof, duurzame energie, led-verlichting en sociale voorwaarden bij aanbestedingen in de Statenvergaderingen van 9 november 2006 en 5 juli 2007
- Provincie Flevoland (2007), motie sociale voorwaarden bij aanbestedingen in de Statenvergaderingen van 5 juli 2007
- Provincie Flevoland (2008), memo 758358, brief GS aan PS commissie van 21 november 2008, antwoorden GS op motie sociale voorwaarden bij aanbestedingen
- Provincie Flevoland (2009), Algemeen mandaat/machtigingen besluit Gedeputeerde Staten van Flevoland (nummer 2009-35, 911979), 27 oktober 2009
- Provincie Flevoland (2010), Programmabegroting 2011
- Provincie Flevoland (2011), Collegeakkoord Flevoland 2011-2015 "Flevoland: zelfstandig en uniek", mei 2011
- Provincie Zuid-Holland (2011), Notitie provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid CONCEPT

### Organisatorische documenten

- Provincie Flevoland (2008), Notulen bijeenkomst P4 Duurzaam Inkopen op 15 januari 2008
- Provincie Flevoland (2009), Auditrapport 'Verantwoordelijkheden Inkoop en Aanbesteding', november 2009
- Provincie Flevoland (2010), individuele input provincie Flevoland voor Monitor Duurzaam Inkopen 2010 van 13 mei 2011
- Provincie Flevoland (2010), Implementatie en borging 100% duurzaam inkopen in 2015, registratienummer 1017773, 21 september 2010
- Provincie Flevoland (2011), inkoopdiagnose 2010 op basis van facturen (ongedateerd)
- Provincie Flevoland (2011), informatie over 'duurzaam inkopen' op intranet provincie Flevoland d.d. 28 november 2011 waaronder:
  - 'placemat' met algemene bedrijfsvoeringsaspecten;
  - quick reference card inkoop en aanbesteding
  - checklist Inkoop en Aanbesteding met specificaties/informatie van de fases '1. Inventariseren', '2. Plan van aanpak', '3. Specificeren', 'selecteren', 'contracteren' en 'nazorg en evaluatie';
  - verdere uitleg over duurzaam inkopen en de standaarddocumenten.

### Monitors en overige documenten

- Actal (2011), Advies Regeldruk Programma Duurzaam Inkopen, brief d.d. 6 januari 2011 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- 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"
- KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, Resultaten Provincie Flevoland, mei 2011
- KPMG (2011), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, rapport d.d. 15 juni 2011 van KPMG
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk, 29 april 2011

- 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
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Advies over Duurzaam Inkopen, brief d.d. 24 juni 2011 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), toespraak staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op de Duurzaamheidsconferentie in Den Haag op 28 september 2011
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Kamerbrief inzake Vernieuwing Duurzaam Inkopen, 31 oktober 2011
- Provincie Noord-Holland (2009), Inkoopbeleid provincie Noord-Holland 2009-2012
- Provincie Noord-Holland (2010), Monitor Duurzaam Inkopen 2010, Resultaten Provincie Noord-Holland, mei 2011
- Provincie Noord-Holland (2010): Offerteaanvraag Openbare Europese aanbesteding Externe Postbezorging
- Provincie Noord-Holland (2010): meerdere agenda's en gespreksverslagen inzake de gezamenlijke postaanbesteding
- Provincie Noord-Holland (2011), Jaarplan P4M (Exceldocument)
- Provincie Utrecht (2006), Inkoopbeleid provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2010), Monitor Duurzaam Inkopen, Resultaten Provincie Utrecht, mei 2011
- Provincie Zuid-Holland (2007), Kaderregeling inkoop van werken, leveringen en diensten van de provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2010), Monitor Duurzaam Inkopen, Resultaten Provincie Zuid-Holland, mei 2011
- 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
- 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 van VNO-NCW, MKB-Nederland e.a. aan de Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu, de heer J.J. Atsma, 23 juni 2011

### **Gevalstudies**

Van de vijf inkooptrajecten is het volledig ter beschikking gestelde inkoopdossier bestudeerd. Onderstaand zijn de documenten weergegeven waaruit informatie is overgenomen.

### **Catering**

- Provincie Flevoland (2010), proces verbaal Europese aanbesteding restauratieve voorzieningen (nummer 1065427), 28 oktober 2010.

### **Levering elektriciteit**

- Provincie Flevoland (2011), deelname aan de gezamenlijke Europese aanbesteding electra (nummer 1136110), 22 maart 2011.
- Provincie Noord-Holland, Zeeland en Flevoland (2011), verzoek tot inschrijving Europese aanbesteding elektriciteit 2012-2013.
- Provincie Noord-Holland, Zeeland en Flevoland (2011), nota van inlichtingen Europese aanbesteding elektriciteit 2012-2013.
- Provincie Flevoland (2011), brief over overeenkomst elektriciteit 2012-2013, 22 september 2011.

**Vervanging openbare verlichting**

- Provincie Flevoland (2009),notitie openbare verlichting in Flevoland (nummer 700564), januari 2009.
- Provincie Flevoland (2009),opdrachtverlening herinrichtingsbestek openbare verlichting Flevoland (nummer 897560), 30 september 2009.
- Provincie Flevoland (2011),gunning herinrichten openbare verlichting 2010-2011 (nummer 1177388), 27 juni 2011.
- Provincie Flevoland (2011), gunning bestek 10904-40 "Openbare verlichting" (nummer 1189221), 29 juli 2011.

**Externe postbezorging (voorbeeld van samenwerking, dezelfde casus voor de vier Randstadprovincies)**

- 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 Noord-Holland (2010), nota van inlichting Europese aanbesteding Externe Postbezorging negen provincies.
- Provincie Noord-Holland (2010), proces verbaal Europese aanbesteding Externe Postbezorging.

**Verhardingen 'De Ens'**

- Provincie Flevoland (2009), rapportage plan in hoofdlijnen Rotonde Zuiderringweg-Drietorensweg en maatregelen de Baan.
- Provincie Flevoland (2010), aankondiging opdracht Europese aanbesteding (14 juni 2010).





# BIJLAGE D

## Productcategorieën duurzaam inkopen

---

*De productcategorieën waarvoor door Agentschap NL duurzaamheidscriteria 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](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)