Eindrapport van bevindingen

Effectiviteit van Duurzaam Inkopen

Onderzoek naar de mogelijkheden om via duurzaam inkopen de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te realiseren

Najaar 2018

gemeente
Zoetermeer

Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Zoetermeer.
De rapportage is opgesteld door twee zelfstandig adviseurs: Thea Smid-Verheul en Marscha Mehciz.

Soest, najaar 2018

Inhoud

Deel 1: Het onderzoek 5
1 Inleiding 5
1.1 Achtergrond 5
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 5
1.3 Afbakening van het onderzoek 6
1.4 Normenkader 7
1.5 Aanpak van het onderzoek 8
1.6 Leeswijzer 8
Deel 2: Bevindingen 9
2 Kaders en doelen van Duurzaam Inkopen 9
2.1 Gemeentelijk kader duurzaam inkopen 9
2.2 Doelstellingen duurzame inkoop 9
2.3 Planning en kosten beleidskader duurzaam inkopen 12
2.4 Landelijke ontwikkelingen, initiatieven en wetten 13
2.5 Beantwoording deelvragen 17
2.6 Toetsing aan normenkader 19
3 Uitvoering van Duurzaam Inkopen door de gemeente Zoetermeer 21
3.1 De organisatie van inkoop 21
3.2 Uitvoering duurzaam inkopen conform eigen beleidskader kwantitatief 22
3.3 Uitvoering duurzaam inkopen conform eigen beleidskader kwalitatief 23
3.4 Uitvoering duurzaam inkopen volgens landelijke benchmarks 24
3.5 Impact van inkoop op realisatie duurzaamheidsambities 25
3.6 Beantwoording deelvragen 27
3.7 Toetsing aan normenkader 28
4 Samenwerken aan duurzaam inkopen met derden 30
4.1 Samenwerken aan duurzaam inkopen 30
4.2 Gezamenlijk aanbesteden in de regio 30
4.3 Samenwerking met verbonden partijen 31
4.4 Subsidies 32
4.5 Beantwoording deelvragen 33
4.6 Toetsing aan normenkader 35

Deel 3: Beantwoording onderzoeksvragen 36
5 Samenvatting 36
5.1 Korte terugblik en aanleiding 36
5.2 Beantwoording hoofdvraag en deelvragen 36
5.3 Toetsing aan het normenkader 39

BIJLAGEN

Overzicht van gesproken personen 42
Overzicht van geraadpleegde bronnen 43
Overzicht van gebruikte afkortingen 46

Deel 1: Het onderzoek

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer heeft het 'Programma Duurzaam & Groen Zoetermeer 2030 [7]' vastgesteld. Het eerste deelprogramma Duurzaam & Groen Zoetermeer besloeg de periode 2007-2011; het laatst vastgestelde deelprogramma [8] is vastgesteld voor de periode 2016-2020. Het programma kent 4 pijlers:

- Het klimaat (100% CO_2 reductie)
- Een gezond leefmilieu (geluid- en luchtkwaliteit)
- Een natuurrijk en groen Zoetermeer (biodiversiteit)
- Duurzaam inkopen

In het deelprogramma 2016-2020 staat dat voor de pijlers 'gezond leefmilieu' en 'duurzaam inkopen' in de komende jaren geen extra impuls meer nodig is. De ambities voor een gezond leefmilieu zijn inmiddels namelijk behaald en duurzaam inkopen is geïntegreerd in het inkoopbeleid.

Er zijn verschillende onderzoeken waarin het duurzaamheidsgehalte van de gemeente Zoetermeer wordt vergeleken met dat van andere gemeenten. Het duurzaam inkopen en aanbesteden maakt daar onderdeel van uit. De gemeente Zoetermeer komt in deze onderzoeken door de bank genomen, op een middenlage plek uit.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Zoetermeer duidelijke ambities heeft op het gebied van duurzaam inkopen, maar dat hier blijkens de beschikbare benchmarks mogelijk verbeteringsmogelijkheden zijn. Dit is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest om een onderzoek te laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de praktijk van duurzaam inkopen en aanbesteden.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Door middel van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad inzicht bieden in de doelen, het kader en de resultaten van Duurzaam Inkopen in Zoetermeer, en in de mogelijkheden om de komende periode tot betere resultaten te komen.

De centrale onderzoeksvraag luidt: "*In hoeverre voldoet de praktijk in Zoetermeer aan de kaders voor Duurzaam Inkopen en welke verbetermogelijkheden zijn er om met inkopen en aanbesteden bij te dragen aan de realisatie van de duurzaamheidsambities van Zoetermeer?*'

De definitie van duurzaam is de afgelopen jaren veranderd. Voor de definitie van duurzaam inkopen sluiten we aan bij de omschrijving die het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat PIANOo[1] momenteel hanteert:

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) betekent Inkoop met een maximale duurzame waarde, waarbij naast de prijs ook de impact op mens en milieu wordt meegenomen in het inkoopproces. Relevante thema's hierbij zijn: Internationale sociale voorwaarden, Social return,

1 PIANOo staat voor Professioneel Inkoop en Aanbesteden Netwerk Organisatie overheid; ookwel Expertisecentrum Aanbesteden

Milieuvriendelijk inkopen, Biobased inkopen, Circulair inkopen, Innovatiegericht inkopen en MKB-vriendelijk inkopen.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in december 2016 samen met overheden in Nederland het manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (Manifest MVI) opgesteld. In het manifest MVI bepalen overheden zelf hun doelstellingen, op basis van hun eigen ambities op een of meerdere thema's naar eigen keuze. De gemeente Zoetermeer ondertekende dit.

"Het manifest MVI is bedoeld om de bijdrage van MVI op de realisatie van beleidsdoelen van de eigen organisatie te vergroten. De focus van het manifest MVI is dus meer gericht op het uitdagen van de markt, meer functioneel specificeren" [22].

Dit manifest MVI bouwt voort op eerdere afspraken, zoals het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen uit 2012 en het programma Duurzaam Inkopen uit 2006. Het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen 2012 was het vervolg op de eerste fase van het programma duurzaam inkopen van de Rijksoverheid. Gemeenten hebben zich door middel van het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011 gecommitteerd om uiteindelijk vanaf 2015 100% duurzaam in te kopen.
100% duurzaam inkopen betekent dat in de aanbesteding de desbetreffende minimum(milieu-) eisen voor de desbetreffende productgroep zijn opgenomen.

We beantwoorden de hoofdvraag van dit onderzoek aan de hand van de volgende zeven deelvragen:

A. Welke kaders zijn er door het college en de raad gesteld op het gebied van duurzaam inkopen?
B. Wat zijn de doelen die Zoetermeer met duurzaam inkopen wil bereiken?
C. Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Zoetermeer? In hoeverre en op welke wijze worden de kaders uitgevoerd? Wat is de kwaliteit van de inkoop- en aanbestedingspraktijk in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?
D. Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te verwezenlijken?
E. In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?
F. Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?
G. Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen?

De bevindingen van dit onderzoek en de beantwoording van deze zeven deelvragen zijn in dit rapport in deel 2 gerubriceerd naar 3 hoofdstukken:

Hoofdstuk 2 Kaders en doelen van duurzaam inkopen (vragen A en B)
Hoofdstuk 3 Uitvoering van duurzaam inkopen door de gemeente Zoetermeer (vragen C, D, E)
Hoofdstuk 4 Samenwerking met derden (vraag F en G)

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op de mate waarin het inkoopbeleid en de inkooppraktijk van de gemeente Zoetermeer kan bijdragen aan het realiseren van de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer. Zoals uit deel 2 zal volgen, gaan de landelijke benchmarks en scans over meer indicatoren, die niet door inkoop beïnvloed kunnen worden, maar wel bijvoorbeeld door stimuleringsregelingen en communicatie aan inwoners.
Deze aspecten van verduurzaming vallen buiten het kader van dit onderzoek.

1.4 Normenkader

De deelvragen zijn met name gericht op een feitelijke analyse van de stand van zaken.
Om tot een objectieve en transparante beoordeling van het inkoopbeleid en de inkooppraktijk te komen, wordt een normenkader gehanteerd. Dit normenkader bevat twee soorten normen voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus:

a. formele normen: kwaliteit van de kaders voor beleid en organisatie duurzaam inkopen
b. materiële normen: inhoudelijke beleidsnormen/wet- en regelgeving/professionele standaarden

Bij de formele normen kijken we naar de wijze waarop Zoetermeer het eigen beleid heeft vormgegeven en de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd. Bij de materiële normen kijken we hoe de Zoetermeerse kaders en werkwijze zich verhouden tot landelijke regels en professionele standaarden. Op die manier krijgt Zoetermeer een landelijk doorkijkje; dit biedt mogelijk aanknopingspunten voor verbeteringen in beleidskaders in Zoetermeer.

Tabel 1. Normenkader

Normen voor beleidskader	**Normen voor instrumenten**	**Normen voor uitvoering duurzaam inkopen**	**Normen voor samenwerking**
Er is een heldere, eenduidige visie op duurzaam inkopen	Er zijn specifieke instrumenten benoemd voor de realisatie van de doelen	De organisatie en de uitvoeringsstructuur zijn helder vastgelegd	Er wordt gestuurd op samenwerking met overheden
Er zijn heldere beleidsdoelen	De instrumenten passen bij doelen	Er wordt gestuurd op samenhang tussen en afstemming met andere betrokken beleidsterreinen	Er wordt gestuurd op duurzame inkoop door verbonden partijen en subsidierelaties
Doelen zijn consistent	De instrumenten passen bij prioritering	Uitvoering conform beleid	
De doelen zijn bekend in de organisatie		Uitvoering conform organisatieplan	
De doelen worden gedragen door management en bestuur		Uitvoering conform begroting	
De prioritering is duidelijk		Mate van realisatie beleidsdoelen (effectiviteit)	
Verantwoordelijk-heden zijn duidelijk		Mate van voldoen aan wet en regelgeving/ standaarden	
Doelen sluiten aan op landelijke regelgeving / standaarden en trends		Er is voldoende capaciteit voor de uitvoering	
Het proces hoe om te gaan met kosten is duidelijk		Er is voldoende kennis voor de uitvoering	

Normen voor beleidskader	Normen voor instrumenten	Normen voor uitvoering duurzaam inkopen	Normen voor samenwerking
De planning is duidelijk			
Het beleid borgt monitoring en evaluatie			

Na de beantwoording van elke deelvraag, maken wij een nadere beoordeling van de bevindingen op basis van dit normenkader op basis van een vierpuntschaal: goed - voldoende – matig - onvoldoende.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek heeft vier fasen doorlopen: inventarisatie, verdieping, interviews en rapportage.

FASE 1: ORIËNTATIE
In deze fase zijn de beleidsdocumenten van de gemeente Zoetermeer bestudeerd die relevant zijn voor het onderwerp. Ook zijn landelijke regels, akkoorden en trends geanalyseerd op het gebied van duurzaam inkopen. Deze documenten zijn samengevat en gebruikt om de interviews voor te bereiden.

FASE 2: VERDIEPING
In deze fase zijn de genoemde landelijke benchmarks en de resultaten die de gemeente Zoetermeer behaalde geanalyseerd, als ook een aanvullende benchmark. Tevens zijn alle Nationale en Europese aanbestedingen die in 2017 zijn gepubliceerd door de gemeente Zoetermeer, geanalyseerd op de mate van Duurzaam Inkopen. De bevindingen hierin zijn geverifieerd door cluster Inkoop.
Om de reikwijdte van Inkoop te kunnen duiden, is tenslotte het inkoopvolume geanalyseerd.

FASE 3: INTERVIEWS
In deze fase zijn 16 ambtenaren van de gemeente Zoetermeer geïnterviewd. De interviewverslagen zijn geaccordeerd door de geïnterviewden.

FASE 4: RAPPORTAGE
In deze fase is de rapportage van bevindingen tot stand gekomen. Aanvullend hebben wij een aanzet gedaan voor de conclusies en aanbevelingen. Het rapport van bevindingen is de basis voor het ambtelijk wederhoor geweest. De rekenkamercommissie vult het rapport vervolgens aan met de definitieve conclusies en aanbevelingen en zal dit aan het college aanbieden voor het bestuurlijke wederhoor.

1.6 Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit drie delen en bijlagen. In het eerste deel neemt u kennis van de opbouw van het onderzoek: het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak.
Het tweede deel bevat de bevindingen uit het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen, gerubriceerd in de drie hoofdstukken alsmede de beoordeling aan de hand van het normenkader.
Het derde deel is de samenvatting van de onderzoeksvragen en de beantwoording ervan. Dit hoofdstuk is zodanig opgesteld dat het op zichzelf leesbaar is als een samenvattend geheel.

In de tekst zijn verwijzingen opgenomen naar de geraadpleegde bronnen, door middel van [..].
Het cijfer dat tussen de haken staat vermeld, verwijst naar de lijst van geraadpleegde bronnen in de bijlagen. Als bijlage is eveneens een overzicht van gebruikte afkortingen opgenomen.

Deel 2: Bevindingen

2 Kaders en doelen van Duurzaam Inkopen

2.1 Gemeentelijk kader duurzaam inkopen

De algemene basis voor de verduurzaming van Zoetermeer ligt in het duurzaamheidsprogramma 2016-2020. De gemeenteraad heeft het kader voor duurzaam inkopen neergelegd in de Nota Duurzaam Inkopen (2010). Dit beleid is door het college uitgewerkt in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2017 en in het recent vastgestelde Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (2017).

Deze drie documenten vormen op dit moment de algemene beleidsmatige kaders voor het duurzaam inkopen in Zoetermeer.

Daarnaast zijn er andere documenten waarin de ambities op deelgebieden van duurzaam inkopen tot uiting komen. Dit zijn nota's voor het eigen beleid die het college heeft vastgesteld en ook convenanten met derden waarbij het college zich heeft gecommitteerd om inspanningen te verrichten op het gebied van (gezamenlijke) duurzame inkoop.

Zo zijn er in de Nota Duurzaam bouwen meerdere doelstellingen opgenomen over de inkoop van nieuwbouw en onderhoud van de gemeentelijke gebouwen.

Op het gebied van mobiliteit heeft het college afspraken gemaakt over verduurzaming van de inkoop in het regionaal contract groengas.

In het Actieplan Economie Zoetermeer worden kaders gesteld om de kansen voor lokale ondernemers te vergroten.

Verder vermelden wij hier het Zoetermeers Duurzaamheidspact. Ook hierin staan uitgangspunten die een 'klimaatneutrale' inkoop moeten bevorderen. Dit pact is vlak voor de gemeenteraads-verkiezingen van 2018 gesloten door zeven partijen[2]. Dit pact is niet vastgesteld door raad of college en heeft in die zin geen officiële status als gemeentelijk beleid. Het onderstreept wel dat duurzaamheid en duurzaam inkopen hoog op de politieke agenda staan.

Deze documenten waarin de kaders voor duurzaam inkopen zijn bepaald, zijn specifiek aangeduid in het overzicht van geraadpleegde literatuur.

2.2 Doelstellingen duurzame inkoop

In de verschillende beleidsdocumenten wordt een veelheid aan doelstellingen benoemd op het gebied van duurzame inkoop.

Uit het inkoopbeleid [3] volgt dat de gemeente Zoetermeer professioneel, doelmatig en rechtmatig wil inkopen en aanbesteden conform het beleid en in overeenstemming met de (toekomstig) geldende wet- en regelgeving.
Daarnaast wil de gemeente Zoetermeer met dit inkoop- en aanbestedingsbeleid:

A. duurzaam inkopen;
B. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen door ondernemers bevorderen;
C. de kansen voor lokale ondernemers vergroten; en
D. deelnemen aan de regionale inkoopsamenwerking.

2 PvdA, D66, GroenLinks, CDA, Zó! Zoetermeer, VVD en ChristenUnie-SGP.

A: DUURZAAM INKOPEN

In de nota duurzaam inkopen [2] staan de volgende doelstellingen:

- Vanaf 2012 wordt 100% duurzaam ingekocht;
- Vanaf 2015 dienen er bij 40% van alle aanbestedingen gunningcriteria t.a.v. duurzaamheid geformuleerd te zijn.

Duurzaam inkopen (100%) wordt gerealiseerd door:
1. het opnemen van de minimumeisen in de aanbestedingsprocedure, die geformuleerd zijn voor bepaalde productgroepen door Agentschap NL;
2. het opnemen van de door de gemeente Zoetermeer vastgestelde doelstellingen ten aanzien van:
    - FSC[3] gecertificeerd hout: inspanningsverplichting om bij alle opdrachten van de gemeente alleen hout met FSC-keurmerk toe te passen en zo mogelijk ook over te gaan op papier met FSC-keurmerk;
    - Groene stroom en gas: de stroom die en het gas dat de gemeente Zoetermeer inkoopt, dienen groen te zijn;
    - Het wagenpark;
    - De uitgifte van gemeentegrond: bij de actualisatie van de Nota Grondbeleid in 2017 wordt een energieprestatie-eis opgenomen bij de aanbesteding van gemeentegrond voor nieuwbouw van eengezinswoningen;
    - Asfalt: bij de inkoop van asfalt voor de hoofdwegen wordt zeer stil asfalt (ZSA) als prestatie-eis gesteld.

Binnen deze criteria zijn, zowel in de selectiefase als in de gunningsfase, eisen en wensen te onderscheiden.

Het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (2017) [1] noemt de volgende doelstellingen:

Daar waar mogelijk past Zoetermeer minimaal 2 van de (7) MVI-thema's toe bij inkopen en aanbestedingen. Zoetermeer heeft er niet voor gekozen om bepaalde thema's als speerpunten te benoemen. Door per aanbesteding alle thema's de revue te laten passeren bij de voorbereiding van een inkoopproces, wordt optimaal ruimte gegeven aan wat er extra gedaan kan worden.
Op deze manier wordt recht gedaan aan de mogelijkheden die ondernemers kunnen bieden op de diverse thema's.
Dat gaat dan niet alleen om thema's zoals circulair inkopen en innovatie die niet in het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid staan, maar ook om bijvoorbeeld het huidige social return of de mogelijkheden binnen duurzaamheid te verbeteren.
Zoetermeer wil ruimte scheppen voor MVI die concreet ingevuld kan worden door de ondernemers.

De vakafdeling dient deskresearch te doen, informatie op te halen uit (regulier) overleg met ondernemers of een gerichte marktconsultatie voor een specifieke vraag uit te voeren. De resultaten van de marktverkenning worden onderdeel van het vereist startformulier bij aanbestedingen.

Over een jaar wil Zoetermeer laten zien dat dat we bij inkoop- en aanbestedingstrajecten een diversiteit aan eisen hebben gesteld ten aanzien van maatschappelijk verantwoord inkopen.
Met deze projecten dragen we als Zoetermeer bij aan een beter klimaat, sociale omgeving en welvaart binnen de gemeente. Daarnaast kunnen deze projecten fungeren als vliegwiel voor andere organisaties en bewoners van Zoetermeer om zelf ook maatschappelijk verantwoord te kopen en te investeren.

3 Forest Stewardship Council

In het startformulier zijn sinds november 2017 de 7 MVI thema's opgenomen. Dit zijn:

- Circulair inkopen
- Biobased inkopen
- Milieubewust inkopen (voorheen duurzaam inkopen)
- Social Return
- Rekening houden met Internationale Sociale voorwaarden
  (o.a. geen kinderarbeid, leefbaar loon, recht op vakvereniging)
- MKB gericht inkopen
- Innovatiegericht inkopen

Uit de interviews blijkt dat de beleidslijn om in elke aanbesteding minstens 2 van de 7 MVI thema's op te nemen, zijn reden kent in het haalbaar willen maken van MVI. Het stimuleren van lokale ondernemers en social return zijn immers al goed bekende thema's binnen de organisatie.
Maar ook om de budgethouders te stimuleren om in gesprek te gaan met de markt, voorafgaand aan de aanbesteding. Mocht het niet lukken 2 van de 7 MVI thema's in de aanbesteding op te nemen, dan dient dit toegelicht worden op het startformulier.

Uit de interviews blijkt echter dat de organisatie niet goed op de hoogte is van de inhoud van het Plan van Aanpak MVI [1]. Het is de budgethouders nog onduidelijk wat deze andere 5 MVI thema's omvatten en in welke productgroepen, welk MVI thema kansrijk is.

Volgens het vigerende duurzaamheidsprogramma 2016-2020 [8], behoren klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit tot de meest urgente problemen met betrekking tot duurzaamheid waar de gemeente een duidelijke verantwoordelijkheid voor heeft. In het programma 2016-2020 staat dat voor de pijlers 'gezond leefmilieu' en 'duurzaam inkopen' in de komende jaren "geen extra impuls meer nodig is. De ambities voor een gezond leefmilieu zijn inmiddels namelijk behaald en duurzaam inkopen is geïntegreerd in het inkoopbeleid."

In de nota 'Duurzaam bouwen' zijn meerdere doelstellingen opgenomen; de doelstellingen die relevant zijn bij de inkoop van nieuwbouw en onderhoud van de gemeentelijke gebouwen zijn:

> Alle nieuwe gemeentelijke gebouwen dienen een score van 8 te halen op elk label van het instrument GPR[4]. Gebouwbeheerders worden gestimuleerd om energiebesparende maatregelen te nemen in de bestaande gemeentelijke gebouwen op grond van maatwerkadviezen die nu worden uitgevoerd.

Door ondertekening van het regionaal contract groengas [10], heeft de gemeente Zoetermeer zich gecommitteerd aan:

> 1. het formuleren van beleid en het uitvoeren daarvan om bij vervanging zo veel (indien technisch haalbaar) mogelijk hun eigen wagenpark op groengas te laten rijden;
> 2. het formuleren van beleid en het uitvoeren daarvan om bij aanbesteding waarbij mobiliteit in het geding is groengas voor te schrijven of CO_2-eisen op te nemen;
> 3. het zorgen voor een aanspreekpunt binnen de gemeente.

B:MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD ONDERNEMEN DOOR ONDERNEMERS

De gemeente wil via haar inkopen het maatschappelijk verantwoord ondernemen door ondernemers bevorderen [3 en 9]:

> Bij alle werken/ diensten aanbestedingstrajecten (m.u.v. de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen) dient de minimale verplichting van 5% van de aanneemsom, danwel 10% van de

4 Gemeentelijke Praktijk Richtlijn. GPR Gebouw is een digitaal instrument om de duurzaamheid van gebouwen te meten.

loonsom (wanneer de loonsom minder dan 30% van de aanneemsom is) Social Return On Investment (SROI) opgenomen te worden.
Het percentage dient te worden ingezet voor activiteiten gericht op de re-integratie van werkzoekenden, het beschikbaar stellen van stageplekken en/of leerling-plaatsen. [3]

C: LOKALE ONDERNEMERS
De gemeente wil via haar inkopen de kansen vergroten voor lokale ondernemers.
Het Zoetermeerse SEBO[5]-keurmerk is de afgelopen periode geprofessionaliseerd. Het keurmerk draagt er toe bij mensen met afstand tot de arbeidsmarkt bij bedrijven te plaatsen en zo uit de bijstand te houden. Het SEBO-keurmerk is verankerd in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Ondernemers met SEBO-keurmerk krijgen voorrang bij gemeentelijke (onderhandse) aanbestedingen [9] op de volgende manier:

Bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen wordt de opdracht uitgezet bij één lokale ondernemer met SEBO-Keurmerk, danwel één lokale ondernemer, dan wel een niet- lokale ondernemer (in aflopende volgorde).
En de opdracht wordt aan deze ondernemer gegeven mits deze kan voldoen aan de gestelde eisen en een goede, marktconforme prijs/kwaliteit verhouding aanbiedt.
Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt de opdracht uitgezet bij tenminste één lokale ondernemer met SEBO-Keurmerk danwel tenminste één lokale ondernemer, danwel niet-lokale ondernemers (in aflopende volgorde).

Bij iedere meervoudig onderhandse, Nationale danwel Europese aanbesteding voor werken en diensten wordt 5% SROI (Social Return On Investment) geëist.
Waarbij het SEBO-Keurmerk (in geval van de meervoudig onderhandse aanbestedingen) gelijk staat aan 5% SROI invulling.[3]

D: REGIONALE SAMENWERKING
De gemeente Zoetermeer heeft zich verbonden om alle Europese aanbestedingen met "de regio" aan te besteden. Dit gebeurt in de netwerkorganisatie Inkoopkracht Zuid Holland West, tezamen met Pijnacker-Nootdorp, Westland en Delft. De samenwerking richt zich op het adviseren en ondersteunen van gezamenlijke aanbestedingstrajecten. Daarnaast werken de deelnemende gemeenten aan professionalisering van het vakgebied inkoop.
Over kostenverdeling, penvoerderschap en werkwijze zijn afspraken gemaakt [5].

Het H10 Inkoopbureau is verantwoordelijk voor de inkoop en het contracteren van alle jeugdhulp in de regio Haaglanden. In deel 3 van dit rapport wordt op deze samenwerkingen nader ingegaan.

2.3 Planning en kosten beleidskader duurzaam inkopen

In het inkoopbeleid staat in algemene zin:

- Vanaf 2012 wordt 100% duurzaam ingekocht;
  Dit betekent dat in de betreffende aanbesteding de betreffende landelijke minimum(milieu) eisen voor de betreffende productgroep zijn opgenomen, indien aanwezig.
- Vanaf 2015 dienen er bij 40% van alle aanbestedingen gunningcriteria t.a.v. duurzaamheid geformuleerd te zijn.

Het proces om deze ambities te realiseren is verder niet verder uitgewerkt in de tijd.

De instrumenten voor Duurzaam Inkopen zijn de landelijke minimumeisen voor45 productgroepen. Deze hebben betrekking op milieu en zijn -volgens de markt- weinig ambitieus en niet actueel.

5 SEBO staat voor Sociaal Economisch Betrokken Onderneming.

De gemeente Zoetermeer maakt naast de social return werkwijze, gunningscriteria en het SEBO keurmerk, geen gebruik van andere instrumenten.

Qua uitvoering volgt uit het Inkoopbeleid [3] dat 'duurzaam inkopen' een integrale verantwoordelijkheid is van de budgethouders. Uit de interviews blijkt dat de budgethouders van de gemeente Zoetermeer bekend zijn met de methode van 'duurzaam inkopen'; het toepassen van de landelijke minimum(milieu-)eisen. Budgethouders zijn zich ervan bewust dat zij verantwoordelijk zijn voor het opdoen van vak- en marktkennis en voor het realiseren van hun werkzaamheden binnen het toegewezen budget. Ter ondersteuning van het proces wordt ingezet op deskundigheidsbevordering: Twee medewerkers hebben de cursus Circulair Inkopen Academie gevolgd in 2017/2018. Het invulling geven aan het Plan van Aanpak MVI is een van de 6 speerpunten van het cluster Inkoop voor 2018.

Financiële uitwerking: Het ontbreekt aan een financiële uitwerking van de duurzaamheidsambities. Waar in het eerste deelprogramma nog wel budget was gereserveerd voor Duurzaam Inkopen, ontbreekt dat in het vigerend kader. De organisatie is wel bekend met het proces hoe om te gaan met kosten en met innovatieve voorstellen die mogelijk meer budget vergen. De organisatie is niet bekend met het proces van 'Total Cost of Ownership': de integrale levensduurkosten van een product of werk beschouwen, in plaats van enkel de aanschafprijs.

Monitoring: In het Plan van aanpak MVI is voorzien in een structurele monitoring en evaluatie van het MVI. Op basis van de in het zaaksysteem opgenomen startformulieren zal gemeten worden hoe vaak MVI en welke thema's toegepast zijn bij de inkoop- en aanbestedingsprocedures.
Jaarlijks zal een evaluatie worden uitgevoerd om te bepalen of het Plan van Aanpak MVI aangepast dient te worden.

Uit de interviews blijkt dat het gepland is om Maatschappelijk Verantwoord Inkopen in 2019 te verwerken in het inkoopbeleid.

2.4 Landelijke ontwikkelingen, initiatieven en wetten

In deze paragraaf wordt een doorkijk gegeven naar landelijke initiatieven en ontwikkelingen om te beoordelen of het Zoetermeerse beleid in lijn is. Het ondertekenen van akkoorden is geen doel op zich, maar het kan helpen om het belang en de focus aan te geven dat de organisatie hecht aan duurzaam inkopen. Bovendien draagt deelname aan akkoorden bij aan het vergaren van kennis en het delen van ervaringen met andere deelnemers.

MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD INKOPEN

Tabel 2. Kort overzicht Landelijk Manifest MVI

Manifest Maatschappelijk Verantwoord inkopen	
Ondertekend door:	Ministeries, 140 gemeenten, provincies en waterschappen
Inhoud / doel	De markt uitdagen op het gebied van: • Circulair inkopen • Biobased inkopen • Milieuvriendelijk inkopen (voorheen duurzaam inkopen) • Social Return • Rekening houden met Internationale Sociale voorwaarden (o.a. geen kinderarbeid, leefbaar loon, recht op vakvereniging) • MKB gericht inkopen • Innovatiegericht inkopen
Verplichtingen	Binnen 6 maanden na ondertekening een concreet actieplan MVI maken met doelstellingen op de zelf -tot speerpunt- gekozen MVI thema's, op basis van de eigen ambities.

	Via een zelfevaluatie en een lerend netwerk wordt de voortgang in kaart gebracht en geborgd.
Status Zoetermeer	Zoetermeer heeft in december 2016 het manifest MVI ondertekend en een Plan van Aanpak MVI ingediend in juli 2017.

Uit analyse van de gepubliceerde MVI actieplannen [25] blijkt dat bijna alle overheden die een Actieplan MVI hebben vastgesteld, 2 tot maximaal 5 MVI thema's tot speerpunt hebben gemaakt en hiervoor doelstellingen opgesteld. Bijvoorbeeld om kantoorinrichting circulair in te kopen en de GWW[6] duurzaam. De meest gekozen MVI thema's zijn circulair inkopen, social return en milieuvriendeljk inkopen.

Het Plan van Aanpak MVI van de gemeente Zoetermeer wijkt hier van af door geen speerpunten te benoemen, maar bij een aanbesteding alle 7 MVI thema's de revue te laten passeren en minimaal 2 thema's toe te passen.

GREEN DEALS

In 2011 is de overheid begonnen met de Green Deal-aanpak. Green Deals zijn concrete initiatieven voor groene groei waarin overheid en samenleving vanaf de start op interactieve wijze samenwerken mede om het beleid op maatschappelijke uitdagingen te helpen realiseren. Inmiddels heeft de overheid 185 Green Deals gesloten met ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere partijen. Green Deals met raakvlak tot duurzaam inkopen waar meerdere provincies en gemeenten aan deelnemen, zijn:

Tabel 3. Kort overzicht Landelijke Green Deal Circulair Inkopen 2.0

Green Deal Circulair inkopen 2.0	
Ondertekend door:	50 publieke en private partijen, waaronder de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de provincie Noord Brabant.
Inhoud /doel:	Bijdragen aan het behalen van de nationale beleidsdoelen op het gebied van circulaire economie. Voor 2030 is dat een vermindering van 50% primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) en in 2050 een geheel circulaire Nederlandse economie. In de Green Deal Circulair Inkopen 2.0 spreken publieke en private organisaties met elkaar af de circulaire economie aan te jagen met hun inkoopbeleid.
Verplichtingen:	Elke inkopende deelnemer start minimaal twee circulaire inkooptrajecten of houdt zich bezig met het opschalen van een eerder gedane pilot met circulair inkopen. De opgedane kennis en ervaring is de basis voor eigen inkoopprocessen en –strategie. Deelnemers nemen actief deel aan tenminste één themagerichte werkgroep en opgedane kennis en ervaringen wordt gedeeld in 4 bijeenkomsten per jaar met alle deelnemers aan deze Green Deal.
Status Zoetermeer:	Zoetermeer heeft deze Green Deal niet ondertekend.

Uit een studie van het CROW[7] in 2016 bleek dat bij gemeenten vanuit organisatie en beleid amper tot niet wordt gestuurd op het verduurzamen van de GWW-sector. Duurzaamheidsaspecten worden te laat in het proces meegenomen. Veel gemeenten gaan pragmatisch te werk en zijn afhankelijk

[6] GWW is de afkorting van de sector: Grond-Weg en Waterbouw

[7] CROW is oorspronkelijk de afkorting van Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Het is nu meer bekend als kennisplatform CROW.

van de reeds aanwezige kennis in de organisatie.
Daarom is de Green Deal Duurzaam GWW geïnitieerd in 2013; in 2018 is versie 2.0 ondertekend.

Tabel 4. Kort overzicht Landelijke Green Deal Duurzaam GWW 2.0

Green Deal Duurzaam GWW 2.0	
Ondertekend door:	60 private en publieke partijen in de sector: naast 2 ministeries, ProRail, alle provincies, de waterschappen, de gemeente Rotterdam, 6 grote (100.000+) gemeenten en 1 kleine gemeente, (water) bouwbedrijven, havenbedrijven, drinkwaterbedrijven, toeleveranciers voor de bouw, adviesbureaus en kennisinstellingen.
Inhoud / doel:	Het doel van de Green Deal is dat in 2020 in alle relevante GWW-projecten de Aanpak Duurzaam GWW wordt toegepast in planvorming, aanleg, aanbesteding, beheer en onderhoud, opdat duurzaamheid in 2020 een integraal onderdeel is van deze projecten. Met de Green Deal spreken de ondertekenaars af langdurig samen te werken aan duurzaamheid en mede daardoor de klimaatdoelstellingen van Nederland te behalen, door bijvoorbeeld in 2030 50% minder gebruik te maken van primaire grondstoffen en een CO2 reductie te bewerkstelligen in 2020 van 20% ten opzichte van 1990.
Verplichtingen:	Partijen sturen op waardecreatie in GWW-projecten en bevorderen duurzaamheid in houding en gedrag van hun medewerkers. Partijen spannen zich in de effectiviteit van duurzaamheidsinstrumenten, zoals het Ambitieweb, de Omgevingswijzer, Dubocalc en de CO2 Prestatieladder, in aanbestedingsprocedures te bevorderen.
Status Zoetermeer	Zoetermeer heeft deze Green Deal niet ondertekend.

Overheden staan positief tegenover het gebruik van biobased materialen, maar in de praktijk blijkt dat zij toch niet vaak overgaan tot aanschaf. Dat komt onder andere doordat zij zich onvoldoende bewust zijn van de 'biobased economie', niet weten wat er op de markt verkrijgbaar is of veronderstellen dat biobased materialen duur zijn. Er is gekozen voor een Green Deal op dit thema in de openbare ruimte omdat overheden in dit domein veel impact hebben op de stimulering van de biobased economie en vanwege het relatief grote volume biobased producten die voorhanden zijn voor die sector.

Tabel 5. Kort overzicht Landelijke Green Deal Biobased in de Openbare Ruimte

Green Deal Biobased in de Openbare Ruimte	
Ondertekend door:	Provincie Zeeland en Noord-Brabant, gemeente Breda en Bergen op Zoom, 6 leveranciers, scholen.
Inhoud / doel:	Doel van deze Green Deal is om de biobased economie te versnellen door gerichte toepassing van biobased producten in de openbare ruimte te bevorderen.
Verplichtingen:	Partijen willen kennis en voorlichting geven over biobased economie en het gebruik van biobased producten en materialen in de openbare ruimte, maar ook ten minste vier pilotprojecten uitvoeren en de leerervaringen vastleggen, borgen en vervolgens breed communiceren.
Status Zoetermeer	Zoetermeer heeft deze Green Deal niet ondertekend.

GRONDSTOFFENAKKOORD

Het Grondstoffenakkoord is onderdeel van het Rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050'. Het programma geeft richting aan wat we moeten doen om zuiniger en slimmer met onze grondstoffen, producten en diensten om te gaan en zo de landelijke ambitie – Nederland circulair in 2050 – te halen.

Tabel 6. Kort overzicht Landelijk Grondstoffenakkoord

Grondstoffenakkoord	
Ondertekend door:	180 bedrijven, VNG, G4, 6 grote (100.000+) gemeenten en 2 kleinere gemeenten.
Inhoud / doel:	In het Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050 zijn voor de bouw strategische doelstellingen uitgewerkt op het gebied van materiaalgebruik, teneinde in 2030: 50% circulair en in 2050 een 100% circulaire economie te realiseren. Op basis van deze intentieovereenkomst zijn in 2017 vijf transitieagenda's gemaakt (biomassa en voedsel; kunststoffen; maakindustrie; bouw; consumptie) die de komende vijf jaar gezamenlijk worden uitgevoerd. Een van de ambities in de transitie-agenda Circulaire Bouweconomie [23] luidt: "Vanaf 2023 zullen alle overheidsuitvragen Bouw en GWW circulair zijn".
Verplichting:	Meewerken aan de ambities van de transitie agenda's.
Status Zoetermeer:	De VNG heeft dit akkoord ondertekend; echter Zoetermeer heeft dit akkoord niet ook zelf ondertekend.

NETWERK BETONKETEN

De milieudruk van beton is groot. De overheid is opdrachtgever voor ca. 40% van de totale Nederlandse betonproductie. In 11 regio's in Nederland zijn betonnetwerken gestart: netwerken van opdrachtgevers, aannemers en toeleveranciers die via kennisuitwisseling werken aan duurzaam beton.

Tabel 7. Kort overzicht Regionale Netwerken Betonketen

Netwerk betonketen	
Ondertekend door:	Bedrijven en opdrachtgevers in 11 regio's in Nederland.
Inhoud / doel:	Partijen streven naar 20% minder CO_2 uitstoot in de betonindustrie; 20% circulariteit en 100% hergebruik van beton in 2020.
Verplichting:	Kennis delen om in aanbestedingen duurzaam beton toe te passen.
Status Zoetermeer:	In de provincie Zuid Holland zijn geen netwerken betonketen actief.

10% CIRCULAIR INKOPEN (MOTIE TWEEDE KAMER EN REGIONALE AMBITIES)

Eind oktober 2015 is de motie van de Tweede Kamer leden Cegerek en Van Veldhoven aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht te streven naar 10% circulair in te kopen.

In diverse regio's hebben gemeenten eenzelfde ambitie. Gemeenten Utrecht, Amersfoort en Woerden spraken samen met de provincie Utrecht af om 10% circulair in te kopen in 2020.
Eind juni 2018 tekenden 33 overheden in de Metropoolregio Amsterdam (2 provincies, 30 gemeenten en een vervoersregio) de intentieverklaring om in 2022, 10% van de inkoopopdrachten circulair in te kopen; 50% in 2025, om zo 100% circulair inkopen te realiseren in 2050.

Tabel 8. Kort overzicht regionale intenties 10% circulair inkopen

Intentieverklaring 10% circulair inkopen	
Ondertekend door:	1. 3 gemeenten in en provincie Utrecht 2. 33 overheden in de metropoolregio Amsterdam
Inhoud / doel:	1. 10% circulair inkopen in 2020. (Utrecht) 2. 10% van de inkoopopdrachten circulair in te kopen in 2022; 50% in 2025, om zo 100% circulair inkopen te realiseren in 2050 (MRA).
Verplichting:	Aanbestedingen circulair inrichten; kennis delen.
Status Zoetermeer:	Rondom Zoetermeer leeft de intentie van 10% circulair inkopen niet. Gemeente Zoetermeer is onderdeel van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). MRDH wil een duurzame en internationaal concurrerende regio zijn [30]. De 23 gemeenten stimuleren het gebruik van nieuwe energiebronnen en schone energie. Ondanks dat het "de regio wil zijn voor het in praktijk brengen van de circulaire economie, het hergebruik van grondstoffen en het duurzaam benutten van natuurlijke hulpbronnen.", heeft de MRDH geen expliciete duurzaam inkopen doelstellingen bepaald.

SOCIAL RETURN
Veel gemeenten hebben beleid ten aanzien van social return. Overheden passen social return op verschillende manieren toe. Er is geen generiek landelijk beleid; noch landelijke doelstellingen op social return.

LOKALE ONDERNEMERS
Veel gemeenten hebben in hun inkoopbeleid aangegeven hoe zij de kansen voor lokale ondernemers willen vergroten. Overheden passen dit op verschillende manieren toe, o.a. door het toepassen van een uitnodigingsbeleid voor onderhandse aanbestedingen, door de drempelwaarden te verhogen of door lokale ondernemers voor te lichten over aanbesteden.
Er is geen generiek landelijk beleid op lokale ondernemers.

De wijze waarop de gemeente Zoetermeer sociaal betrokken ondernemers koppelt aan haar inkopen met het SEBO keurmerk, is uniek in Nederland.

2.5 Beantwoording deelvragen

A: Welke kaders zijn er door het college en de raad gesteld op het gebied van duurzaam inkopen?

De gemeenteraad heeft het kader voor duurzaam inkopen neergelegd in de Nota Duurzaam Inkopen (2010) . Dit beleid is door het college uitgewerkt in het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (2017) en het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid (2017).
Deze drie documenten vormen de algemene beleidsmatige kaders voor het duurzaam inkopen in Zoetermeer. Daarnaast komen de ambities op deelgebieden van duurzaam inkopen tot uiting in een aantal andere documenten dat het college heeft vastgesteld. Dit zijn zowel interne beleidsdocumenten als convenanten die het college met andere gemeenten is aangegaan.

B: Wat zijn de doelen die Zoetermeer met Duurzaam Inkopen wil bereiken?

De doelstellingen van Zoetermeer op het gebied van Duurzaam Inkopen zijn te onderscheiden naar algemene doelstellingen en doelstellingen meer specifiek op het gebied van milieu, social return on investment en lokale economie. In tabel 9 zijn deze doelstellingen samengevat:

Tabel 9. Doelstellingen Duurzaam Inkopen Zoetermeer

Algemeen duurzaamheid	• Vanaf 2012, 100% duurzame inkoop (d.i. de minimumeisen opnemen in de productgroepen waar landelijke minimumeisen voor zijn opgesteld) • Vanaf 2015, 40% van alle aanbestedingen hebben gunningcriteria t.a.v. duurzaamheid • Vanaf najaar 2017, waar mogelijk past Zoetermeer minimaal 2 MVI-thema's toe bij inkoop
Milieu	➢ Inspanningsverplichting om bij alle opdrachten van de gemeente alleen hout met FSC-keurmerk toe te passen en zo mogelijk ook over te gaan op papier met FSC-keurmerk; ➢ De stroom die en het gas dat de gemeente Zoetermeer inkoopt, dienen groen te zijn; ➢ Energieprestatie-eis bij de aanbesteding van gemeentegrond voor nieuwbouw; ➢ Prestatie-eis zeer stil asfalt (ZSA) bij hoofdwegen; ➢ Bij vervanging zo veel mogelijk eigen wagenpark op groengas; ➢ Bij aanbesteding waarbij mobiliteit in het geding is groengas voor schrijven of CO_2-eisen opnemen; ➢ Alle nieuwe gemeentelijke gebouwen, dienen een 8 te score op elk label van de GPR.
SROI	➢ Bij alle werken/ diensten aanbestedingstrajecten (m.u.v. de enkelvoudig onderhandse aanbestedingen) dient de minimale verplichting van 5% van de aanneemsom, danwel 10% van de loonsom (wanneer de loonsom minder dan 30% van de aanneemsom is) Social Return On Investment (SROI) opgenomen te worden.
Lokale economie	➢ Lokale ondernemers met SEBO-keurmerk krijgen voorrang bij gemeentelijke (onderhandse) aanbestedingen

2.6 Toetsing aan normenkader

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende beoordeling van de kaders en doelen:

Tabel 10. Beoordeling normenkader over kaders en doelen Duurzaam Inkopen

Normen voor beleidskader	Beoordeling	Toelichting
Er is een heldere, eenduidige visie op duurzaam inkopen	Matig	Het beleid is versnipperd over documenten. Meest recente document heeft wel integraal karakter, maar lijkt nog onvoldoende bekend of gedragen in organisatie. Focus op bepaalde MVI thema's ontbreekt.
Er zijn heldere beleidsdoelen voor duurzaam inkopen	Voldoende	Op onderdelen SROI en lokale economie duidelijk. Doelen op overige MVI thema's niet bekend.
Die doelen zijn consistent	Goed	De doelen uit het inkoopbeleid borduren voort op de nota Duurzaam Inkopen. De doelen zijn niet veranderd sinds 2010.
Die doelen zijn bekend in de organisatie	Matig	Het opnemen van de minimumeisen is redelijk goed bekend in de organisatie. De MVI thema's SROI en lokale ecomie zijn goed bekend in de organisatie; de overige 5 MVI thema's zijn echter onbekend in de organisatie.
De doelen worden gedragen door management en bestuur	Matig	Het is de organisatie niet duidelijk welk belang de raad, het college en het management hecht aan MVI en aan welk MVI thema.
De prioritering is duidelijk	Onvoldoende	In het Plan van Aanpak MVI is geen prioriteit aangegeven. Hoe om te gaan met eventuele conflicterende belangen, is niet duidelijk.
Verantwoordelijkheden zijn duidelijk	Voldoende	Staat niet in beleidsdocumenten, maar uit interviews blijkt dat dit wel bekend is.
De doelen sluiten aan op landelijke regelgeving, standaarden en trends	Matig	Een gemeente met hoge ambities op het gebied van duurzaamheid is veelal betrokken bij een of meerdere akkoorden. De gemeente Zoetermeer is dit niet.
Het proces hoe om te gaan met kosten is duidelijk	Matig	Er is in het beleid geen rekening gehouden met eventuele meerkosten. Uit interviews blijkt dat het de organisatie wel duidelijk is hoe er mee om te gaan.
Planning is duidelijk	Matig	Doelstellingen missen jaartallen waarin bepaalde resultaten dienen te zijn behaald.
Het beleid borgt monitoring en evaluatie	Voldoende	Monitoring, evaluatie en herziening is opgenomen in het Plan van Aanpak MVI en eerstens voorzien per 2019.

Normen voor instrumenten	Beoordeling	Toelichting
Er zijn specifieke instrumenten benoemd voor realisatie van de doelen	Matig	Het beleid omvat met name algemene doelstellingen, weinig nadere operationalisering hiervan in de vorm van concrete instrumenten, met uitzondering van het startformulier.

Normen voor instrumenten	Beoordeling	Toelichting
Instrumenten passen bij de doelen	Onbekend	Prioritering en instrumenten ontbreken. De minimumeisen zijn veelal niet actueel en weinig ambitieus.
De instrumenten passen bij de prioritering	Onbekend	Prioritering en instrumenten ontbreken. De minimumeisen gaan alleen over milieu.

3 Uitvoering van Duurzaam Inkopen door de gemeente Zoetermeer

3.1 De organisatie van inkoop

De gemeentelijke organisatie is onderverdeeld in 13 afdelingen; waarvan 8 vakinhoudelijk zijn en 5 ondersteunend. Alle afdelingen zijn integraal verantwoordelijk.
Een van die ondersteunende afdelingen is de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning. Binnen deze afdeling is het cluster Inkoop werkzaam.

Het cluster inkoop bestaat uit een teammanager, een aanbestedingsjurist, 3 senior adviseurs, een interim inkoopadviseur, een projectleider inkoopverbetering, een centrale contractbeheerder en een trainee/junior inkoopadviseur. Dit cluster ondersteunt (kosteloos) alle afdelingen bij het doen van inkopen en het uitvoeren van (Europese) aanbestedingsprocedures. Het cluster Inkoop is bij meervoudige en Nationale / Europese aanbestedingen betrokken. Het begeleidt de Nationale en Europese aanbestedingen, met uitzondering van een afdeling die dit zelf doet.
Enkelvoudig onderhandse aanbestedingen geschieden door de vakafdelingen zelf; het cluster inkoop adviseert bij enkelvoudig onderhandse trajecten (onder de €50.000), als daar behoefte aan is. Cluster Inkoop heeft geen zicht op de inhoud van het uiteindelijke aanbestedingsdocument, als zij niet betrokken is geweest bij de aanbesteding.

Voor inkoopopdrachten die een waarde hebben waarbij opdrachten meervoudig onderhands dienen te worden aanbesteed (€50.000 voor Diensten en Leveringen; €150.000 voor Werken), dienen de vakafdelingen een startformulier in te vullen. Het startformulier dient getekend te zijn door de inkoopadviseur en de leidinggevende van de vakafdeling vóór de aanbesteding wordt gepubliceerd, respectievelijk verzonden. Met de completering van de contractendatabase in 2018 zijn inmiddels ruim 500 contracten met verlengingsmoment inzichtelijk (+/- 50% beïnvloedbare inkopen) waarvan velen onder de drempel meervoudig onderhands. Contractverlengingen vormen onderdeel bij de periodieke accountgesprekken van de inkoop adviseur met de afdelingen.

Ondanks de begeleiding en implementatie van de startformulieren, kan niet gegarandeerd worden dat voor álle inkopen startformulieren zijn aangemaakt.

Cluster Inkoop heeft een inkooptoolkit ontwikkeld die de afdelingen stap voor stap door een aanbestedingsproces begeleidt met de daarbij benodigde format-documenten.
Daarnaast worden de vakafdelingen geïnformeerd over relevante zaken middels infographics en via een regelmatige nieuwsbrief.

Naar aanleiding van opmerkingen van de accountant over risico's op onrechtmatigheden in de inkoop, heeft de gemeente Zoetermeer vanaf 2016 een inkoopverbeteringsslag geïnitieerd met een aanzienlijk aantal verbeteringen. Enkele van die verbeteringen zijn het aanleggen van verplichtingen in het financiële systeem voor inkopen vanaf 5.000€; het aanmaken van inkoopdossiers en het registreren van contracten; het invoeren van accountmanagement en de Interne Controle, voorafgaand en na de aanbesteding.

De drie inkoopadviseurs binnen het Cluster Inkoop zijn tevens accountmanagers die als eerste aanspreekpunt functioneren voor de vakafdelingen (1 aanspreekpunt per afdeling). In het kader van het accountmanagement met de clusters worden periodiek de verplichtingen, de contracten en de komende inkooptrajecten besproken.

Een afdeling mag afwijken van hetgeen in het inkoopbeleid is opgenomen, mits het bestuurlijke goedkeuring heeft. Een afwijking gaat achtereenvolgens naar: cluster, teamleider, directeur en tenslotte naar de gemeentesecretaris.

Het social return beleid is belegd bij het team Werk, Scholing en Inkopen.
Binnen het Werkgeversservicepunt Zuid-Holland Centraal is een social return coördinator werkzaam, die vooraf adviseert over de mate van social return in de aanbesteding en achteraf de opdrachtnemer faciliteert bij de invulling van social return en het SEBO keurmerk.

3.2 Uitvoering duurzaam inkopen conform eigen beleidskader kwantitatief

De gemeente Zoetermeer heeft jaarlijks een beïnvloedbaar inkoopvolume van 145 miljoen Euro bij circa 3.000 leveranciers. De gemeente voert jaarlijks circa 35 tot 40 Nationale en Europese aanbestedingen uit, naast de uitvragen van inhuur van Flextender.

Om te onderzoeken in hoeverre uitvoering van deze inkoop plaatsvindt binnen de door Zoetermeer vastgestelde eigen beleidskaders, zijn de 33 Nationale en Europese aanbestedingen die in 2017 zijn gestart, geanalyseerd. Wij hebben daarbij gekeken naar de (A) doelstellingen algemeen, (B) milieu, (C) SROI en (D) lokale economie (zie tabel 9).

Ad A en B: duurzaamheid algemeen en milieu.

- Het inkoopbeleid stelt concreet de eis dat 100% duurzaam wordt ingekocht.
  Dat betekent dat in de aanbestedingen van productgroepen waar landelijke minimumeisen voor zijn vastgesteld, deze eisen zijn overgenomen.
- Vanaf 2015 dienen er bij 40% van alle aanbestedingen gunningcriteria t.a.v. duurzaamheid geformuleerd te zijn.

Voor slechts 16 van die 33 aanbestedingen waren landelijke minimum(milieu)eisen beschikbaar.
Bij 9 van deze 16 aanbestedingen zijn de minimum(milieu)eisen geheel toegepast; bij 5 gedeeltelijk (tezamen is dit 88%). Bij de 2 aanbestedingen waar de minimum(milieu)eisen niet zijn toegepast, is wel de eis gesteld aan de onderneming om een milieuzorgsysteem te hebben.
In 6 van deze 16 aanbestedingen zijn aanvullende of verdergaande eisen of wensen ten aanzien van duurzaamheid opgenomen, hetzij aan de onderneming, hetzij aan de opdracht.

Voor 1 opdracht bestonden geen landelijke minimum(milieu)eisen, maar heeft de gemeente wel eisen ten aanzien van de opdrachtnemer en hergebruik van de producten opgenomen (d.i. circulair inkopen).

In 7 van de 33 aanbestedingen is een gunningscriterium met betrekking tot duurzaamheid geformuleerd (dit is 21%).

In de aanbesteding van een gemeentelijk gebouw is gemiddeld een GPR van 7 gevraagd, een 8 voor het thema energie. Dit is niet conform de Nota Duurzaam Bouwen ("elk thema aan 8") [11].

N.B. 2 van de 33 Nationale en Europese aanbestedingen zijn gegund aan de inschrijver met de laagste prijs; de overige 31 aan de inschrijver met de beste prijs-kwaliteit verhouding.
Dit geeft een indruk van de mate waarin de gemeente Zoetermeer functioneel specificeert.
Functioneel specificeren is een manier van aanbesteden waarin je de functie beschrijft waaraan een product, dienst of oplossing in een aanbesteding moet voldoen, zónder dat je de vrijheid van leveranciers inperkt om met innovatieve ideeën te komen. Functioneel specificeren en het benutten van de kennis van de markt is een beoogd effect van het manifest MVI.

Ad. C: SROI

- In het inkoopbeleid staat dat social return opgenomen dient te zijn in alle inkopen van Werken en Diensten die meervoudig onderhands, nationaal of Europees zijn aanbesteed.

24 van de 33 Nationale en Europese aanbestedingen betroffen opdrachten van Diensten of Werken.
In alle 24 aanbestedingen is social return opgenomen.

Aangezien meervoudig onderhandse aanbestedingen (nog) niet worden gemonitord en door de afdelingen worden uitgevoerd, zijn er geen resultaten bekend over de mate waarin social return daadwerkelijk in die aanbestedingen is verwerkt. Uit de interviews komt het beeld dat dit conform het beleid is als gevolg van het moeten hanteren van het startformulier en de afwijkingsprocedure. Momenteel wordt niet gerapporteerd over de resultaten (bijv. het aantal geplaatste mensen) van social return.

Ad D: Lokale economie

- De gemeente Zoetermeer heeft als doel om lokale ondernemers uit te nodigen bij meervoudig en enkelvoudig onderhandse aanbestedingen.

Uit de interviews komt het beeld dat dit conform het beleid wordt uitgevoerd, als gevolg van het hanteren van het startformulier en de afwijkingsprocedure. Het aantal of aandeel van de lokale leveranciers in het jaarlijks inkoopvolume wordt gemonitord en gerapporteerd.

3.3 Uitvoering duurzaam inkopen conform eigen beleidskader kwalitatief

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de beleidsmatige kaders is in de interviews meer ingegaan op de kwalitatieve aspecten van de uitvoeringspraktijk van inkoop en aanbesteding.

Uit onze adviestrajecten en uit de enquête van CE Delft [31] op het gebied van MVI blijkt dat factoren voor het succesvol toepassen van MVI, zijn:

- Draagvlak en richting van college en raad
- Draagvlak van management
- Duidelijke richtlijnen ten aanzien van eventuele meerkosten of meer tijd om MVI te onderzoeken
- Kennis op het gebied van de MVI thema's binnen de organisatie
- Wil en tijd om te experimenteren door Inkoop en budgethouders
- Enthousiasme en communicatie binnen de organisatie

Uit de interviews blijkt dat bij de implementatie van het Plan van Aanpak MVI nog een aantal knelpunten zijn. Uitvoering geven aan het Plan van Aanpak MVI is een van de 6 speerpunten voor 2018 van het cluster Inkoop. Het Cluster Inkoop is vanaf januari 2018 gestart met de implementatie van het Plan van Aanpak MVI; echter door capaciteitsgebrek is daar vertraging in ontstaan..

Bij de begeleiding van een aanbesteding toetst Inkoop of de MVI thema's worden meegenomen in het startformulier en wijst de budgethouders erop. Volgens geïnterviewden is er binnen het cluster Inkoop echter geen capaciteit om ondersteuning op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te bieden. Inkopers en budgethouders geven in de interviews aan concrete handvatten en objectieve beoordelingsmaatstaven nodig te hebben. De landelijke minimumeisen (Duurzaam Inkopen) zijn concreet; die werden dan ook wel overgenomen in aanbestedingen.
MVI wordt door geïnterviewden ervaren als een lastiger onderwerp.

Hogere kosten worden overigens nauwelijks genoemd als reden om niet maatschappelijk verantwoord in te kopen. Binnen de organisatie is er ruimte voor goed onderbouwde (duurzame) innovaties, zelfs als deze tot meerkosten zouden kunnen leiden. Bij de aanschaf van een product of werk wordt er echter nog weinig aan de voorkant nagedacht over onderhoud, levensduur, restwaarde, wat te doen na gebruik.

Uit de interviews blijkt echter dat het binnen de organisatie niet bekend is of er draagvlak is voor MVI van de (nieuwe) gemeenteraad, het (nieuwe) college en van de directie, noch welk MVI thema prioriteit krijgt. Enkele geïnterviewden hebben de indruk dat de raad op 'alles' wil inzetten.

Het draagvlak binnen het Directieteam voor duurzaamheid lijkt met name beleidsgericht (gasloos, biodiversiteit), aldus de geïnterviewden .

De budgethouder is door de werkwijze van integraal management verantwoordelijk voor inkopen in zijn team, dus ook voor MVI. Uit de interviews is af te leiden dat het draagvlak voor Duurzaam Inkopen en MVI bij managers wisselend en persoonsafhankelijk is. Enkele afdelingen staan zeker open voor MVI en zijn zelfs al enkele zaken aan het uitproberen.
Budgethouders zijn echter niet altijd doordrongen van verantwoordelijkheid om up-to-date MVI marktkennis te hebben. Het algehele gevoelen dat blijkt uit de interviews is dat MVI nu nog afhankelijk van persoonlijke/ intrinsieke motivatie en MVI kennis van zowel budgethouder als inkoopadviseur.

Het is opvallend dat er geen relatie bestaat tussen het programma 'Duurzaam & Groen Zoetermeer' met de ambities op het gebied van Duurzaam inkopen. Het programma focust zich op de energietransitie van de stad. Doordat Duurzaam Inkopen werd geborgd in de startformulieren, zag men vanaf 2016 geen noodzaak meer tot actieve communicatie / betrokkenheid van en met programma 'Duurzaam en Groen' met Inkoop.
Het programma 'Duurzaam&Groen' heeft geen capaciteit voor ondersteuning op het gebied van MVI. In dit opzicht wijkt Zoetermeer af van enkele andere 100.000+ gemeenten (Nijmegen, Haarlemmermeer, Utrecht, Rotterdam). Deze hebben een duurzaam (inkopen) adviseur, die vanaf het eerste begin meedenkt met de kansen voor MVI in een aanbesteding.

Uit dit en een eerder onderzoek blijkt dat social return aan de voorkant (in de aanbesteding) structureel wordt opgenomen. Echter, de naleving is soms nog afhankelijk van de inzet van de interne opdrachtgever (budgethouder). Het is de indruk van geïnterviewden dat voor betere SROI naleving, top-down iemand nodig is die er voor staat en gaat en een eenduidige visie en uitvoering borgt.

3.4 Uitvoering duurzaam inkopen volgens landelijke benchmarks

Er zijn verschillende onderzoeken waarin het duurzaamheidsgehalte van de gemeente Zoetermeer wordt vergeleken met dat van andere gemeenten. Het duurzaam inkopen en aanbesteden maakt daar onderdeel van uit. Wij hebben nader bekeken hoe de gemeente Zoetermeer in deze benchmarks op het gebied van duurzaam inkopen en aanbesteden presteert in vergelijking met andere gemeenten.

Een onderzoek is de *Quickscan Duurzaamheid Nederlandse Gemeenten – Energie, mobiliteit en afval in de G4 en G32* [16]. Daarin worden 42 stedelijke gemeenten vergeleken op twaalf indicatoren waarover openbare gegevens beschikbaar zijn en waarop gemeenten invloed kunnen uitoefenen. Slechts 2 van die 12 indicatoren zijn rechtstreeks beïnvloedbaar door het inkoopinstrument van de gemeente Zoetermeer:

- Inkoop eigen vervoer.
  Op basis van de geanalyseerde aanbestedingen doelgroepenvervoer en collegevervoer, scoorde Zoetermeer een 5,8.
  Deze score houdt in dat de landelijke minimumeisen niet geheel zijn overgenomen in deze 2 aanbestedingen. (roetstoffilter, Het Nieuwe Rijden, Euro VI, rolweerstand banden etc.)
  Een 1 komt overeen met een gemeente die helemaal geen milieucriteria opneemt.
  Gemeenten die de landelijke minimumeisen volledig had overgenomen, scoorden tussen een 6,0 en een 7,5. Gemeenten die verdergaande eisen en wensen stelden, scoorden hoger dan een 7,5 en zelfs een 10 als ze inzetten op volledig emissieloze mobiliteit.

N.B. Uit een onderzoek naar aanbestedingen vervoer uit 2015 [20] bleek ook dat de gemeente Zoetermeer niet alle minimumeisen ten aanzien van leerlingenvervoer had toegepast en ook geen verdergaande criteria had opgenomen.

- Inkoop eigen elektriciteit.
  De stroominkoop van gemeenten werd in dat onderzoek in drie groepen geclassificeerd: groen (de koplopers), geel (de volgers) en rood (de achterblijvers).
  Zoetermeer scoorde in dit onderzoek bij de inkoop van eigen elektriciteit: geel (volger).
  In de groene categorie kopen de gemeenten groene stoom in bij een leverancier die met zijn bedrijfsvoering de verduurzaming van de elektriciteitsmarkt bevordert.
  Geel betekent dat de gemeente wel groene stroom inkoopt, maar bij een leverancier die met zijn bedrijfsvoering de verduurzaming van de elektriciteitsmarkt niet bevordert.
  Bij rood koopt de gemeente grijze stroom in bij een leverancier die met zijn bedrijfsvoering de verduurzaming van de elektriciteitsmarkt niet bevordert.

Twee andere indicatoren zijn slechts indirect of beperkt beïnvloedbaar door inkoop:

- Energielabels van gebouwen. Alleen het gemeentelijk vastgoed kan door het instrument Inkoop worden beïnvloed. Zoetermeer scoorde rood op deze indicator: 49% van alle gebouwen in de stad heeft label C of hoger. Gemeenten met relatief veel nieuwe gebouwen, zoals Almere, Lelystad en Haarlemmermeer, scoren beter op deze indicator.

- Uitstoot van fijnstof door wegverkeer binnen de bebouwde kom. Op deze indicator is Zoetermeer één van de koplopers. Echter, alleen het wegverkeer van leveranciers kan door Inkoop eventueel worden beïnvloed.

De overige 8 indicatoren (o.a. het aantal reiskilometers door inwoners, de hoeveelheid opgewekte zonnestroom per inwoner, de hoeveelheid restafval per inwoner) zijn níét door Inkoop beïnvloedbaar.

In het onderzoek *Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?[17]* is de gemeente Zoetermeer samen met 61 andere – grotere en kleinere – gemeenten onderzocht.
Het ambitieniveau van duurzaam inkopen is gemeten aan de hand van de antwoorden op 20 vragen. Zoetermeer komt qua ambitie met een score van 69% op een, met Almere en Delft gedeelde, 38 tot 40e plek van de 62 onderzochte gemeenten. Deze relatief lage score werd veroorzaakt doordat de gemeente Zoetermeer 'Nee' had geantwoord op de volgende vragen:

4: Uw gemeente past bij aanbestedingen consequent de principes toe van **Total Cost of Ownership en EMVI** (i.p.v. laagste prijs) toe.
6: Uw gemeente vraagt (potentiele) **leveranciers** expliciet naar de **CO2-footprint** of aantoonbare besparing, bijv. a.h.v. de CO2-prestatieladder of het Milieubarometercertificaat.
7: Waar relevant verlangt uw gemeente van **leveranciers** dat ze zich inzetten voor betere internationale arbeidsvoorwaarden (tegen kinderarbeid en hongerlonen).
16: Uw gemeente zorgt ervoor dat er een breed assortiment duurzame producten wordt aangeboden in de eigen **kantine en/of de catering** bij speciale gelegenheden.
17: Uw gemeente let expliciet op duurzaamheid/MVO-prestaties bij het aangaan of vernieuwen van contracten met **financiële dienstverleners** (denk aan banken accountants, verzekeringen, e.d).

Deze benchmark is voor het laatst in 2014 uitgevoerd.

3.5 Impact van inkoop op realisatie duurzaamheidsambities

De onderzoeken uit voorgaande paragraaf doen de vraag oproepen, wat wel en wat niet door inkoop kan worden beïnvloed en op welke wijze inkopen en aanbesteden effectiever kan worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te verwezenlijken.

Het jaarlijks beïnvloedbaar inkoopvolume van de gemeente Zoetermeer bedraagt ca. 145 miljoen Euro. In onderstaande tabel staan de 10 inkoopgroepen van de gemeente Zoetermeer weergegeven, met hun aandeel in dat totale inkoopvolume. Hieruit is af te leiden dat de 2 grootste inkoopgroepen (Aanleg en onderhoud GWW en Nieuwbouw en onderhoud gebouwen) al 56% van het gemeentelijk inkoopvolume representeren.

En in die groepen blijken ook de meeste kansen voor duurzaam inkopen te liggen.
Uit onderzoek van CE Delft [26] blijkt immers dat de grootste kans op impact op het gebied van CO_2 uitstoot, in de 5 inkoopgroepen zit: GWW, Vastgoed, Energie, ICT en Transport.

Zoetermeer past social return alleen toe bij Diensten en Werken. Bij Leveringen is het arbeidsaandeel immers beperkt en daarmee ook de kansen voor de toepassing van social return. Onderstaande inschattingen geven een beeld van de kansen om impact te maken op het gebied van CO_2 reductie of voor de toepassing van social return, in afnemende volgorde van de kansen op CO_2 impact. Uiteraard zijn er ook kansen om impact te maken op het gebied van grondstofverbruik of biodiversiteit in diverse inkoopgroepen.
Gemakshalve is in onderstaande tabel alleen de CO_2 impact en de kansen voor SROI weergegeven.

Tabel 11. Inventarisatie aandeel en impact van MVI binnen de inkoopgroepen van Zoetermeer

Inkoopgroep	Voorbeelden	% van inkoopvolume Zoetermeer	Merendeel levering, dienst of werk?	Kansen voor impact o.g.v. CO_2	Kansen voor toepassing social return
7) Nieuwbouw en onderhoud gebouwen en installaties	Bouwkundig onderhoud; Onderhoud installaties	37%	Dienst / Werk	+++	++
8) Aanleg en onderhoud Grond-, Weg en Waterbouw, openbare ruimte	Wegen; Groen; Openbare verlichting	19%	Werk	+++	++
7b) Energie	Elektriciteit t.b.v. gem. gebouwen en openbare verlichting	1%	Levering	+++	0
6) Vervoer en emballage	Voertuigen; Koeriersdiensten	1%	Dienst	++	++
3) Automatise-ring en telecom	Hardware; Software; Telefoondiensten	4%	Dienst / Levering	+	+
7d) Voedsel	Cateringdiensten; Drankenautomaten	0,4%	Dienst / Levering	+	+
7c) Afval-verwerking	Huishoudelijk afval; Inzamelmiddelen	4%	Dienst	+	++
7a) Facilitaire diensten en producten	Beveiliging; Schoonmaak	1%	Dienst / Levering	+	+
2) Kantoor-inrichting en -benodigdheden	Kantoorinrichting; Kantoorartikelen Bankkosten	3%	Dienst / Levering	+	+

Inkoopgroep	Voorbeelden	% van inkoopvolume Zoetermeer	Merendeel levering, dienst of werk?	Kansen voor impact o.g.v. CO_2	Kansen voor toepassing social return
10) Sociaal domein	Jeugdzorg; WMO; Leerlingenvervoer	10%	Dienst / Levering	0	+
4) Inhuur en 5) advies	Uitzendkrachten; Juridisch advies	16%	Dienst	0	0
1) Personeels-gerelateerde zaken	Bedrijfskleding; Studie en opleiding; Verzekeringen	3%	Dienst	0	+
TOTAAL		**100%**			

3.6 Beantwoording deelvragen

C1: Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Zoetermeer?

Er is sprake van gecoördineerde inkoop waarbij het centrale cluster Inkoop (grotendeels) betrokken is bij de meervoudige en de Nationale/Europese aanbestedingen.
De vakafdelingen doen de enkelvoudige aanbestedingen zelf.
Cluster Inkoop heeft een inkooptoolkit ontwikkeld die budgethouders stap voor stap door een aanbestedingsproces begeleidt met de daarbij benodigde format-documenten. Het inkoopproces is daarmee grotendeels gestandaardiseerd.. Het is niet geborgd dat voor 100% van het inkoopvolume, een startformulier wordt aangeleverd.
De inkoopadviseurs binnen het Cluster Inkoop zijn tevens accountmanagers die als eerste aanspreekpunt functioneren voor de vakafdelingen. In het kader van dit accountmanagement met de clusters worden periodiek de verplichtingen, de contracten en de komende inkooptrajecten besproken.

C2: In hoeverre en op welke wijze worden de kaders uitgevoerd?

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat bij bijna 90% van de aanbestedingen de landelijke minimum(milieu)eisen -voorzover beschikbaar- geheel of gedeeltelijk worden toegepast. In gevallen waarin deze eisen niet beschikbaar zijn, worden in een meerderheid van de gevallen aanvullende of verdergaande eisen gesteld of wensen ten aanzien van duurzaamheid opgenomen, hetzij aan de onderneming, hetzij aan de opdracht.
De praktijk is hiermee goed op weg, maar heeft de gestelde doelstelling van 100% duurzaam inkopen per 2015 niet gerealiseerd.

In 20% van de aanbestedingen is een gunningscriterium met betrekking tot duurzaamheid geformuleerd. Dit is de helft van het doelpercentage zoals dat in de beleidskaders is opgenomen.

In alle Nationale en Europese aanbestedingen voor opdrachten van Diensten of Werken is social return opgenomen en daarmee wordt de doelnorm gerealiseerd. Geïnterviewden geven aan dat Social return ook wordt opgenomen in meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Over de toepassing van de doelnormen op het gebied van lokale economie zijn geen gegevens beschikbaar. Geïnterviewden geven aan dat dit thema zeker wordt opgenomen in onderhandse aanbestedingen.

C3: Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingspraktijk, in het bijzonder van het aspect van duurzaam inkopen?

De benchmarkgegevens laten zien dat Zoetermeer op enkele onderdelen lager dan gemiddeld scoort op duurzaamheid. Echter slechts een klein deel van de beoordeelde aspecten is beïnvloedbaar door Inkoop. Bij de aspecten die door Inkoop beïnvloedbaar waren, zijn de minimumeisen niet geheel overgenomen of geen verdergaande criteria gesteld.
Uit de interviews komt naar voren MVI weliswaar technisch is geborgd in het startformulier, maar dat het ontbreekt aan voldoende deskundigheid om hier in de uitvoering concrete handen en voeten aan te geven. De reden waarom MVI nog niet altijd wordt toegepast volgens de geïnterviewden dus vooral gelegen in tijdsdruk en onwetendheid. Bovendien is het Plan van Aanpak MVI is nog maar recentelijk vastgesteld. De status en het draagvlak op bestuurlijk en managementniveau is niet helder en er is te weinig capaciteit voor ondersteuning op dit vlak.
Een trekker MVI wordt gemist, al dan niet bij Inkoop, samen met Duurzaamheid

D: Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te verwezenlijken?

Uit de inkoopanalyse blijkt dat in de twee grootste inkoopgroepen Aanleg en onderhoud GWW en Nieuwbouw en onderhoud gebouwen de meeste kansen liggen voor duurzaam inkopen zowel voor wat betreft CO_2 reductie als SROI. Ook op het gebied van afvalverwerking zit er potentie bij de inkoop op SROI. Bij aanbestedingen van vervoer zijn CO_2 voordelen te behalen.
Door meer regie op de komende aanbestedingen, focus in de MVI thema's per productgroep en ondersteuning kan via de kansrijke aanbestedingen op het gebied van MVI, impact gemaakt maken.

E: In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?

Door in het inkoopbeleid focus aan te brengen op de MVI thema's en aan de afdelingen doelstellingen mee te geven, wordt MVI tastbaarder. De afdelingen kunnen dan kennis opbouwen over 'hun' MVI thema. Een trekker op het gebied van MVI is nodig, die in elke aanbesteding meedenkt over de mate van MVI en die de aansluiting verzorgt met het programma Duurzaamheid.

3.7 Toetsing aan normenkader

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende beoordeling over de kaders en doelen van Duurzaam Inkopen:

Tabel 12. Beoordeling normenkader over uitvoering van Duurzaam Inkopen

Normen voor uitvoering	Beoordeling	Toelichting
De organisatie en uitvoeringsstructuur zijn helder vastgelegd	Voldoende	De taakverdeling inkoop en vakafdelingen is helder. Capaciteitsgebrek in de ondersteuning is een knelpunt
Er wordt gestuurd op samenhang tussen en met andere betrokken beleidsterreinen	Matig	Er is geen verbinding (meer) met het algemene beleid voor duurzaamheid. Verbinding met beleid werk en inkomen is goed. Verbinding met economie is goed.
De uitvoering verloopt conform het beleid	Matig	De MVI thema's zijn nog te onbekend, m.u.v. lokale ondernemers en SROI.
De uitvoering verloopt conform het organisatieplan	Onvoldoende	Er is capaciteitsgebrek in ondersteuning, zowel een trekker als een adviseur.
De uitvoering verloopt conform de begroting	Onbekend	In het kader zijn geen (extra) kosten opgenomen voor duurzaam inkopen.
De beleidsdoelen worden gerealiseerd: **- duurzaam inkopen** **- social return**	 Matig Goed	 De beleidsdoelen zijn niet gerealiseerd. SROI is in alle aanbestedingen opgenomen.

Normen voor uitvoering	Beoordeling	Toelichting
- de kansen voor lokale ondernemers vergroten	Onbekend	Dit speelt bij onderhandse aanbestedingen; deze worden (nog) niet gemonitord. Het thema is verwerkt in het startformulier en goed bekend, dus het is te verwachten dat dit conform beleid gebeurt.
Mate van voldoen aan wet- en regelgeving en standaarden	Matig	O.b.v. benchmarks scoort Zoetermeer matig; echter slechts in beperkte mate is dit te beïnvloeden door Inkoop. De landelijke minimumeisen worden voor nog niet voor 100% meegenomen. Er wordt gestart met MVI.
Er is voldoende capaciteit voor de uitvoering	Matig	Cluster inkoop geeft aan geen capaciteit te hebben om in gewenste ondersteuning van budgethouders te voorzien.
Er is voldoende kennis voor de uitvoering	Onvoldoende	Budgethouders beschikken over onvoldoende kennis om MVI goed toe te passen

4 Samenwerken aan duurzaam inkopen met derden

4.1 Samenwerken aan duurzaam inkopen

Bij het realiseren van haar duurzaamheidsambities op het gebied inkoop staat de gemeente er niet alleen voor. Allereerst kan worden gedacht aan de samenwerking bij de inkoop zelf. Zeker bij grote en complexe opdrachten zijn er synergievoordelen te behalen door dit gezamenlijk met andere overheden te doen en in dat kader ook afspraken te maken over duurzame inkoop.
Het kan een hefboom bieden om gezamenlijk nieuwe oplossingen van de markt te vragen of de markt in beweging te brengen.

Daarnaast beschikt de gemeente Zoetermeer over een aantal mogelijkheden om de inkoop bij derden te beïnvloeden, via subsidie of via de zeggenschap als aandeelhouder of lid van een gemeenschappelijke regeling. Ook zo kan Zoetermeer een impuls geven aan de duurzaamheidsdoelstellingen. In dit hoofdstuk bespreken we de vraag in hoeverre de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden om via samenwerking met derden de duurzaamheidsambities op inkoopgebied te realiseren.

4.2 Gezamenlijk aanbesteden in de regio

Van de 380 gemeenten in Nederland kopen meer dan 200 gemeenten in via een inkoop-samenwerking . Dat blijkt uit de vernieuwde kaart met gemeentelijke inkoopsamenwerkingen van PIANOo. Vooral kleine en middelgrote gemeenten participeren in een van de 50 geformaliseerde inkoopsamenwerkingen.

In de praktijk zijn er verschillende vormen van inkoopsamenwerkingen.
Dit varieert van kennisdeling (op basis van structurele overleggen), waarbij het regelmatig voorkomt dat er gezamenlijk inkoopbeleid wordt opgesteld; het soms gezamenlijk inkopen met andere gemeenten tot de vorm van een organisatiebrede bundeling van activiteiten en middelen uit bedrijfsonderdelen die dezelfde activiteiten uitvoeren.
Er is geen generiek landelijk beleid op inkoopsamenwerking.

De gemeente Zoetermeer heeft zich verbonden om alle Europese aanbestedingen met "de regio" aan te besteden. Dit gebeurt in de netwerkorganisatie Inkoopkracht Zuid Holland West, tezamen met Pijnacker-Nootdorp, Westland en Delft. Over kostenverdeling, penvoerderschap en werkwijze zijn afspraken gemaakt [5]. De aanbestedingen die de gemeente Zoetermeer qua waarde Europees moet aanbesteden (m.u.v. Werken), worden getoetst op samenwerking met de regio.
Voor Zoetermeer onderhandse opdrachten worden in principe niet geclusterd om zo de lokale ondernemers kansen te bieden, tenzij de vakafdeling toegevoegde waarde ziet in gezamenlijk aanbesteden. Indien een aanbesteding niet gezamenlijk wordt aanbesteed, wordt getoetst of er gezamenlijk kennis opgedaan kan worden.

In de samenwerkingsovereenkomst Inkoopkracht Zuid Holland West [5] staan de afspraken omtrent de samenwerking als netwerkorganisatie. De organisatie en uitvoering van de samenwerking is hierin helder vastgelegd.

Met de samenwerking wensen de vier gemeenten de volgende doelstellingen te realiseren:
a. het verbeteren van de kwaliteit van de wijze van aanbesteding en de daarmee samenhangende processen;
b. het reduceren van de kwetsbaarheid van de individuele gemeenten ;
c. het verlagen van de kosten.

De instrumenten zijn helder en duidelijk (Interne Controle, programmanager, overlegmomenten, beslechting van geschillen) en ook de kostenverdeling is beschreven.
Momenteel werkt de netwerkorganisatie Inkoopkracht ZHW aan verbetering van de regio-formats.

De ambities op het gebied van Duurzaam Inkopen van de 4 gemeenten binnen de netwerk-organisatie Inkoopkracht zijn grotendeels gelijk. De gemeenten Delft en Westland hebben ook het manifest MVI ondertekend. De gemeente Pijnacker-Nootdorp niet.
Uit haar actieplan MVI [27] is af te leiden dat de gemeente Westland kiest voor de 3 MVI thema's: milieuvriendelijk Inkopen, circulair inkopen en social return. Het is nog niet bekend wat de MVI speerpunten zijn van de gemeente Delft en Pijnacker-Nootdorp. Tussen de vier gemeenten zijn nog wel verschillen in het social return beleid, met name of social return wel of niet wordt toegepast bij Leveringen. Tot op heden heeft de gemeente Westland nog niet besloten over social return.

De inkoopsamenwerking heeft geen zelfstandige doelen geformuleerd op het gebied van duurzaam inkopen, maar dit staat niet in de weg voor maatschappelijk verantwoord inkopen. Ook na een gezamenlijke aanbesteding, worden overeenkomsten per gemeente opgesteld, m.u.v. energie. Mochten er conflicterende prioriteiten of ambities zijn in een gezamenlijke aanbesteding, dan worden de afzonderlijke ambities in elk afzonderlijke overeenkomst opgenomen.

Per 1 januari 2015 is het H10 inkoopbureau opgericht voor de inkoop en het contracteren van jeugdhulp voor de gemeentes Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.
Dit Inkoopbureau is verantwoordelijk voor de inkoop en het contracteren van alle jeugdhulp in de regio Haaglanden. Gezamenlijk inkopen van jeugdhulp is efficiënter en zorgt ervoor dat alle jeugdigen in de regio, indien nodig, verzekerd zijn van hulp.
In de aanbesteding jeugdhulp is Social Return wel opgenomen, maar blijkt lastig in te vullen.
Het contracteren van regionale ondernemers is door de aard van de dienstverlening automatisch een aandachtspunt. De aard van de dienstverlening leent zich lastig voor de overige thema's van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en hiervoor zijn dan ook geen expliciete duurzaam inkopen doelstellingen bepaald.

Gemeente Zoetermeer maakt ook onderdeel uit van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) [30]. "De 23 deelnemende gemeenten stimuleren het gebruik van nieuwe energiebronnen en schone energie. MRDH wil de regio zijn voor het in praktijk brengen van de circulaire economie, het hergebruik van grondstoffen en het duurzaam benutten van natuurlijke hulpbronnen. "
De MRDH heeft geen expliciete duurzaam inkopen doelstellingen bepaald.
Geïnterviewden geven aan dat er weinig afstemming of kennisuitwisseling met Metropoolregio Rotterdam Den Haag plaats vindt.

4.3 Samenwerking met verbonden partijen

Verbonden partijen zijn organisaties waarmee de gemeente Zoetermeer zowel een bestuurlijk als een financiële relatie heeft[8]. Daarbij kan worden gedacht aan de privaatrechtelijke organisaties waar de gemeente aandeelhouder van is of aan de publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente lid van is. In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarrekening van de gemeente Zoetermeer staat jaarlijks een geactualiseerd overzicht van de verbonden partijen. De gemeente Zoetermeer hanteert een brede definitie: "Verbonden partijen zijn organisaties waarmee de gemeente Zoetermeer zowel een bestuurlijk als een financieel *belang* heeft".

[8] Zie definitie Besluit Begroting en verantwoording artikel 1 onder b

Hoewel de bevoegdheid voor de dagelijkse bedrijfsvoering bij deze organisaties ligt bij respectievelijk de directie dan wel het dagelijks bestuur, is het wel mogelijk om vanuit de rol van aandeelhouder/lid te sturen op hoofdlijnen. Dit kan door te bepalen dat gemeente als aandeelhouder of lid van een verbonden partij het inkoopbeleid vaststelt en hierover wordt gerapporteerd. Deze bevoegdheid kan worden vastgelegd in de statuten of de gemeenschappelijke regeling.

Bij verbonden partijen is het altijd lastig goed evenwicht te vinden tussen het enerzijds het aansturen van deze organisatie en anderzijds het respecteren van de zelfstandige positie van een organisatie[9]. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat de gemeente op de stoel van de bestuurder gaat zitten. Dit betekent echter niet dat er geheel geen zeggenschap kan zijn over de bedrijfsvoering. Het past binnen de verhoudingen om als eigenaar/lid zeggenschap te hebben over de strategische koers van de organisatie waaronder bijvoorbeeld het inkoopbeleid. Hierin is bepalend de visie van de gemeente over hoe actief de rol van eigenaar/aandeelhouder moet worden uitgeoefend. Afhankelijk van deze visie ligt het meer of minder voor de hand om verbonden partijen op te leggen om bij te dragen aan de duurzaamheidsambities van de gemeente. In de nota 'verbonden partijen' van de gemeente Zoetermeer is geen visie op dit gebied opgenomen.

Uit de beantwoording van de interviewvragen die wij hebben voorgelegd ten aanzien van verbonden partijen blijkt dat de gemeente Zoetermeer kiest voor een aansturing waarbij zij haar nadere bemoeienis met de bedrijfsvoering niet heeft vastgelegd. Via vertegenwoordiging als aandeelhouder of bestuurslid heeft de gemeente (indirect) invloed op de bedrijfsvoering van de betreffende verbonden partij. Het uitgangspunt is dat de taakuitvoering en daarmee de zeggenschap op de bedrijfsvoering op afstand is geplaatst en er worden dan ook geen afspraken gemaakt of bevoegdheden vastgelegd in statuten of regelingen om te sturen op het inkoopbeleid. Dat betekent dat het een bewuste keuze is om geen gebruik te maken van de mogelijkheden om het inkoopbeleid (en/of andere bedrijfsvoeringtaken) van de verbonden partijen te beïnvloeden vanuit de rol van eigenaar. Dit geldt zowel voor de privaatrechtelijke verbonden partijen (vennootschappen / stichtingen) als voor de gemeenschappelijke regelingen.

Naast eigenaar of lid, vervult de gemeente in de meeste gevallen ook de rol van opdrachtgever richting de verbonden partijen. De gemeente Zoetermeer hanteert een beleid voor verbonden partijen waarbij een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van opdrachtgever en die van eigenaar. Voor de rol van opdrachtgever is de handreiking 'goed opdrachtgeverschap' [29] ontwikkeld. In deze handreiking staat dat het primaire doel van de gemeente als opdrachtgever is om een levering te realiseren in de lokaal gewenste product-en dienstverlening tegen een zo optimaal als mogelijke prijs-kwaliteit verhouding. De focus bij verbonden partijen ligt op het bevorderen van de maatschappelijke effecten die de gemeenteraad in de begroting of beleidsnota vaststelt. Er worden met de verbonden partijen vanuit de rol van opdrachtgever/subsidieverlener geen bijzondere afspraken gemaakt op het gebied van duurzaam inkopen.

4.4 Subsidies

De algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om aan de subsidieverlening voorwaarden te verbinden. Dit zijn allereerst voorwaarden die strekken tot de verwezenlijking van het doel van de subsidie. Daarbij kan worden gedacht aan verplichtingen over de wijze van administreren of het overleggen van bepaalde gegevens. Een subsidieverplichting dient in beginsel doelgebonden te zijn, maar de gemeente mag ook een niet-doelgebonden verplichtingen opleggen. Dit is toegestaan indien dit wettelijk is bepaald en de verplichting nog wel enig verband houdt met de gesubsidieerde

9 Zie analyse 'gemeente als regisseur' pagina 15 van [32]

activiteit (Awb 4:39). Dit kan bijvoorbeeld een eis zijn die wordt gesteld aan de duurzaamheid van de inkoop van middelen die bij de uitvoering van de gesubsidieerde taken worden ingezet. In de algemene subsidieverordening Zoetermeer 2016 [12] staat in artikel 9 zesde lid dat "Bij subsidieregeling kunnen nadere regels worden vastgesteld omtrent door de subsidieverkrijger te leveren bijdrage aan maatschappelijk verantwoord ondernemen."
Hiermee is de benodigde wettelijke basis aanwezig om via de subsidieverlening verplichtingen op te leggen aan subsidieaanvragers om duurzaam in te kopen.

Bij het aanvragen van een subsidie dient een aanvrager een vragenlijst in te vullen. De beoordeling of een aanvraag om subsidie binnen het beleid van de gemeente voldoende prioriteit heeft , vindt plaats door toekenning van punten voor de volgende onderdelen [13]:

Tabel 13. Beoordeling aanvraag subsidie bij de gemeente Zoetermeer

Onderdeel beoordeling	Maximaal aantal punten
1. Hoe groot is het belang van de activiteiten voor de uitvoering van gemeentelijk beleid?	60
2. Is de hoogte van het gevraagde subsidiebedrag redelijk in relatie tot de te verrichten activiteiten, te leveren prestaties en de overige financieringsbronnen?	10
3. Is sprake van aantoonbare samenwerking met andere organisaties?	10
4. Geeft de aanvrager er blijk van rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen?	5
5. Is de aanvrager maatschappelijk verantwoord ondernemend?	**5**
6. Is de kwaliteit van de door de aanvrager uit te voeren activiteiten geborgd?	10
TOTAAL	**100**

Een aanvraag komt niet in aanmerking voor subsidie als er minder dan 70 van de 100 punten zijn toegekend.

Elk onderdeel bestaat uit een of meer vragen. Onderdeel 5 gaat in op de mate waarin de aanvrager maatschappelijk verantwoord ondernemend is. Bij de vraag worden voorbeelden genoemd, maar de aanvrager mag ook zelf aangeven hoe hij aan MVO doet.

Bent u maatschappelijk verantwoord ondernemend ?[14] Zo ja, graag een toelichting hierbij.
Voorbeelden:
- Wij zetten vrijwilligers in.
- Wij zetten vrijwilligers in, naast onze eigen medewerkers/vrijwilligers.
- Wij gaan duurzaam om middelen en de leefomgeving door....
- Wij bieden stage-, werkervarings- en/of arbeidsplaatsen aan voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Anders, namelijk.....

4.5 Beantwoording deelvragen

F: Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten leveren?

De gemeente Zoetermeer zet vanwege efficiencydoelstellingen in op regionale samenwerking en heeft zich via de samenwerkingsovereenkomst Inkoopkracht Zuid Holland West [5] verbonden aan de samenwerking als netwerkorganisatie. De ambities op het gebied van duurzaam inkopen van de individuele deelnemers lopen grotendeels synchroon. De inkoopsamenwerking staat aldus niet in de weg aan de realisatie hiervan, maar heeft ook geen zelfstandige doelen geformuleerd op het gebied van duurzaam inkopen. In die zin gaat er geen extra impuls tot verduurzaming van de inkoop vanuit.

Het H10 Inkoopbureau is verantwoordelijk voor de inkoop en het contracteren van alle jeugdhulp in de regio Haaglanden. Gezamenlijk inkopen van jeugdhulp is efficiënter en zorgt ervoor dat alle jeugdigen in de regio, indien nodig, verzekerd zijn van hulp.
Met uitzondering van het stimuleren van regionale ondernemers, is het lastig om MVI toe te passen bij jeugdhulp. Er zijn geen zelfstandige duurzaamheidsdoelen geformuleerd.

G. Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen en subsidie-aanvragen?

Het is een bewuste beleidsmatige keuze om geen gebruik te maken van de mogelijkheden om via de bevoegdheden die de gemeente als eigenaar heeft invloed uit te oefenen op het inkoopbeleid van verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen en stichtingen waar de gemeente deel van uit maakt. Er worden vanuit die hoedanigheid dan ook geen kaders meegegeven.

De gemeente Zoetermeer heeft er wel voor gekozen om in de subsidieverordening een wettelijke basis op te nemen die het mogelijk maakt om aan aanvragers van subsidies verplichtingen op te leggen over duurzaam inkopen. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt bij alle subsidies. De score op MVO is van invloed op de totaalbeoordeling en de toekenning van een subsidieaanvraag. Er worden (nog) geen voorwaarden gesteld aan het toepassen van social return door de subsidie-aanvrager.

4.6 Toetsing aan normenkader

Onze bevindingen leiden tot de volgende beoordeling

Tabel 14. Beoordeling normenkader over sturing aan andere overheden

Normen voor samenwerking	Beoordeling	Toelichting
Er wordt gestuurd op samenwerking met overheden	Voldoende	Actieve deelname in netwerkorganisatie. Belangen MVI lopen nagenoeg synchroon, maar het samen-werkingsverband geeft geen extra impuls aan MVI. Gezamenlijk inkopen van jeugdzorg (via H10) is efficiënt. Jeugdzorg leent zich lastig voor MVI. Er is geen betrokkenheid bij MRDH.
Er wordt gestuurd op duurzaam inkopen door: **- verbonden partijen en**	Onvoldoende	Bewuste keuze om bedrijfsvoeringtaken van de verbonden partijen niet direct te beïnvloeden via statuten of regelingen.
-subsidierelaties	Voldoende	Actief beleid om bij subsidies MVI te laten meewegen bij beoordeling en toekenning, al is het beperkt. Geen SROI verplichting bij subsidies.

Deel 3: Beantwoording onderzoeksvragen

5 Samenvatting

5.1 Korte terugblik en aanleiding

De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Zoetermeer duidelijke ambities heeft op het gebied van duurzaam inkopen, maar dat hier blijkens de beschikbare benchmarks mogelijk verbeteringsmogelijkheden zijn. Dit is voor de rekenkamercommissie in het voorjaar van 2018 aanleiding geweest om een onderzoek te laten uitvoeren doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de praktijk van duurzaam inkopen. Door middel van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad inzicht bieden in de doelen, het kader en de resultaten van Duurzaam Inkopen in Zoetermeer, en in de mogelijkheden om de komende periode tot betere resultaten te komen.

Dit onderzoek heeft drie fasen doorlopen. In de oriëntatiefase zijn de relevante beleidsdocumenten bestudeerd, maar ook landelijke regels en akkoorden. In de verdiepingsfase zijn landelijke benchmarks en alle Nationale en Europese aanbestedingen die in 2017 zijn gepubliceerd door de gemeente Zoetermeer, geanalyseerd op de mate van Duurzaam Inkopen. De bevindingen hierin zijn geverifieerd door cluster Inkoop. Om de reikwijdte van Inkoop te kunnen duiden, is tenslotte het inkoopvolume geanalyseerd.
In de laatste fase zijn 16 ambtenaren van de gemeente Zoetermeer geïnterviewd.
De interviewverslagen zijn geaccordeerd door de geïnterviewden.
De resultaten van deze 3 fasen zijn weergegeven in dit rapport.

5.2 Beantwoording hoofdvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt: "*In hoeverre voldoet de praktijk in Zoetermeer aan de kaders voor duurzaam inkopen en welke verbetermogelijkheden zijn er om met inkopen en aanbesteden, samenwerking en verbonden partijen bij te dragen aan de realisatie van de duurzaamheidsambities van Zoetermeer?*'

We beantwoorden de hoofdvraag van dit onderzoek aan de hand van de volgende zeven deelvragen:

A. Welke kaders zijn er door het college en de raad gesteld op het gebied van duurzaam inkopen?
B. Wat zijn de doelen die Zoetermeer met Duurzaam Inkopen wil bereiken?
C. Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Zoetermeer? In hoeverre en op welke wijze worden de kaders uitgevoerd? Wat is de kwaliteit van de inkoop- en aanbestedingspraktijk in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?
D. Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te verwezenlijken?
E. In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?
F. Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?
G. Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen?

In de voorgaande hoofdstukken zijn de deelvragen beantwoord. Deze antwoorden vatten we hieronder samen.

A: Welke kaders zijn er door het college en de raad gesteld op het gebied van duurzaam inkopen?

De gemeenteraad heeft het kader voor duurzaam inkopen neergelegd in de Nota Duurzaam Inkopen (2010) . Dit beleid is door het college uitgewerkt in het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (2017) en het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid (2017).
Deze drie documenten vormen de algemene beleidsmatige kaders voor het duurzaam inkopen in Zoetermeer. Daarnaast komen de ambities op deelgebieden van duurzaam inkopen tot uiting in een aantal andere documenten dat het college heeft vastgesteld. Dit zijn zowel interne beleidsdocumenten als convenanten die het college met andere gemeenten is aangegaan.

B: Wat zijn de doelen die Zoetermeer met Duurzaam Inkopen wil bereiken?

De doelstellingen van Zoetermeer op het gebied van Duurzaam Inkopen zijn te onderscheiden naar algemene doelstellingen en doelstellingen meer specifiek op het gebied van milieu, social return on investment en lokale economie. In tabel 9 zijn deze doelstellingen samengevat:

C1: Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Zoetermeer?

Er is sprake van gecoördineerde inkoop waarbij het centrale cluster Inkoop (grotendeels) betrokken is bij de meervoudige en de Nationale/Europese aanbestedingen.
De vakafdelingen doen de enkelvoudige aanbestedingen zelf.
Cluster Inkoop heeft een inkooptoolkit ontwikkeld die budgethouders stap voor stap door een aanbestedingsproces begeleidt met de daarbij benodigde format-documenten. Het inkoopproces is daarmee grotendeels gestandaardiseerd. Voor inkopen van leveringen en diensten met een waarde vanaf €50.000,- en voor werken met een waarde vanaf €150.000,=, dient een startformulier te worden ingevuld.

De inkoopadviseurs binnen het Cluster Inkoop zijn tevens accountmanagers die als eerste aanspreekpunt functioneren voor de vakafdelingen. In het kader van dit accountmanagement met de clusters worden periodiek de verplichtingen, de contracten en de komende inkooptrajecten besproken.

C2: In hoeverre en op welke wijze worden de kaders uitgevoerd?

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat bij bijna 90% van de aanbestedingen de landelijke minimum(milieu)eisen -voorzover beschikbaar- geheel of gedeeltelijk worden toegepast. In gevallen waarin deze eisen niet beschikbaar zijn, worden in een meerderheid van de gevallen aanvullende of verdergaande eisen gesteld of wensen ten aanzien van duurzaamheid opgenomen, hetzij aan de onderneming, hetzij aan de opdracht.
De praktijk is hiermee goed op weg, maar heeft de gestelde doelstelling van 100% duurzaam inkopen per 2015 niet gerealiseerd.

In 20% van de aanbestedingen is een gunningscriterium met betrekking tot duurzaamheid geformuleerd. Dit is de helft van het doelpercentage zoals dat in de beleidskaders is opgenomen.

In alle Nationale en Europese aanbestedingen voor opdrachten van Diensten of Werken is social return opgenomen en daarmee wordt de doelnorm gerealiseerd. Geïnterviewden geven aan dat Social return ook wordt opgenomen in meervoudig onderhandse aanbestedingen.

De toepassing van de doelnormen op het gebied van lokale economie wordt gemonitord en gerapporteerd. Geïnterviewden geven aan dat dit thema zeker wordt opgenomen in onderhandse aanbestedingen.

C3: Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingspraktijk, in het bijzonder van het aspect van duurzaam inkopen?

De benchmarkgegevens laten zien dat Zoetermeer op enkele onderdelen lager dan gemiddeld scoort op duurzaamheid. Echter slechts een klein deel van de beoordeelde aspecten is beïnvloedbaar door Inkoop. Bij de aspecten die door Inkoop beïnvloedbaar waren, zijn de minimumeisen niet geheel overgenomen of geen verdergaande criteria gesteld.
Uit de interviews komt naar voren MVI weliswaar technisch is geborgd in het startformulier, maar dat het ontbreekt aan voldoende deskundigheid om hier in de uitvoering concrete handen en voeten aan te geven. De reden waarom MVI nog niet altijd wordt toegepast volgens de geïnterviewden dus vooral gelegen in tijdsdruk en onwetendheid. Bovendien is het Plan van Aanpak MVI nog maar recentelijk vastgesteld. De status en het draagvlak op bestuurlijk en managementniveau is niet helder en er is te weinig capaciteit voor ondersteuning op dit vlak.
Een trekker MVI wordt gemist, al dan niet bij Inkoop, samen met Duurzaamheid.

D: Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te verwezenlijken?

Uit de inkoopanalyse blijkt dat in de twee grootste inkoopgroepen Aanleg en onderhoud GWW en Nieuwbouw en onderhoud gebouwen de meeste kansen liggen voor duurzaam inkopen zowel voor wat betreft CO_2 reductie als SROI. Ook op het gebied van afvalverwerking zit er potentie bij de inkoop op SROI. Bij aanbestedingen van vervoer zijn CO_2 voordelen te behalen.
Door meer regie op de komende aanbestedingen, focus in de MVI thema's per productgroep en ondersteuning kan via de kansrijke aanbestedingen op het gebied van MVI, impact gemaakt maken.

E: In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?

Door in het inkoopbeleid focus aan te brengen op de MVI thema's en aan de afdelingen doelstellingen mee te geven, wordt MVI tastbaarder. De afdelingen kunnen dan kennis opbouwen over 'hun' MVI thema. Een trekker op het gebied van MVI is nodig, die in elke aanbesteding meedenkt over de mate van MVI en die de aansluiting verzorgt met het programma Duurzaamheid.

F: Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?

De gemeente Zoetermeer zet vanwege efficiencydoelstellingen in op regionale samenwerking en heeft zich via de samenwerkingsovereenkomst Inkoopkracht Zuid Holland West [5] verbonden aan de samenwerking als netwerkorganisatie. De ambities op het gebied van duurzaam inkopen van de individuele deelnemers lopen grotendeels synchroon. De inkoopsamenwerking staat aldus niet in de weg aan de realisatie hiervan, maar heeft ook geen zelfstandige doelen geformuleerd op het gebied van duurzaam inkopen. In die zin gaat er geen extra impuls tot verduurzaming van de inkoop vanuit.

H10 Inkoopbureau is verantwoordelijk voor de inkoop en het contracteren van alle jeugdhulp in de regio Haaglanden. Deze dienstverlenging leent zich goed voor het stimuleren van regionale ondernemers. In de aanbesteding jeugdhulp is Social Return wel opgenomen, maar blijkt lastig in te vullen. De aard van de dienstverlening leent zich lastig voor de overige thema's van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en hiervoor zijn dan ook geen expliciete duurzaam inkopen doelstellingen bepaald.

G. Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen?

Het is een bewuste beleidsmatige keuze om geen gebruik te maken van de schriftelijke mogelijkheden om via de bevoegdheden die de gemeente als eigenaar heeft direct invloed uit te oefenen op het inkoopbeleid bij verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen en stichtingen waar de gemeente deel van uit maakt. Er worden vanuit die hoedanigheid dan ook geen kaders meegegeven.

Via vertegenwoordiging als aandeelhouder of bestuurslid heeft de gemeente (indirect) invloed op de bedrijfsvoering van de betreffende verbonden partij.

De gemeente Zoetermeer heeft er wel voor gekozen om in de subsidieverordening een wettelijke basis op te nemen die het mogelijk maakt om aan aanvragers van subsidies verplichtingen op te leggen over duurzaam inkopen. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt bij alle subsidies. De score op MVO is van invloed op de totaalbeoordeling en de toekenning van een subsidieaanvraag.

5.3 Toetsing aan het normenkader

Voor de beoordeling van de bevindingen is een normenkader ontwikkeld met normen voor het beleidskader en de instrumenten, voor de uitvoering van duurzaam inkopen en voor de samenwerking. Wij hebben de bevindingen aan de hand van het normenkader getoetst.

Tabel 15. Beoordeling normenkader

Normen voor beleidskader	Beoordeling	Toelichting
Er is een heldere, eenduidige visie op duurzaam inkopen	Matig	Het beleid is versnipperd over documenten. Meest recente document heeft wel integraal karakter, maar lijkt nog onvoldoende bekend/gedragen in organisatie. Focus op welke MVI thema's ontbreekt.
Er zijn heldere beleidsdoelen voor duurzaam inkopen	Voldoende	Op onderdelen SROI en lokale economie duidelijk. Op milieu niet.
Die doelen zijn consistent	Goed	De doelen uit het inkoopbeleid borduren voort op de nota Duurzaam Inkopen.
Die doelen zijn bekend in de organisatie	Matig	Het opnemen van de minimumeisen is redelijk goed bekend in de organisatie. De onderdelen SROI en lokale economie zijn goed bekend. De 7 MVI thema's zijn onbekend binnen de organisatie.
De doelen worden gedragen door management en bestuur	Matig	Het is de organisatie niet duidelijk welk belang de raad, het college en het management hecht aan MVI en aan welk MVI thema.
De prioritering is duidelijk	Onvoldoende	In het Plan van Aanpak MVI is geen prioriteit aangegeven. Hoe om te gaan met eventuele conflicterende belangen, is niet duidelijk.
Verantwoordelijkheden zijn duidelijk	Voldoende	Staat niet in beleidsdocumenten, maar uit interviews blijkt dat dit wel bekend is.
De doelen sluiten aan op landelijke regelgeving, standaarden en trends	Matig	Een gemeente met hoge ambities op het gebied van duurzaamheid is veelal betrokken bij een of meerdere akkoorden. De gemeente Zoetermeer is dit niet. De wijze waarop de gemeente Zoetermeer sociaal betrokken ondernemers koppelt aan haar inkopen met het SEBO keurmerk, is uniek in Nederland.
Het proces hoe om te gaan met kosten is duidelijk	Matig	Er is in het beleid geen rekening gehouden met eventuele meerkosten. Uit interviews blijkt dat het de organisatie wel duidelijk is hoe er mee om te gaan.
Planning is duidelijk	Matig	Doelstellingen missen jaartallen waarin bepaalde resultaten dienen te zijn behaald.

Normen voor beleidskader	Beoordeling	Toelichting
Het beleid borgt monitoring en evaluatie	Voldoende	Monitoring, evaluatie en herziening is opgenomen in het Plan van Aanpak MVI en eerstens voorzien per 2019.

Normen voor instrumenten	Beoordeling	Toelichting
Er zijn specifieke instrumenten benoemd voor realisatie van de doelen	Matig	Het beleid omvat met name algemene doelstellingen, weinig nadere operationalisering hiervan in de vorm van concrete instrumenten, met uitzondering van het startformulier.
De instrumenten passen bij de doelen	Onbekend	Prioritering en instrumenten ontbreken. De minimumeisen zijn veelal niet actueel en weinig ambitieus.
De instrumenten passen bij de prioritering	Onbekend	Prioritering en instrumenten ontbreken. De minimumeisen gaan alleen over milieu.

Normen voor uitvoering duurzaam inkopen	Beoordeling	Toelichting
De organisatie en uitvoeringsstructuur zijn helder vastgelegd	Voldoende	De taakverdeling inkoop en vakafdelingen is helder. Capaciteitsgebrek in de ondersteuning is een knelpunt
Er wordt gestuurd op samenhang tussen en met andere betrokken beleidsterreinen	Matig	Er is geen verbinding (meer) met het algemene beleid voor duurzaamheid. Verbinding met beleid werk en inkomen is goed. Verbinding met economie is goed.
De uitvoering verloopt conform het beleid	Matig	De MVI thema's zijn nog te onbekend, m.u.v. lokale ondernemers en SROI.
De uitvoering verloopt conform het organisatieplan	Onvoldoende	Er is capaciteitsgebrek in ondersteuning, zowel een trekker als een adviseur.
De uitvoering verloopt conform de begroting	Goed	In het kader zijn geen (extra) kosten opgenomen voor duurzaam inkopen.
De beleidsdoelen worden gerealiseerd: **- duurzaam inkopen** **- social return** **- de kansen voor lokale ondernemers vergroten**	Onvoldoende Goed Voldoende	De beleidsdoelen zijn niet gerealiseerd. SROI is in alle aanbestedingen opgenomen. Dit thema speelt bij onderhandse aanbestedingen; het thema is verwerkt in het startformulier en goed bekend in de organisatie, dus het ligt in de lijn der verwachting dat dit doel wordt gerealiseerd.
Mate van voldoen aan wet- en regelgeving en standaarden	Matig	O.b.v. benchmarks scoort Zoetermeer matig; echter slechts in beperkte mate is dit te beïnvloeden door Inkoop. De landelijke minimumeisen worden voor nog niet voor 100% meegenomen. Er wordt gestart met MVI.
Er is voldoende capaciteit voor de uitvoering	Matig	Cluster inkoop geeft aan geen capaciteit te hebben om in gewenste ondersteuning van budgethouders te voorzien.
Er is voldoende kennis voor de uitvoering	Onvoldoende	Budgethouders beschikken over onvoldoende kennis om MVI goed toe te passen.

Normen voor uitvoering samenwerking	Beoordeling	Toelichting
Er wordt gestuurd op samenwerking met overheden	Voldoende	Actieve deelname in netwerkorganisatie. Belangen MVI lopen nagenoeg synchroon, maar het samen-werkingsverband geeft geen extra impuls aan MVI. Gezamenlijk inkopen van jeugdzorg (via H10) is efficiënt. Jeugdzorg leent zich lastig voor MVI. Er is geen betrokkenheid bij MRDH.
Er wordt gestuurd op samenwerking met **- verbonden partijen en**	Onvoldoende	Bewuste keuze om bedrijfsvoeringtaken van de verbonden partijen niet direct te beïnvloeden via statuten of regelingen.
-subsidierelaties	Voldoende	Actief beleid om bij subsidies MVI te laten meewegen bij beoordeling en toekenning, al is het beperkt. Geen SROI verplichting bij subsidies.

Overzicht van gesproken personen

Naam	Functie	Organisatie
Adjai Soodoo	Programmamanager / Regisseur Subsidies	Gemeente Zoetermeer
Angelique Schepers	Teammanager cluster Inkoop	Gemeente Zoetermeer
Anita Bukman	Inkoopadviseur cluster Inkoop	Gemeente Zoetermeer
Astrid Harland	Senior Jurist Juridische Aangelegenheden en Bestuurlijke Ondersteuning	Gemeente Zoetermeer
Arie Cees de Jong	Manager Stadsbeheer	Gemeente Zoetermeer
Astrid Hoogeveen	Senior Jurist Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning	Gemeente Zoetermeer
Benno Moor	Teammanager Vastgoedontwikkeling	Gemeente Zoetermeer
Charlotte Bredie	Inkoopadviseur cluster Inkoop	Gemeente Zoetermeer
Chris Stam	Teammanager Werk, Scholing en Inkomen	Gemeente Zoetermeer
Gerard Teunissen	AO/IC adviseur	Gemeente Zoetermeer
Helen Arron	Business adviseur F&C, Griffie en Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning	Gemeente Zoetermeer
Joyce Verhoeven	Projectleider Social Return	Gemeente Zoetermeer
Koos Swieringa	Teammanager vastgoed / Facilitair Bedrijf	Gemeente Zoetermeer
Mario van den Berg	Inkoopadviseur cluster Inkoop	Gemeente Zoetermeer
Peter Verheggen	Programmamanager Duurzaam en Groen Zoetermeer / sr. Beleidsadviseur Milieu	Gemeente Zoetermeer
Robert Bernadina	Projectleider verbeteren inkoopproces	Gemeente Zoetermeer

Overzicht van geraadpleegde bronnen

Nr	Maand	Jaar	Vastgesteld door	Titel	Auteur	Kader MVI
1	Juli	2017	College	Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen	Gemeente Zoetermeer	X
2	September	2010	Raad	Nota Duurzaam Inkopen	Gemeente Zoetermeer	X
3	Januari	2017	College	Inkoop- en Aanbestedingsbeleid	Gemeente Zoetermeer	X
4	Januari	2018		Jaarplan Cluster Inkoop 2018	Gemeente Zoetermeer	
5	Januari	2018	College	Samenwerkingsovereenkomst Inkoopkracht ZHW	Gemeenten Zoetermeer, Delft, Westland, Pijnacker Nootdorp	
6	Januari	2016	Raad	Kadernota Verbonden Partijen	Gemeente Zoetermeer	
7	November	2007	Raad	Programma Duurzaam en Groen Zoetermeer 2030	Gemeente Zoetermeer	
8		2015	Raad	Programma Duurzaam en Groen 2016-2020	Gemeente Zoetermeer	X
9		2015	Raad	Actieplan Economie Zoetermeer	Gemeente Zoetermeer	X
10	Maart	2011	College	B&W Advies ondertekening regionaal convenant Rijden op Groen gas	Gemeente Zoetermeer	X
11		2009	Raad	Nota Duurzaam Bouwen	Gemeente Zoetermeer	X
12	Mei	2016	Raad	Algemene Subsidie Verordening 2016	Gemeente Zoetermeer	
13	Mei	2016	College	Subsidieregeling 2016	Gemeente Zoetermeer	
14			Nvt	Vragenlijst bij subsidieverzoek	Gemeente Zoetermeer	
15	Februari	2018	nvt	Zoetermeer Duurzaamheidspact	Politieke partijen gemeente Zoetermeer	X
16	Februari	2018	Nvt	Quick Scan Duurzaamheid Nederandse Gemeenten. *Energie, afval en mobiliteit in de G4 en G32*	Stichting Natuur en Milieu	
17	Januari	2016	Nvt	Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?	Telos en VNG International	

Nr	Maand	Jaar	Vastgesteld door	Titel	Auteur	Kader MVI
18	November	2017	Nvt	Benchmark Duurzaam Inkopen van Vervoer Een onderzoek naar gemeentelijke vervoersaanbestedingen 2016/2017: Doelgroepenvervoer en eigen wagenpark	Stichting Natuur en Milieu	
19	November	2016	Nvt	Benchmark Duurzaam Inkopen van Vervoer Een onderzoek naar gemeentelijke vervoersaanbestedingen: Wmo-, leerlingenvervoer en eigen wagenpark In de periode juni 2015 t/m juni 2016	Stichting Natuur en Milieu	
20	December	2015	Nvt	Goed (Aan)Besteed? Benchmark duurzaam aanbesteden in WMO-, leerlingenvervoer- en eigen-wagenpark Nederlandse overheden eerste half jaar van 2015	Stichting Natuur en Milieu	
21		2014	Nvt	Lokale Duurzaamheidsmeter 2013-2014	VNG	
22	December	2016	Nvt	Manifest Maatschappelijk verantwoord Inkopen	Ministerie I&M	
23	Januari	2018	Nvt	Transitie agenda Circulaire Bouweconomie: Samen bouwen aan de circulaire economie voor Nederland in 2050	Werkgroep Bouw	
24	Januari	2017	Nvt	Grondstoffenakkoord (Nederland Circulair in 2050)	Ministerie I en M	
25			Nvt	Website van Expertisecentrum Aanbesteden PIANoo	Ministerie van EZ	
26	Januari	2014	Nvt	Prioriteitstelling en aanbevelingen Duurzaam inkopen voor gemeente Den Haag	CE Delft	
27	Juli	2017	Niet bekend	Actieplan MVI gemeente Westland	Gemeente Westland	
28	Maart	2017		Afwegingskader taakuitvoering	Gemeente Zoetermeer	
29				Handreiking professioneel opdrachtgeverschap	Gemeente Zoetermeer	
30				Website Metropoolregio Rotterdam Den Haag		

Nr	Maand	Jaar	Vastgesteld door	Titel	Auteur	Kader MVI
31	Augustus	2018		Enquête ten behoeve van rapport: “Geleerde lessen van MVI”.	CE Delft	
32		2006		Analyse Gemeente als regisseur’ Gemeente Governance Handboek Verbonden partijen ‘Twee voeten in één sok’, een uitgave van de industry Lokaal Bestuur van Deloitte (2006)	Deloitte	

Overzicht van gebruikte afkortingen

Gesorteerd op alfabetische volgorde

Afkorting	Voluit	Eventuele toelichting
CROW	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek.	Het is meer bekend als kennisplatform CROW.
FSC	Forest Stewardship Council	Keurmerk voor hout en houtproducten voor verantwoord bosbeheer.
G4	De 4 grootste gemeenten: Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht.	
GPR	Gemeentelijke Praktijk Richtlijn	GPR Gebouw meet duurzaamheid van woning- en utiliteitsbouw op 5 thema's.
GWW	Grond/-Weg en Waterbouw	
H10	H10 Inkoopbureau H10	Gemeenschappelijke Regeling voor de inkoop en het contracteren van jeugdhulp voor de gemeentes Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.
MKB	Midden- en Kleinbedrijf	
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	
MVI	Maatschappelijk Verantwoord Inkopen	
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	
PIANOo	Professioneel Inkoop en Aanbesteden Netwerk Organisatie overheid	Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken
SEBO	Sociaal en Betrokken Onderneming	Zoetermeers keurmerk
SROI	Social Return on Investment	
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten	
ZHW	Zuid Holland West	Inkoopkracht ZHW is de inkoopsamenwerking tussen 4 gemeenten: Delft, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer en Westland.
ZSA	Zeer Stil Asfalt	