



Bestuurlijke nota

Effectiviteit van Duurzaam inkopen

November 2018

Onderzoek “Effectiviteit van Duurzaam Inkopen”

Aanleiding

De gemeenteraad van Zoetermeer heeft uitgesproken ambities ten aanzien van duurzaam inkopen. Duurzaam inkopen is een van de vier pijlers van het deelprogramma Duurzaam & Groen Zoetermeer 2016-2020 waarmee uitvoering wordt gegeven aan het ‘Programma Duurzaam Zoetermeer 2030’. De andere drie pijlers zijn: het klimaat (100% CO2 reductie); een gezond leefmilieu (geluid- en luchtkwaliteit); en een natuurrijk en groen Zoetermeer (biodiversiteit).

Het deelprogramma 2016-2020 stelt dat voor de pijlers ‘gezond leefmilieu’ en ‘duurzaam inkopen’ in de komende jaren geen extra impuls meer nodig is, omdat de ambities voor een gezond leefmilieu inmiddels zijn behaald en duurzaam inkopen geïntegreerd is in het inkoopbeleid (nota Duurzaam inkopen). Onder duurzaam inkopen wordt verstaan dat duurzaamheidscriteria zwaarwegend meetellen bij het inkoop- en aanbestedingsproces. Duurzaamheidscriteria betreffen zowel milieu- als sociale criteria.

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 scoort in deze onderzoeken, door de bank genomen, niet hoog.¹

De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente Zoetermeer stevige ambities uitspreekt op het gebied van duurzaam inkopen. De vergelijking met andere gemeenten roept echter vragen op over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en over de praktijk van duurzaam inkopen en aanbesteden. Voor de rekenkamercommissie vormde dat aanleiding voor het laten uitvoeren van een onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door bureau twINKel.

Conclusies

1. Het jaarlijks beïnvloedbaar inkoopvolume van de gemeente Zoetermeer bedraagt rond 145 miljoen euro. Daarbij zijn zo’n 3000 leveranciers betrokken.
2. 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 (MVI; 2017) en het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid (2017).
3. Op grond van het Plan van aanpak MVI worden bij elke aanbesteding minstens twee van de volgende zeven MVI thema’s als voorwaarde opgenomen:
 - Circulair inkopen
 - Biobased inkopen
 - Klimaatbewust inkopen (voorheen duurzaam inkopen)
 - Social Return

¹ In het onderzoek *Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?* is de gemeente Zoetermeer samen met 61 andere – grotere en kleinere – gemeenten onderzocht. Het feitelijke ambitieniveau van duurzaam inkopen is gemeten aan de hand van de antwoorden op 20 vragen. Zoetermeer komt in deze vergelijking met Almere en Delft op een gedeelde 38ste plek van de 62 onderzochte gemeenten.

- Rekening houden met internationale sociale voorwaarden (o.a. geen kinderarbeid, leefbaar loon, recht op vakvereniging)
- MKB-gericht inkopen
- Innovatiegericht inkopen

Het Plan van Aanpak MVI geeft geen prioritering aan.

De algemene doelstellingen op het gebied van Duurzaam inkopen – naast de toepassing van de MVI – zijn:

- 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.

4. Uit de interviews blijkt dat de organisatie niet goed op de hoogte is van de inhoud van het Plan van Aanpak MVI.
In de praktijk van het inkoopbeleid komen vooral de thema's 'Social Return' en het stimuleren van lokale ondernemers ('MKB-gericht inkopen') uit de verf. De overige thema's worden niet als voorwaarde(n) meegenomen bij het inkopen. Voor budgethouders is het daarbij nog onduidelijk wat deze andere vijf MVI-thema's omvatten en welk MVI-thema in welke productgroepen kansrijk is.
5. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat bij bijna 90% van de aanbestedingen de landelijke minimum(milieu)eisen – voor zover beschikbaar – geheel of gedeeltelijk worden toegepast. In gevallen waarin deze eisen niet beschikbaar zijn, worden meestal wel aanvullende of verdergaande eisen gesteld of wensen ten aanzien van duurzaamheid opgenomen, hetzij aan de onderneming, hetzij aan de opdracht. In de praktijk is men dus goed op weg. De gestelde doelstelling van 100% duurzaam inkopen per 2015 is echter nog 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.
6. Volgens het inkoopbeleid dient Social Return opgenomen te zijn in alle inkopen van Werken en Diensten die meervoudig onderhands, nationaal of Europees zijn aanbesteed. Deze doelnorm wordt volledig gehaald. De wijze waarop de gemeente Zoetermeer sociaal betrokken ondernemers met het SEBO-keurmerk koppelt aan het inkoopbeleid, is uniek in Nederland.
7. Het inkoopbeleid legt de verantwoordelijkheid voor 'duurzaam inkopen' bij de budgethouders. Uit de interviews blijkt dat de budgethouders van de gemeente Zoetermeer bekend zijn met de methode van 'duurzaam inkopen', in de zin van het toepassen van de landelijke minimum(milieu-)eisen. Budgethouders zijn echter niet altijd doordrongen van hun verantwoordelijkheid om up-to-date MVI marktkennis te hebben.
8. Als geheel gevoel komt uit de interviews naar voren dat MVI nu nog afhankelijk is van persoonlijke/ intrinsieke motivatie voor het onderwerp en van MVI kennis van zowel budgethouder als inkoopadviseur. De status en het draagvlak op bestuurlijk en managementniveau zijn niet helder en men ervaart te weinig capaciteit voor ondersteuning op dit vlak. Een trekker MVI wordt gemist, al dan niet bij Inkoop, samen met Duurzaamheid.
9. Het programma Duurzaamheid 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 adviseur voor duurzaam inkopen, die vanaf het eerste begin meedenkt met de kansen voor MVI in een aanbesteding.

10. Alle Europese aanbestedingen besteedt de gemeente Zoetermeer aan met 'de regio', via de samenwerkingsovereenkomst Inkoopkracht Zuid Holland West. De ambities op het gebied van duurzaam inkopen van de vier deelnemende gemeenten lopen grotendeels synchroon. De inkoop samenwerking staat aldus niet in de weg in 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 van uit.
11. 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 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.
12. 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 een te leveren bijdrage aan maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Aanbevelingen

Aan de raad

1. Spreek duidelijk uit welk belang de raad hecht aan maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) en aan afzonderlijke MVI-thema's, en vraag het college om daaraan uitvoering te geven en jaarlijks te rapporteren over de vorderingen in de uitvoering.
2. Maak goed gebruik van de mogelijkheden die het inkoop- en aanbestedingsbeleid biedt als hefboom om duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren.
3. Heroverweeg de beleidskeuze 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 bij verbonden partijen zoals gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen en stichtingen waar de gemeente deel van uit maakt.

Aan het college

1. Maak de gemeenteraad duidelijk wat het belang is van MVI en rapporteer jaarlijks over de voortgang van de realisatie van de doelstellingen.
2. Draag de verschillende thema's van MVI –en feitelijk van het Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeverschap– binnen het ambtelijk apparaat uit. Verbreed het bevorderen van het opdoen van de daartoe benodigde vak- en marktkennis bij budgethouders. Bevorder het in aanbestedingsprocedures beschouwen van integrale levensduurkosten van een product of werk, in plaats van uitsluitend te beoordelen op aanschafprijs.

3. Maak per inkoopgroep duidelijk welke MVI-thema's als 'speerpunten' bijzondere aandacht verdienen. Zie erop toe dat het percentage aanbestedingen waarbij gunningscriteria ten aanzien van duurzaamheid worden geformuleerd, op korte termijn substantieel wordt verhoogd om alsnog aan de eerder gestelde norm (van 40% van alle aanbestedingen) te voldoen.
4. Versterk de capaciteit voor de coördinatie van het beleid ten aanzien van MVI en Duurzaamheid, zodat budgethouders/inkopers kunnen rekenen op professionele ondersteuning.
5. Borg dat alle meervoudige, nationale en Europese aanbestedingen via Cluster Inkoop lopen.
6. Meet de resultaten van MVI en deel de uitkomsten binnen de organisatie om MVI beter in de gemeentelijke organisatie te verankeren.