

Duurzaam inkopen en aanbesteden – provincie Utrecht

Aanleiding

Het afgelopen decennium heeft duurzaam inkopen zich ontwikkeld, zowel in brede zin in de maatschappij, als bij de overheid. De doelstelling van het vorige kabinet om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen, is aanleiding geweest om ook verdere afspraken te maken met gemeenten en provincies. Dit heeft voor de provincies geleid tot deelnameverklaringen, waarin de doelstelling is opgenomen dat provincies in 2015 100% duurzaam inkopen. De doelstelling '100% duurzaam inkopen' betekent dat voor alle inkopen en aanbestedingen binnen 52 productcategorieën - waarvoor door Agentschap NL criteria zijn opgesteld - alle minimum criteria worden toegepast. In de deelnameverklaringen tussen de provincies en het rijk worden geen drempelbedragen voor inkopen en aanbestedingen beschreven waarboven deze afspraak geldt.

Probleemstelling

De Rekenkamer wil inzicht verkrijgen in de kwaliteit van het duurzaam inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Randstadprovincies en de uitvoering van dit beleid. De onderzoeksvragen luiden:

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

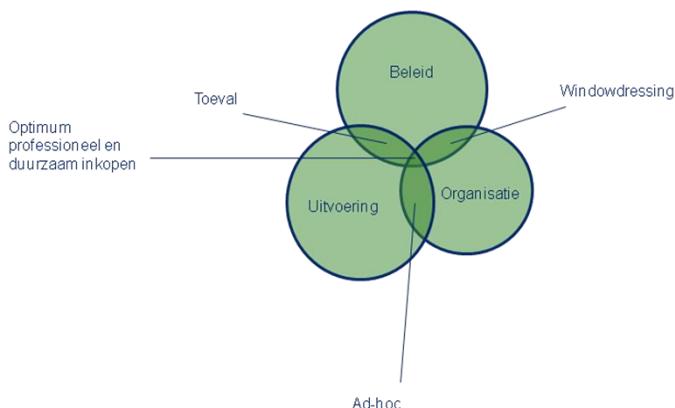
Algemene conclusie

De uitvoering van duurzaam inkopen lijkt goed op orde: Utrecht realiseerde in 2010 een percentage van 99% duurzaam inkopen. Met dit percentage realiseert Utrecht bijna de eigen doelstelling van 100% duurzaam inkopen in 2010. Gelet op het streven van 100% duurzaam inkopen (voor het totale inkoopvolume waarvoor criteria zijn opgesteld) in 2015 constateren wij echter dat de organisatie (nog) niet voldoende geborgd is. Er is onvoldoende sprake van controle door de afdeling Inkoop op opname van de duurzaamheidscriteria voor alle inkoop en aanbestedingen. 100% duurzaam inkopen is in Utrecht een resultaatverplichting en de afdeling inkoop heeft een aanjagende rol toebedeeld gekregen voor duurzaam inkopen. Zij controleert echter alleen dat de duurzaamheidscriteria worden toegepast bij de aanbestedingen die zij begeleidt. De kleinere aanbestedingen, die vakafdelingen zelf mogen uitvoeren, worden niet gecontroleerd op duurzaamheidscriteria.

Beoordeling en bevindingen

De Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit en de uitvoering van het duurzaam inkoop en aanbestedingsbeleid, grafisch weergegeven als een zogeheten 'bollenmodel'. In een ideale situatie sluiten beleid, organisatie en uitvoering naadloos op elkaar aan, grafisch weergegeven in de vorm van bollen van gelijke grootte.

De afbeelding hiernaast geeft de bevindingen in Utrecht grafisch weer. Zichtbaar wordt dat Utrecht beleid heeft geformuleerd waarvoor er niet in alle gevallen voldoende organisatorische borging is. Sterk aan de uitvoering is dat monitoring gebruikt wordt voor verbetering en dat alle betrokken medewerkers goed op de hoogte zijn van de verplichting die de provincie is aangegaan. De organisatie van duurzaam inkopen heeft als sterke punten dat de inkoopfunctie een aanjagende rol is toebedeeld voor duurzaam inkopen en zo een groot deel van de inkopen kan controleren. Deze sterkte geldt dus echter voor maar een deel van het inkoopvolume en daarmee is de organisatie niet afdoende om het beleidsdoel te realiseren. Inkoop samenwerking vindt op ad-hoc basis plaats tussen de inkoopafdelingen van de provincies. De borging van de samenwerking is beperkt waardoor de samenwerking niet zo robuust is als die zou kunnen zijn.



Extra conclusie

De doelstelling van 100% duurzaam inkopen wordt niet eenduidig geïnterpreteerd. De afspraak in de deelnameverklaringen tussen het Rijk en de provincies wekt de suggestie dat in 2015 alle inkoop en aanbestedingen duurzaam zijn. Dit is echter niet het geval:

- (1) de eis van 'duurzaam inkopen' geldt alleen voor de 52 productcategorieën waarvoor criteria zijn geformuleerd;
- (2) in de externe tweejaarlijkse duurzaamheidsmonitor wordt een drempelbedrag gehanteerd, waarboven gerapporteerd wordt over duurzaam inkopen. Hierdoor ontbreekt het inzicht in de mate van duurzaam inkopen over een belangrijk deel van het totale inkoopvolume en kan de landelijke monitor een te positief beeld geven.

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

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

Aanbevelingen aan PS

- A1. Stel vast of 100% duurzaam inkopen voor alle inkoop en aanbestedingen vallend onder de 52 productcategorieën een gewenste doelstelling is voor 2015. Als alternatief zou PS bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een drempelbedrag waarboven 100% duurzaam inkopen geldt. Een andere kaderstellende optie is het kiezen voor een lager totaalpercentage duurzaam inkopen, waarbij het "pas toe of leg uit" –principe wordt gehanteerd.
- A2. Indien voor een gewijzigde doelstelling gekozen wordt, ga bij voorkeur in P12 of P4 verband in overleg met het Rijk om de deelnameverklaring te herzien.
- A3. Zorg dat u een jaarlijkse rapportage ontvangt – conform de afspraak in de Deelnameverklaring met het Rijk - over de gerealiseerde percentages duurzaam inkopen, waarin duidelijk uitgelegd wordt over welk deel van het inkoopvolume het gaat.

Aanbevelingen aan GS

... ingeval de 100% doelstelling conform de Deelnameverklaring gehandhaafd blijft:

- B1. Breid de "check" op duurzaam inkopen in de inkoopprocedure uit naar de enkelvoudige aanbestedingen en de meervoudige aanbestedingen onder € 25.000.
- B2. Breng kaders aan voor duurzaam inkopen waardoor inkoop en vakafdelingen zelf goed kunnen bepalen wat er bestuurlijk van hen verwacht wordt, ook met betrekking tot de inzet van gunningcriteria.

... ingeval de doelstelling door PS wordt herzien:

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

... met het oog op inkoop samenwerking:

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

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Duurzaam inkopen en aanbesteden - provincie Utrecht*. Het rapport en persbericht vindt u op onze website <http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl>. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Gerth Molenaar, molenaar@randstedelijke-rekenkamer.nl, tel. (020) 58 18 585.