

Algemene Rekenkamer

De minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T [070] 3424344
F [070] 3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 8 juni 2009

BETREFT Aandachtspunten Algemene Rekenkamer "Duurzaam Inkopen"

Wij willen u met deze brief graag informeren over ons onderzoek naar de voortgang van het duurzaam inkopen door de rijksoverheid. In dit onderzoek hebben wij ons met name gericht op de opzet van het beleid voor duurzaam inkopen. Daarnaast hebben we een aantal inkoopdossiers doorgenomen. Op basis van de bevindingen van ons onderzoek willen wij vijf punten, die relevant kunnen zijn voor het duurzaam inkopen door het Rijk, onder uw aandacht brengen. Deze aandachtspunten zijn:

- de formulering van het beleidsdoel;
- de duurzaamheidscriteria, die SenterNovem in opdracht van VROM heeft ontwikkeld;
- de monitor Duurzame Bedrijfsvoering Overheid 2006 en monitor Duurzaam Inkopen 2008;
- de praktijk en dan voornamelijk de organisatorische aspecten;
- de situatie in Europa.

1. Doelformulering

Voor het Rijk geldt als doelstelling dat in 2010 duurzaamheid als zwaarwegend criterium wordt meegenomen in alle aankopen. Op het eerste gezicht is het realiteitsgehalte van de doelstelling, die ook wel als "100% duurzaam inkopen in 2010" wordt samengevat, beperkt. Uit de monitoring van de voortgang van de doelrealisatie van duurzaam inkopen blijkt dat het Rijk in 2006 en 2008 voor ongeveer de helft duurzaam inkocht. Bij het realiseren van dit prestatiedoel bevelen wij de rijksoverheid aan om prioriteit te geven aan die productgroepen waar met duurzaam inkopen de grootste milieuwinst te halen is. In het recente onderzoek naar de markt- en milieueffecten van duurzaam inkopen wordt in dit

kader verwezen naar de productgroepen als elektriciteit en gas, nieuwbouw en renovatie van kantoorgebouwen en vervoer.¹

2/6

Een aandachtspunt in de doelformulering is de frase "zwaarwegend criterium", die naar onze mening afbreuk doet aan het specifieke en meetbare van het doel. Doordat à priori lastig valt aan te geven wat onder "zwaarwegend" moet worden verstaan, blijft in de praktijk veel ruimte voor interpretatieverschillen bestaan. De inkoper en budgethouder bepalen zelf hoe zwaarwegend de argumenten zijn om niet duurzaam in te kopen. Naar onze mening volgt hieruit dat de verantwoording over duurzaam inkopen aan de Tweede Kamer een "comply or explain" karakter heeft. Het is echter niet haalbaar om over ieder afzonderlijk dossier verantwoording af te leggen. Op dit moment vindt de verantwoording over duurzaam inkopen plaats met behulp van de monitor Duurzaam Inkopen. De uitkomsten hiervan zijn van een hoog aggregatieniveau. Een mogelijke middenweg tussen verantwoording op het niveau van afzonderlijke inkoopdossiers en verantwoording op het niveau van de monitor, is om in de departementale jaarverslagen aandacht te besteden aan duurzaam inkopen, bijvoorbeeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

2. Duurzaamheidscriteria

In opdracht van het Ministerie van VROM heeft SenterNovem de duurzaamheidscriteria ontwikkeld die de inkopers moeten gebruiken. Voor elk van de circa 80 onderscheiden productgroepen heeft SenterNovem een criteriadocument opgesteld. Enkele productgroepen zijn komen te vervallen, waaronder de productgroep brandstoffen.

In een aantal inkoopdossiers is ons opgevallen dat de algemene of beschrijvende passages van het programma van eisen teksten bevatten over duurzaamheid en zelfs melding maken van één of meer door SenterNovem ontwikkelde criteria, maar dat die criteria vervolgens niet in de selectie- of gunningsfase worden gebruikt.² Feitelijk zijn die criteria dan niet van invloed geweest op de aankoop. Voor deze omissies kunnen we geen duidelijke oorzaak aanwijzen. Wellicht zijn inkopers en budgethouders nog onvoldoende bekend met de juiste toepassing van de duurzaamheidscriteria.

¹ DHV (2009) *De impact van duurzaam inkopen. Verkenning van de effecten op markt en milieu.*

² Bij een aantal van de onderzochte dossiers bleek dat er ten tijde van het inkooptraject nog geen vastgestelde duurzaamheidscriteria waren. In dit verband gaat het echter om inkooptrajecten waarvoor al wel criteria in concept beschikbaar waren of vastgesteld waren.

Het is onze indruk dat de toepasbaarheid van de criteriadocumenten voor de inkopers nog verbeterd kan worden. De presentatie en de toegankelijkheid van de criteriadocumenten laten momenteel namelijk nog te wensen over. Voorts komt de terminologie in de documenten niet altijd overeen met de terminologie die in de inkooppraktijk gehanteerd wordt, wat tot verwarring en misverstanden kan leiden. Tot slot is in de praktijk nog onvoldoende bekend dat de duurzaamheidscriteria moeten worden toegepast op het moment dat zij zijn vastgesteld, dus reeds thans, en niet pas in 2010. De inkopers en budgethouders moet duidelijk worden gemaakt dat de duurzaamheidscriteria nu al moeten worden toegepast. Overigens signaleren wij in de ontwikkeling en toepassing van de duurzaamheidscriteria ook een spanning met de wens om de administratieve lastendruk te verminderen. Wij vragen het kabinet erop toe te zien dat het systeem van duurzaamheidscriteria niet alleen effectief is maar ook uitvoerbaar blijft voor alle betrokkenen, dus vragers zowel als aanbieders.

Duurzaamheid gaat niet alleen over milieuaspecten maar ook over sociale aspecten, zoals arbeidsomstandigheden. De tot dusverre vastgestelde criteria hebben echter alleen betrekking op milieuvriendelijkheid. De sociale criteria zijn nog niet vastgesteld. Het voorstel van de vier betrokken departementen – VROM, SZW, EZ en BuZa – gaat uit van de vier fundamentele arbeidsnormen van de International Labour Organization (ILO), onder andere gericht tegen kinderarbeid en dwangarbeid. De inkoper van een departement moet de criteria opnemen in het contract. De opdrachtnemer moet de criteria opnemen in de contracten met zijn toeleveranciers, moet de risico's bij zijn toeleveranciers kennen en moet actie ondernemen wanneer er urgente signalen zijn dat er bij een toeleverancier sprake is van kinder- of dwangarbeid. Volgens het voorstel worden sociale criteria niet toegepast bij aanbestedingen die onder de Europese aanbestedingsdrempel vallen (€ 133.000 voor diensten en leveringen, € 5.150.000 voor werken) en gelden de sociale criteria niet voor Nederlandse opdrachtnemers.

Een volgend aandachtspunt is het actueel houden van de duurzaamheidscriteria. Als gevolg van bijvoorbeeld productvernieuwing of het goedkoper worden van technologie kunnen criteria verouderen, en verliezen ze hun onderscheidende en stimulerende werking. Voor het actueel houden van de criteria zijn op dit moment geen voorbereidingen getroffen. Wellicht kan Nederland hier van Australië leren. Dat land heeft voor het duurzaam inkopen een herzieningsstrategie vastgesteld, waardoor het actueel houden van de criteria in principe geborgd is.

Ten slotte maken we nog een opmerking over het ambitieniveau van de duurzaamheidscriteria. Het uiteindelijke effect van duurzaam inkopen houdt daarmee nauw verband. We hebben enkele aanwijzingen dat het huidige ambitieniveau van de duurzaamheidscriteria nog bescheiden is. Toetsing van conceptcriteria aan aanbestedingswetgeving heeft er namelijk toe geleid dat de criteria weliswaar concreter en kwantitatiever zijn geworden, maar ook beperkter in aantal en reikwijdte. Tegelijkertijd is ons gebleken dat departementen in de praktijk soms extra milieucriteria hanteren, in aanvulling dus op de juridisch getoetste en vastgestelde duurzaamheidscriteria, zonder dat dit tot problemen met de aanbesteding geleid heeft. Met de vastgestelde criteria is de lat dus kennelijk niet al te hoog gelegd.

3. Monitor Duurzaam Inkopen

Volgens de monitor uit 2006 scoorde het Rijk 50% voor duurzaam inkopen, in 2008 steeg de score naar 52%³. Deze percentages moeten met terughoudendheid worden gezien. Ten eerste hebben deze scores voor het Rijk betrekking op slechts zeven (2006) respectievelijk negen (2008) productgroepen, die bovendien niet door alle kerndepartementen worden ingekocht. We nemen aan dat deze beperking te maken heeft met het feit dat in 2008 nog slechts voor een beperkt aantal productgroepen duurzaamheidscriteria waren vastgesteld. Ten tweede is de monitor gebaseerd op enquêtes die de departementen zelf hebben ingevuld. Externe onderzoekers hebben de antwoorden hierop steekproefsgewijs geverifieerd door middel van interviews met de respondenten. Voor ons blijft de vraag in hoeverre deze methode voldoende betrouwbare resultaten oplevert. Voor een betrouwbaar beeld van de voortgang van het duurzaam inkopen bij het Rijk verdient het naar onze mening de aanbeveling om de monitoring op een bredere basis (meer productgroepen, groter inkoopvolume) te baseren. Aangezien de duurzaamheidscriteria voor alle productgroepen voorjaar 2009 zijn vastgesteld, moet dat in principe mogelijk zijn. Ook lijkt het ons wenselijk dat bij de monitoring een verband wordt gelegd met meer kwalitatieve aspecten, zoals de effecten op duurzaamheid of productvernieuwing.

³ In deze monitor worden alleen inkooptrajecten als duurzaam beschouwd waar *alle* van toepassing zijnde duurzaamheidscriteria zijn toegepast. Inkooptrajecten waar om zwaarwegende redenen niet duurzaam is ingekocht, worden dus niet meegeteld.

4. *Inkopers en budgethouders*

Een duurzame aankoop is de uitkomst van het samenspel tussen inkoper en budgethouder. De inkoper adviseert de budgethouder bij de afweging tussen de gestelde behoefte, de mate van duurzaamheid en de kosten. Afhankelijk van de situatie (bijvoorbeeld: Europese aanbesteding of niet) kan zo'n advies min of meer bindend zijn.

Bezien vanuit het streven om 100% duurzaam in te kopen, moet in het spel tussen inkoper en budgethouder elke beslissing om niet of minder duurzaam in te kopen goed gemotiveerd worden. Daarbij kan het voorkomen dat inkoper en budgethouder het niet eens worden over een niet-duurzame aankoop. Om een ordelijke afwikkeling van zo'n verschil van inzicht te verzekeren zou elke organisatie naar onze mening een escalatieprocedure moeten vaststellen. Het Ministerie van VROM bijvoorbeeld heeft onlangs een dergelijke procedure vastgesteld. Dit bevordert tevens de reconstrueerbaarheid van beslissingen om niet-duurzaam in te kopen, en legt de basis voor de daarover af te leggen verantwoording.

Voor inkopers is het lastig om de duurzaamheid van een product, dienst of levering in te schatten. In het kader van duurzaam inkopen wordt veel papieren bewijsmateriaal van de leveranciers gevraagd – bijvoorbeeld een certificaat van een milieuzorgsysteem. Meestal ontbreken de mogelijkheden om de werking van dit soort systemen in de praktijk te toetsen. Er zijn echter uitzonderingen. Het Ministerie van BZK heeft bijvoorbeeld bij zijn leverancier van reproductieapparatuur een bedrijfsbezoek afgelegd. Dit lijkt ons – voor zover haalbaar en doelmatig – een voorbeeld dat navolging verdient. Meer in het algemeen gaat het hier om de naleving van contractbepalingen, dus ook op het gebied van duurzaamheid. Wellicht nemen de mogelijkheden daarvoor toe met de invoering van het zogeheten "categoriemanagement", dat binnen het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' wordt ontwikkeld.⁴ Het lijkt ons goed als de ministers van VROM en BZK samen deze mogelijkheden bij de invoering van het categoriemanagement laten verkennen.

Een inspirerend voorbeeld uit Canada is verder het opnemen van een competentie in de functieomschrijving van medewerkers op een inkoopafdeling inzake het bijdragen aan duurzaam inkopen. Op deze manier kan de organisatie het

⁴ Dit concept houdt in dat op één departement alle kennis over het inkopen van één bepaalde productgroep geconcentreerd wordt.

'duurzame' gedrag waarderen, en de bewustwording van duurzaam inkopen onder inkopers (en budgethouders) vergroten.

6/6

5. Europese Unie

Op Europees niveau bestaat nog geen bindend beleidskader voor duurzaam inkopen. Wel is er een beleidsvisie ('communication') van de Europese Commissie uit december 2008 waarin de politieke doelstelling is geformuleerd van 50% groen inkopen door lidstaten in 2010. Er zijn vooralsnog geen verplichtingen (of sancties) verbonden aan deze doelstelling.

Op dit moment ontwikkelt ook de Europese Commissie milieucriteria. Nederland is op dat vlak al veel verder dan de Commissie – op zich ook niet verwonderlijk, gezien de omvangrijke inzet van het Rijk op dit dossier. Het is zaak dat de Nederlandse en Europese ontwikkelingen elkaar niet belemmeren, maar elkaar aanvullen en versterken. Het lijkt ons dan ook een goede zaak als Nederland zijn voorsprong zou gebruiken om de verdere ontwikkeling van het Europese beleid actief te beïnvloeden.

Een afschrift van deze brief zenden wij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

drs. G.M. de Vries,
wnd. president

drs. E.J.M. Polman,
wnd. secretaris