

Onderzoeksbrief Duurzaam Inkopen en Aanbesteden

1 Inleiding

Op 16 maart 2009 hebben GS een ‘Verklaring Duurzaam Inkopen Provincie Limburg’ ondertekend waarin zij de ambitie uitspreken dat de provincie in 2015 100% duurzaam inkoopt, met als tussenstap 50% in 2010. Met het ondertekenen heeft de provincie zich geconformeerd aan de bindende afspraken die Rijk, IPO en VNG begin 2009 over duurzaam inkopen hebben gemaakt. De percentages zoals vastgelegd in de verklaring hebben betrekking op het totale inkoopvolume dat gerelateerd is aan de verschillende productgroepen waarvoor duurzaamheidscriteria zijn ontwikkeld door SenterNovem (later AgentschapNL).

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in haar werkplan 2014 een onderzoek aangekondigd naar duurzaam inkopen door de provincie Limburg. Het doel daarvan is om inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van het duurzaam inkopen beleid van de provincie Limburg en de uitvoering (resultaten) daarvan.

In de periode maart - juni 2014 heeft de rekenkamer onderzocht hoe de provincie haar duurzaam inkopen beleid heeft vormgegeven en hoe de uitvoering daarvan is verlopen in de periode 2009 tot en met heden. Daartoe heeft zij met name documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokkenen van het cluster Juridische Zaken en Inkoop (JZI). Op basis daarvan heeft de rekenkamer een helder inzicht gekregen in de landelijke context van het thema duurzaam inkopen, de uitwerking daarvan in provinciaal beleid, de organisatie en de uitvoering van dit beleid in de afgelopen jaren en in actuele ontwikkelingen op dit beleidsterrein.

De betreffende bevindingen zijn opgenomen in het ‘Rapport van Bevindingen Duurzaam Inkopen en Aanbesteden provincie Limburg’ dat te raadplegen is op de website van de Zuidelijke Rekenkamer www.zuidelijkerekenkamer.nl

Paragraaf 2 van de voorliggende brief bevat de conclusies van het onderzoek en enkele specifieke aandachtspunten voor Provinciale Staten (PS). In de bijlage bij deze brief wordt een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek gegeven.

2 Conclusies en aandachtspunten

Op basis van de bevindingen van het onderzoek concludeert de rekenkamer dat met betrekking tot duurzaam inkopen er binnen de provincie Limburg sprake is geweest van een verandering van momentum. Met het Meerjarenprogramma Duurzame Bedrijfsvoering en het ondertekenen van de Verklaring Duurzaam Inkopen Provincie Limburg in maart 2009 hebben GS het onderwerp destijds met verve op de kaart gezet. Er werden ambitieuze doelstellingen geformuleerd (tot en met 2015) en GS zegden toe (jaarlijks) over de resultaten en de realisatie van de doelstellingen te zullen rapporteren. In tegenstelling tot het Rijk, waar nog wel activiteiten worden ondernomen om duurzaam inkopen verder te professionaliseren, vormt het onderwerp thans binnen de provincie nauwelijks nog een item. De (bestuurlijke) belangstelling hiervoor is gaandeweg verdwenen.

In het verlengde van het bovenstaande concludeert de rekenkamer ook dat GS hun toezegging te zullen rapporteren over de resultaten van duurzaam inkopen en realisatie van de geformuleerde ambitie niet zijn nagekomen. Zo heeft rapportage in het (milieu)jaarverslag, zoals aangekondigd in de Verklaring Duurzaam Inkopen Provincie Limburg, niet plaatsgevonden. Ook in de Jaarstukken 2009 tot en met 2013 en in de (tot nu toe enige opgestelde) 'Integrale jaarrapportage Inkoop en aanbesteden 2011' wordt niet of nauwelijks informatie verstrekt over duurzaam inkopen door de provincie. Er wordt geen inzicht geboden in de resultaten (doeltreffendheid en doelmatigheid) van het duurzame inkoopbeleid. PS zijn, ondanks een verzoek hiertoe door de commissie Fysiek Domein Duurzaamheid en Mobiliteit in haar vergadering van 25 juni 2010, ook niet op de hoogte gesteld van de resultaten van de 'Monitor Duurzaam Inkopen'¹ waar de provincie in 2010 aan mee heeft gedaan.

Tot slot concludeert de rekenkamer op basis van haar onderzoek dat belangrijke ontwikkelingen binnen de provincie met betrekking tot het bedrijfsonderdeel Inkoop, waartoe Duurzaam Inkopen behoort, tot op heden niet (expliciet) met PS zijn gecommuniceerd. Eind 2012 hebben de provincie Limburg en de gemeenten Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht besloten om hun krachten te bundelen op het gebied van bedrijfsvoeringstaken in een Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL). Daarbij is onder meer gestart met Inkoop. Begin 2014 heeft een harmonisatie van beleid op dit terrein plaatsgevonden wat heeft geresulteerd in een gezamenlijk 'Inkoop- en Aanbestedingsbeleid'.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat noch de oprichting van het SSC-ZL, noch het gezamenlijk opgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid met PS is besproken, terwijl

¹ Om na te gaan in hoeverre overheden de doelstellingen voor duurzaam inkopen bereiken mat het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Orde en Milieu (VROM) iedere twee jaar de voortgang hierin middels de 'monitor duurzaam inkopen'. Aan de derde monitor (2010) hebben naast kerndepartementen ook provincies, waterschappen en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners meegedaan.

het wel vitale onderdelen van de (toekomstige) bedrijfsvoering betreft met een groot financieel belang. De rekenkamer is van mening dat PS daarom in de gelegenheid moeten worden gesteld zich hierover uit te spreken in termen van financiële kaders, verantwoordelijkheidsverdeling, toezicht en verantwoording.

Met betrekking tot de eerste twee conclusies is de rekenkamer van mening dat GS dienen te rapporteren over de mate waarin de provincie de doelstelling uit 2009 heeft gerealiseerd en/of zal realiseren. Indien GS van mening zijn dat het onderwerp thans in een ander perspectief geplaatst dient te worden dan ten tijde van het uitspreken van de provinciale ambities, dan dient daar volgens de rekenkamer tegenover PS duidelijkheid over te worden geschapen.

3 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

3.1 Bestuurlijke reactie GS Limburg

Op 26 september 2014 ontving de rekenkamer de onderstaande bestuurlijke reactie van GS Limburg.

Op 3 september 2014 heeft u uw onderzoeksbrief “Duurzaam inkopen en aanbesteden” aan ons college aangeboden voor bestuurlijk commentaar.

Van die gelegenheid maken wij graag gebruik.

In uw brief meldt u dat het doel van het onderzoek is “...inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van het duurzaam inkopen beleid van de provincie Limburg en de uitvoering (resultaten) daarvan”.

In uw onderzoeksbrief concentreert u zich voornamelijk op de vormgeving van het beleid en dat met name op de manier waarop wij daarover verslag uitbrengen.

Samengevat doet u de volgende constatering.

1. De bestuurlijke belangstelling is gaandeweg verdwenen.
2. Er wordt geen inzicht geboden in de resultaten (doeltreffendheid en doelmatigheid) van het duurzame inkoopbeleid.
3. Belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering van het bedrijfsonderdeel inkoop, richting Shared Service Center, zijn niet met Provinciale Staten gecommuniceerd.

Hierover merken wij het volgende op.

Uw mening dat de bestuurlijke belangstelling voor duurzaam inkopen gaandeweg is verdwenen, delen wij niet. Wij hebben, zeker vanaf medio 2012, er nadrukkelijk op ingezet om duurzaamheid, en dus ook duurzaam inkopen, in de dagelijkse bedrijfsvoering te verankeren.

Dit heeft geleid tot een professionele inkooporganisatie, heldere procedures en strakke richtlijnen waarin de duurzaamheidsaspecten een prominente plaats hebben gekregen. Deze inbedding in de dagelijkse bedrijfsvoeringspraktijk verklaart wellicht waarom een expliciete bestuurlijke aandacht minder lijkt. Immers over bedrijfsvoeringsaspecten die niet aan nieuw beleid raken, wordt alleen op hoofdlijnen via de reguliere P en c cyclus gerapporteerd. Wij realiseren ons, uw bemerkingen lezend, dat wij onszelf hiermee wellicht tekort doen. Vooral nog staan wij nog steeds op het standpunt dat over bedrijfsvoeringsaspecten slechts op hoofdlijnen met Provinciale Staten wordt gecommuniceerd. Tenzij Provinciale Staten er prijs op stellen hier ook over te worden geïnformeerd, dan kan dat vanzelfsprekend.

Per saldo is onze conclusie op dit punt dat, geïsoleerd van de context, uw opmerking dat wij over de resultaten van duurzaam inkopen niet voldoende hebben

gecommuniceerd met Provinciale Staten, juist is. Wij voegen hier wel nadrukkelijk aan toe dat door het goed inbedden van duurzaam inkopen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk de aandacht voor het expliciet informeren over de concrete resultaten van duurzaam inkopen op de achtergrond is geraakt.

Uw conclusie dat over de resultaten van het beleid (doeltreffendheid en doelmatigheid) geen inzicht wordt geboden willen wij nuanceren. Over het rapporteren van de resultaten zijn wij hierboven ingegaan. Voor wat betreft het inzicht zelf het volgende. Eerder is landelijk gedefinieerd wat onder doeltreffendheid van duurzaam inkopen moet worden verstaan. Dat heeft geleid tot landelijk vastgestelde duurzaamheidscriteria die ook bij de provincie Limburg in het inkoopproces zijn opgenomen. Anders dan de rekenkamer opmerkt (onder punt 4 van de bijlage 1 (pag. 12/14) worden deze criteria wel degelijk adequaat bijgehouden. En daarmee hebben wij ook inzicht in de doeltreffendheid van het beleid op het terrein van duurzaam inkopen. Dit inzicht is op deze manier ook eenvoudig te genereren. Het is overigens juist, zoals boven door ons aangegeven, dat wij deze monitoringsgegevens niet actief aan Provinciale Staten aanbieden. Mochten Provinciale Staten hier wel prijs op stellen dan zullen wij deze indien gewenst zo nodig periodiek beschikbaar stellen.

Tot slot geeft de rekenkamer aan van mening te zijn dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten in de gelegenheid moet stellen zich uit te spreken over de oprichting van het Shared Service Center, met name in termen van financiële kaders, verantwoordelijkheidsverdeling, toezicht en verantwoording. Wij achten dit vanzelfsprekend.

Gedeputeerde Staten van Limburg.

3.2 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer

Naar aanleiding van de reactie van GS merkt de rekenkamer nog het volgende op. GS geven aan dat zij in de achterliggende periode vooral hebben ingezet op het vormgeven van een professionele inkooporganisatie waarin duurzaamheidsaspecten een prominente plaats hebben gekregen en waarover zij alleen op hoofdlijnen via de reguliere planning- en control cyclus rapporteren.

De rekenkamer hecht eraan op te merken dat zij in haar onderzoek geen materiaal aangereikt heeft gekregen dat deze stelling, voor wat betreft het aspect duurzaamheid, onderbouwt. De rekenkamer heeft geconstateerd dat GS hun eigen toezegging om (jaarlijks) over de resultaten en de realisatie van de doelstellingen met betrekking tot duurzaam inkopen te rapporteren, niet zijn nagekomen.

De rekenkamer heeft overigens wel met genoeg kennis genomen van de opmerking van GS dat zij het vanzelfsprekend achten om PS in de gelegenheid te

stellen zich uit te spreken over het Shared Service Center. Gelet op het
vergevorderde stadium waarin de ontwikkeling van het Center zich bevindt, beveelt
de rekenkamer aan dat dit zo spoedig mogelijk gebeurt.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 6 oktober 2014.

drs. L. Markensteyn
voorzitter

drs. P.W.M. de Kroon
directeur-secretaris

Bijlage 1 Samenvatting bevindingen

1 Rijksbeleid duurzaam inkopen

In juni 2005 heeft de Tweede Kamer (TK) een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en -investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen². Naar aanleiding daarvan is door de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) Duurzaam Inkopen als zelfstandig beleid ingezet. De uitvoering van dit beleid heeft onder andere geleid tot de ontwikkeling van duurzaamheidscriteria voor tientallen productgroepen³ en het ondertekenen door decentrale overheden van de ‘Verklaring Duurzaam Inkopen’ waarin zij zich conformeren aan de ambities van het Rijk.

In juni 2011 adviseren verschillende partijen⁴ de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M) verduurzaming breed in het inkoopproces van de overheid te integreren, omdat alleen dan duurzaam inkopen als strategisch sturingsinstrument kan worden ingezet. De partijen bevelen onder meer aan om geschiktheidseisen en/of selectiecriteria te hanteren gericht op verduurzaming van bedrijfsprocessen, de huidige duurzaamheidscriteria op basis daarvan te actualiseren, meer gebruik te maken van het gunningscriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI), de monitoring te verbeteren, en aandacht te hebben voor sociale voorwaarden.

Naar aanleiding van het advies wijst de staatssecretaris van I&M bestuurders van decentrale overheden in mei 2012 per brief op het belang van het strategisch inzetten van de inkoopfunctie om duurzaamheidsdoelen na te streven. De bestuurders worden gevraagd het ‘Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen’ te ondertekenen, ter vervanging van de ‘Verklaring Duurzaam Inkopen’, om zich zo te binden aan de (geactualiseerde) duurzaamheidseisen en sociale voorwaarden, aan het geven van een zwaar gewicht aan de duurzaamheidswensen en aan het streven om in alle fasen van het inkoopproces op zoek te gaan naar mogelijkheden voor duurzame oplossingen.

Uit een evaluatie van het rijksbeleid betreffende duurzaam inkopen eind 2013 blijkt dat bewustwording en toepassing van duurzaam inkopen de voornaamste effecten zijn van het gevoerde beleid. Veel overheden gebruiken de minimumeisen en passen de criteria toe. Daaraan wordt echter toegevoegd dat de bereikte (milieu)effecten groter zouden zijn als de criteria ambitieuzer zouden zijn geweest.

² Motie Koopmans-De Krom. Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 XI, nr. 130 Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005; motie van de leden Koopmans en De Krom, voorgesteld 30 juni 2005.

³ Vastgelegd in zogenaamde criteriadocumenten per productgroep, door het ministerie van VROM in samenwerking met (destijds) SenterNovem.

⁴ Advies Duurzaam Inkopen. VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak

Voorts wordt de uitwerking van het beleid voor duurzaam inkopen (relevantie instrumenten) voor verbetering vatbaar geacht. Mede omdat het criteriumstelsel slechts ingrijpt op één punt van het inkoopproces en niet op het proces als geheel. Aandachtspunten ten behoeve van de verdere versterking van (de uitvoering van) het beleid door lagere overheden zijn:

- Blijvende coördinatie door de rijksoverheid;
- vaststelling vooraf van beleidsdoelen en bijbehorende indicatoren ten behoeve van het meten van de effectiviteit van het duurzaam inkopen beleid;
- besef bij inkopers dat het om de totale kosten gaat;
- de controle op geleverde producten.

De staatssecretaris van I&M heeft de TK voor het laatst geïnformeerd over de voortgang van duurzaam inkopen in februari 2014, onder de toezegging hierover opnieuw informatie te verstrekken in de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk. De staatssecretaris geeft aan dat de afgelopen jaren tal van acties zijn ondernomen om af te stappen van het sec toepassen van de minimumeisen en de stap naar professioneel duurzaam inkopen verder is vormgegeven. Zo is er een communicatie- en implementatieplan opgesteld, wordt er gewerkt aan de inrichting van een centraal loket voor duurzaam inkopen voor Rijk en medeoverheden en wordt een onderzoek uitgevoerd naar een wijziging van het criteriumstelsel waarin een ambitieuzere aanpak via professioneel duurzaam inkopen prioriteit krijgt.

2 Provinciaal beleid duurzaam inkopen

Coalitieperiode 2007-2011

In de coalitieperiode 2007-2011 vormde 'Duurzaam Inkopen en Aanbesteden', als onderdeel van het programma 'Duurzame Bedrijfsvoering', één van de speerpunten van het beleid van de provincie. Aan de basis van de uitwerking van dit speerpunt lagen de afspraken die provincie in maart 2009, met het ondertekenen van de 'Verklaring Duurzaam Inkopen provincie Limburg', met het rijk had gemaakt. Deze hielden onder meer in dat de provincie nastreeft om in 2015 100% duurzaam in te kopen, met als tussenstap 50% in 2010 en in het (milieu-)jaarverslag zal rapporteren over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van haar ambitie.

In december 2010 is het beleidskader Duurzame Ontwikkeling/C2C geëvalueerd, dat PS in februari 2009 hadden vastgesteld. Eén van de onderdelen waaraan in de evaluatie aandacht wordt besteed is duurzaam inkopen:

- 'Medewerkers van de afdelingen FZ en Bedrijfsvoering zijn op de hoogte van duurzame ontwikkeling en er wordt regulier overleg gevoerd met de afdeling MDO. Begin 2011 worden trainingen over duurzaam inkopen georganiseerd.'
- 'Het inkoopcentrum is opnieuw georganiseerd. Duurzaam inkopen is regulier onderdeel van het inkoopproces. Hierbij worden de 45 criteriadocumenten van

AgentschapNL⁵ toegepast. Tevens is in elke afdeling een inkoopcoördinator aangewezen als vooruitgeschoven post.’

- ‘Bij steeds meer aanbestedingen is duurzaamheid een expliciet criterium. Via de inkoopcoördinatoren wordt duurzaam inkopen steeds verder verspreid in de haarvaten van de organisatie. Via aanschaf van duurzame producten en diensten (denk aan catering, plantsoenonderhoud en schoonmaak) is ook invulling gegeven aan fair trade, ecologisch verantwoord produceren en social return on investment.’
- ‘Gezien de maatschappelijke voorbeeldfunctie van de provincie, ligt het voor de hand de pas ingezette wijze van duurzaam inkopen voort te zetten.’

In het inkoopbeleid van de provincie (december 2010) zijn (vervolgens) ‘duurzaam inkopen’ en ‘social return on investment’ ook opgenomen als na te streven doelstellingen bij alle relevante inkoop- en aanbestedingstrajecten.

In september 2012 laat de provincie de staatssecretaris van I&M weten in te stemmen met het verzoek om het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen te ondertekenen⁶. De provincie merkt daarbij op dat zij daarmee kiest voor verdere samenwerking met de Rijksoverheid op het gebied van duurzaam inkopen en een structurele verduurzaming van het eigen inkoopbeleid, waarin ook het belang van het toepassen van sociale voorwaarden en 'social return on investment' wordt onderstreept.

Coalitieperiode 2012-2015

In de coalitieperiode 2012-2015 vormt Duurzame Bedrijfsvoering/Duurzaam Inkopen niet langer één van de speerpunten van het beleid van de provincie Limburg. Wel besluit de provincie samen met de gemeenten Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht eind 2012 de krachten op het gebied van bedrijfsvoeringstaken te bundelen in een gezamenlijk Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL). Eén van deze taken betreft Inkoop. Onder leiding van kwartiermakers zijn de partijen in 2013 onder andere aan de slag gegaan met de harmonisatie van beleid op dit terrein. Dit heeft begin 2014 geresulteerd in een gezamenlijk ‘Inkoop- en Aanbestedingsbeleid’. In dit beleid wordt onder ‘Ethische en Ideële uitgangspunten’ ingegaan op duurzaam inkopen. Aangegeven wordt onder meer dat de Aanbestedende Dienst (AD)⁷ er naar streeft om duurzaam in te kopen. Daarbij wordt onder duurzaam inkopen verstaan ‘het meenemen van sociale en milieuaspecten in het inkoopproces’. Bij de nadere uitwerking van het inkoopproces wordt onder meer vermeld dat partijen in hun offertes vanaf € 50.000,- minimaal moeten voldoen aan

⁵ Voorheen SenterNovem

⁶ Uiteindelijk hebben GS het Manifest op 8 mei 2013 ondertekend en aan de staatssecretaris gezonden.

⁷ Provincie Limburg, gemeente Heerlen, gemeente Sittard-Geleen of gemeente Maastricht dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden.

de duurzaamheidseisen conform de duurzaamheidscriteria⁸, voor zover van toepassing. 'Uitgangspunt is dat vanaf 2015 100% van de inkoop duurzaam zijn.' Daarnaast wordt vermeld dat inkoop op maatschappelijk verantwoorde wijze plaats moet vinden. Daarmee wordt bedoeld op onderwerpen als arbeidsreïntegratie, arbeidsomstandigheden en social return. 'De AD heeft oog voor de sociaal zwakkeren in de samenleving en aandacht voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt. Zij stimuleert daarom, waar mogelijk doelmatig, de participatie van deze mensen in het arbeidsproces. Om hun participatie te bevorderen kan de AD in het kader van social return een uitvoeringseis stellen bij opdrachten voor werken, leveringen en diensten vanaf tenminste € 100.000,-.' Ten aanzien hiervan wordt vermeld: 'Het Bestuur mag besluiten om bij een individuele aanbestedingsprocedure bovenstaande maatregelen niet toe te passen.'

3 Uitvoering provinciaal beleid duurzaam inkopen

Organisatie

In 2010 is binnen de provinciale organisatie een centraal inkoopcentrum ingericht en werd per afdeling een inkoopcontactpersoon (INCO) benoemd. Tot het moment waarop gestart is met de transitie naar de TVL-organisatie⁹ (2012) was hun rol om de inkoop en aanbestedingen binnen hun eigen afdeling te ondersteunen en daarbij te adviseren. In de huidige opzet van de organisatie komt de rol van de INCO's niet meer voor. Sinds de reorganisatie is een deel van de inkooptaken gecentraliseerd bij het inkoopcentrum. De 'inkopers' van het inkoopcentrum zijn ieder accountmanager voor één of meer (andere) clusters binnen de provincie.

Inkoop met een geschatte opdrachtwaarde vanaf € 20.000 moeten per 1 juli 2012 verplicht bij het inkoopcentrum worden gemeld waar ze vervolgens centraal worden geregistreerd. Vanaf januari 2011 moeten alle inkoop - en aanbestedingstrajecten met een waarde tussen € 20.000 en € 100.000 in de voorfase getoetst en goedgekeurd worden door het inkoopcentrum. Voor trajecten met een geraamde waarde hoger dan € 100.000 vindt deze toets plaats door een daarvoor samengesteld adviesteam.

Het inkoopcentrum heeft (digitale) formulieren ontwikkeld ter ondersteuning van het inkoop- en aanbestedingsproces, waarvan het gebruik door alle afdelingen vanaf 2011 verplicht is gesteld. In deze formulieren, die door de inhoudelijke projectleider moeten worden ingevuld, is ook een duurzaamheidscomponent opgenomen.

⁸ Deze zijn te vinden op de site van PIANOo (expertisecentrum Aanbesteden). Het betreft de door AgentschapNL/SenterNovem vastgelegde duurzaamheidscriteria voor tal van productgroepen.

⁹ ToekomstVast Limburg.

In het 'Einddocument haalbaarheidsonderzoek SSC-ZL' (september 2013) wordt voor inkoop het volgende beeld van de organisatie geschetst:

'SSC-Inkoop voert ná implementatie zelfstandig alle inkopen uit ten behoeve van deelnemers, waarbij noodzakelijke randvoorwaarden zijn:

- een uniform inkoopbeleid;
- uniforme inkoopvoorwaarden;
- centrale inkoop met gedwongen winkelnering;
- eenduidige positionering: SSC-Inkoop in de 'lead' in plaats van de inkopende lijnmanager;
- adequate ondersteuning vanuit de disciplines financiën en ICT om het hele inkoopproces goed te ondersteunen en te monitoren (waaronder een gezamenlijk contractmanagementsysteem);
- heldere en efficiënte inkoopprocedures (standaardisatie van processen);
- duidelijke mandatering en besluitvorming inkoopprocedures;
- voldoende inkoopcapaciteit binnen SSC-Inkoop, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- gezamenlijk e-procurementsysteem.

De keuze voor gezamenlijke centrale inkoop betekent ook centralisatie van de huidige inkoopformatie binnen het SSC-ZL.'

Jaarprogramma Duurzame Bedrijfsvoering

In de periode 2008 tot en met 2012 zijn in een drietal 'Jaarprogramma's Duurzame Bedrijfsvoering' (2009, 2010 en 2012) concrete acties beschreven, gericht op het realiseren van de doelstelling¹⁰ met betrekking tot duurzaam inkopen.

Het Jaarprogramma Duurzame Bedrijfsvoering 2009 is ter kennisname op de agenda van de vergadering van de commissie voor het Fysieke Domein Duurzaamheid en Mobiliteit op 24 april 2009 geplaatst. Uit de notulen van de betreffende vergadering blijkt niet dat hierover vragen zijn gesteld dan wel opmerkingen zijn gemaakt.

Het Jaarprogramma Duurzame Bedrijfsvoering 2010 is door de commissie Fysiek Domein Duurzaamheid en Mobiliteit op 25 juni 2010 besproken. Gevraagd is hoe de implementatie van 'Duurzaam inkopen en aanbesteden' op schema ligt. Uit de notulen kan geen antwoord worden afgeleid op deze vraag.

GS hebben in hun vergadering van 10 januari 2012 het 'Uitvoeringsprogramma Duurzame Bedrijfsvoering 2012' vastgesteld. Per brief (d.d. 10 januari 2012) hebben zij het jaarprogramma ter informatie aan PS aangeboden.

¹⁰ In 2010 voldoet 50% van onze ingekochte goederen, diensten en werken aan de eisen/criteria van duurzaam inkopen. In 2015 moet dit 100% zijn.

4 Resultaten provinciaal beleid duurzaam inkopen

Monitor Duurzaam Inkopen

Vanaf 2006 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)¹¹ tweejaarlijks de voortgang in het bereiken van de duurzaamheidsdoelstellingen, zoals door het Rijk en decentrale overheden vastgelegd in de 'Verklaring Duurzaam Inkopen', gemeten middels de 'monitor duurzaam inkopen'. Aan de derde monitor (2010) hebben naast alle kerndepartementen ook provincies, waterschappen en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners meegedaan.

De monitor bestaat uit twee delen:

- Een onderdeel A waarin het percentage duurzaam inkopen wordt vastgesteld (omvang inkopen waarbij alle relevante duurzaamheidscriteria van de productgroepen zijn *toegepast*, afgezet tegen de totale omvang aan inkopen van de productgroepen waarvoor duurzaamheidscriteria zijn *vastgelegd*);
- Een onderdeel B waarin wordt onderzocht hoe en op welke manier duurzaam inkopen verankerd is binnen de betreffende overheidsorganisatie en in de praktijk functioneert. In dit deel worden onder meer vragen gesteld over de borging van duurzaam inkopen en het toepassen van sociale aspecten en social return.

De Duurzaamheidsmonitor 2010 geeft als percentage duurzaam inkopen voor de provincie 91%. Dit percentage is berekend op basis van de door de provincie Limburg aangeleverde gegevens. Daarbij zijn meervoudig onderhandse offerteaanvragen kleiner dan € 50.000,- en enkelvoudige onderhandse offerteaanvragen buiten beschouwing gelaten. Wat overigens opvalt uit de tabellen 2a tot en met 2c (deel B van de monitor) is dat de provincie heeft aangegeven niet structureel bij te houden in hoeverre bij iedere aanbesteding de duurzaamheidscriteria van het ministerie van I&M zijn toegepast en ook niet regelmatig (minstens 1 keer per jaar) evalueert of en hoe de gemaakte afspraken op het gebied van duurzaam inkopen zijn nageleefd binnen de eigen organisatie.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de monitorresultaten niet met een Statencommissie en/of PS zijn gecommuniceerd.

(Milieu)Jaarverslag

In de 'Verklaring Duurzaam Inkopen' verklaren GS onder meer dat zij in het (milieu-) jaarverslag zullen rapporteren over concrete resultaten van duurzaam inkopen en de realisatie van de in de verklaring genoemde ambitie. De rekenkamer heeft geconstateerd dat dit niet is gebeurd. Een (milieu-)jaarverslag blijkt binnen de provincie Limburg niet te worden opgesteld.

¹¹ Voorheen Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Jaarstukken

In de Jaarstukken 2009 komt het onderwerp duurzaam inkopen niet aan de orde.

In de Jaarstukken 2010 wordt bij het programma 'Bereikbaar en duurzaam Limburg' als bereikt resultaat vermeld dat duurzaam inkopen geïmplementeerd is in de inkooporganisatie. In de paragraaf 'Facilitaire Zaken en Huisvesting' wordt als bereikt resultaat vermeld dat bij alle inkopen de duurzaamheidseisen van de Provincie worden gehanteerd en SROI wordt ingepast. Onder het kopje 'Informatiemanagement' wordt onder meer opgemerkt dat het inkoopbeleid geactualiseerd is en het daarmee onder meer de mogelijkheid biedt om binnen de wettelijke grenzen en rekening houdend met diverse belangen 'duurzaam in te kopen door in principe bij elk inkooptraject naast de aanbesteding- en gunningcriteria, duurzaamheidscriteria op te nemen'.

In de Jaarstukken 2011 wordt wederom bij het programma 'Bereikbaar en duurzaam Limburg' als bereikt resultaat vermeld dat duurzaam inkopen geïmplementeerd is in de inkooporganisatie. Verder bevatten de Jaarstukken 2011 geen informatie over (de resultaten van) duurzaam inkopen.

In de Jaarstukken 2012 wordt vermeld dat de gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen, Heerlen en de Provincie Limburg sinds maart 2012 de haalbaarheid van een gezamenlijk Shared Service Center onderzoeken. Aangegeven wordt dat inmiddels is besloten om voor vier bedrijfsvoeringsterreinen een bedrijfsplan op te stellen, waaronder Inkoop. Over (de resultaten van) duurzaam inkopen bevatten de Jaarstukken 2012 geen informatie. Hetzelfde geldt voor de Jaarstukken 2013.

Nalevingsonderzoek aanbestedingen

In de jaren 2005 tot en met 2010 heeft Unit Control jaarlijks de naleving van de aanbestedingsregels binnen de provinciale organisatie onderzocht en de resultaten vastgelegd in een rapportage. Duurzaam inkopen (beleid, uitvoering en resultaten) komt in deze rapportages niet aan de orde.

In 2011 is door de Concernstaf de 'Integrale jaarrapportage inkoop en aanbesteden 2011' opgesteld. Dit is de eerste rapportage waarin ook, zij het zeer summier, wordt ingegaan op het inkoopbeleid, toegespitst op de thema's SROI, het regionale bedrijfsleven (MKB) en duurzame inkoop. Over de jaren 2012 en 2013 zijn medio 2014 nog geen integrale jaarrapportages opgesteld.

In de Integrale jaarrapportage inkoop en aanbesteden 2011 wordt aangegeven dat de provincie zich als doel heeft gesteld om in 2015 100% duurzaam in te kopen. Daarbij wordt verwezen naar de inspanningsverplichting die provincies met de rijksoverheid zijn aangegaan op het gebied van duurzaamheid. Als resultaat wordt vermeld: 'In 2011 is ten aanzien van 28 inkooptrajecten aangegeven dat daarop duurzaamheidsaspecten toepasbaar zijn. Dit bedraagt 30% van het totale aantal in 2011 opgestarte initiële aanbestedingen. Op deze trajecten zijn de landelijk vastgestelde duurzaamheidscriteria voor 100% toegepast. Het toepassen van de

landelijk vastgestelde duurzaamheidscriteria is een verplichting. Geconstateerd wordt, dat er wordt voldaan aan de inspanningsverplichting op het gebied van duurzaamheid.'

De betrokken ambtenaar van de Concernstaf heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat het aantal van 28 inkooptrajecten gebaseerd is op gegevens die het cluster JZI voor het opstellen van de rapportage heeft aangereikt.