

Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 25 november 2013



Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Sacha Koppert (projectleider)

Hugo ter Heegde

Walter Hulsker

Lars Meindert

Elvira Meurs

Maarten van der Wagt

Rotterdam, 25 november 2013

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Managementsamenvatting | 5 |
| Inleiding | 7 |
| 1.1 Onderzoeksvraag en leeswijzer | 7 |
| 1.2 Methodologie | 7 |
| 1.2.1 Beleidsdoelen | 8 |
| 1.2.2 Periode van evaluatie | 8 |
| 1.2.3 Bronnen | 9 |
| 2 Beleid in de praktijk | 13 |
| 2.1 Inleiding | 13 |
| 2.2 Aanleiding en beleidsdoelen | 14 |
| 2.2.1 Aanleiding voor het beleid | 14 |
| 2.2.2 De doelen van het beleid | 14 |
| 2.3 Vormgeving van het beleid en rol van de overheid | 16 |
| 2.3.1 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid | 16 |
| 2.3.2 Ontwikkeling van het beleid | 16 |
| 2.3.3 Belangrijkste bouwstenen uit het beleid - de aard en samenhang van de instrumenten | 18 |
| 2.4 De Europese beleidscontext en de rol van Nederland | 21 |
| 2.4.1 Ontwikkelingen in Europa en de relevantie voor het Nederlandse beleid | 21 |
| 2.4.2 Effecten op Nederlandse beleid en de Nederlandse rol in Europa | 23 |
| 2.5 Mate van duurzaam inkopen | 25 |
| 2.5.1 Mate van duurzaam inkopen: inzichten vanuit eerder onderzoek | 25 |
| 2.5.2 Na 2010: ontwikkeling in de aandacht voor duurzaam inkopen | 26 |
| 2.5.3 Mate van gebruik van eisen en wensen in procedures | 28 |
| 2.5.4 Duurzaam inkopen in vergelijking tot andere landen | 34 |
| 2.6 Toepassing van de aanbevelingen uit het Advies van juni 2011 | 36 |
| 2.7 Overige praktische aspecten rondom duurzaam inkopen | 40 |
| 2.7.1 Verschillen in gehanteerde definities voor duurzaamheid | 40 |
| 2.7.2 Mate van controle inzake duurzaam inkopen | 42 |
| 2.7.3 Concrete knelpunten in de uitvoering van het beleid | 43 |
| 2.8 Conclusies ten aanzien van het beleid in de praktijk | 45 |
| 3 Doeltreffendheid van het beleid | 49 |
| 3.1 Inleiding | 49 |
| 3.2 De directe effecten van het beleid | 49 |
| 3.2.1 Aandacht voor innovaties | 49 |
| 3.2.2 Bewustwording | 51 |
| 3.2.3 Doorwerking op duurzaam produceren in het bedrijfsleven en in de keten | 52 |
| 3.2.4 Bijdrage aan verbetering van het milieu | 54 |
| 3.2.5 Neveneffecten voor de markt | 55 |
| 3.3 Invloed van ander (flankerend) beleid | 55 |
| 3.3.1 Aanbestedingswet | 56 |
| 3.3.2 Europese wet- en regelgeving | 56 |
| 3.3.3 Duurzame economische ontwikkeling | 57 |

| | | |
|-----------|--|----|
| 3.3.4 | Eigen beleid van decentrale overheden | 57 |
| 3.3.5 | Innovatiebeleid | 58 |
| 3.4 | Realiseren van doelstellingen | 58 |
| 3.5 | Relevantie van het beleid | 60 |
| 3.6 | Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van het beleid | 62 |
| 4 | Doelmatigheid van de uitvoering | 65 |
| 4.1 | Inleiding | 65 |
| 4.2 | De uitvoering in de praktijk | 65 |
| 4.3 | Programma-uitgaven en overige kosten van het duurzaam inkoopbeleid | 68 |
| 4.3.1 | Uitvoeringskosten PDI en Agentschap NL | 69 |
| 4.3.2 | Bestuurlijke lasten aanbestedende diensten | 69 |
| 4.3.3 | Regeldruk bedrijfsleven | 71 |
| 4.4 | Perceptie ten aanzien van de uitvoering | 72 |
| 4.5 | Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van het beleid | 73 |
| 5 | Conclusies | 75 |
| 5.1 | Suggesties voor verbeteringen | 76 |
| Bijlage A | Bronnen | 79 |
| Bijlage B | Toelichting web-enquêtes | 81 |
| Bijlage C | Beschikbaar materiaal over doeltreffendheid van het beleid | 85 |
| Bijlage D | Aanbesteders per productgroep | 87 |
| Bijlage E | Studies duurzaam inkopen | 91 |

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft Ecorys het beleid omtrent duurzaam inkopen geëvalueerd. In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende bronnen voor informatie, namelijk literatuurstudie (o.a. eerdere monitors, kamerstukken, en deel evaluaties), enquêtes (uitgezet onder bedrijven en aanbestedende diensten) en interviews met een brede groep betrokkenen.

Beleid in de praktijk

Het beleid is formeel als zelfstandig beleid ingezet in 2005 naar aanleiding van de Tweede Kamer motie Koopmans-De Krom en omvat o.a. het ontwikkelen en toepassen van duurzaamheids-criteria, het opstarten/ondersteunen van innovatie projecten, voorlichting aan inkopers bij de overheid en aanbesteders binnen het bedrijfsleven. Na de positieve monitor van 2010 werd door verschillende partijen een Advies Duurzaam Inkopen gepresenteerd (juni 2011), waarmee de verantwoordelijk staatssecretaris aangaf ingenomen te zijn en de verschillende elementen over te willen nemen. Vanuit de Rijksoverheid zijn in de periode 2011-2013 beleidsmatig flinke stappen gezet om de toepassing van het Advies te faciliteren, maar volgens de markt bereiken deze nog onvoldoende de uitvoeringspraktijk. Een belangrijk knelpunt is de druk om vooral op de aanschafprijs van de producten en diensten te letten, in plaats van op 'total cost of ownership' (TCO) en duurzaamheid.

Doeltreffendheid van het beleid

Het beleid heeft e toe geleid dat duurzaam inkopen stevig op de kaart staat bij alle overheidslagen en het bedrijfsleven en dat de minimumcriteria breed worden toegepast. Dit leidt gedeeltelijk tot innovaties en, volgens de analyse van het RIVM, tot milieuwinst. Om deze milieuwinst te blijven borgen is het van belang dat het proces van updaten van de criteriadocumenten onverminderd aandacht krijgt en dat, waar mogelijk, meer aandacht komt voor functioneel aanbesteden en aandacht voor het gehele inkoopproces.

De uitkomsten wijzen er eenduidig op dat de bewustwording en toepassing van duurzaam inkopen het voornaamste (beoogde) effect is van het gevoerde beleid. Inmiddels worden de minimeisen door veel overheden gebruikt en ook de wenscriteria worden veelal toegepast, al dan niet in combinatie met eigen criteria of ter inspiratie. Op het gebied van milieu is de positieve invloed van het beleid in potentie veel groter dan dat nu is bereikt, als de criteria ambitieuzer zouden zijn. Voor de minimeisen geldt dat er sprake is van een positief effect voor de helft van de productgroepen. Het is lastig gebleken om de innovaties toe te schrijven aan het duurzaam aanbestedingsbeleid door flankerend beleid dat hier specifiek op gericht is. De criteria-documenten hebben in de beginfase wel een versnellend effect op bepaalde innovaties gehad, maar op dit moment zijn ze vaak weinig taakstellend voor het bedrijfsleven. Ook de doorwerking in de keten is beperkt. De relevantie van het beleid was in de beginperiode zeer groot. De bewustwording is gerealiseerd. De andere twee doelstellingen, innovatie en duurzame productie zijn onverminderd relevant, maar de uitwerking van het beleid voor duurzaam inkopen (de relevantie van de instrumenten) is inmiddels voor verbetering vatbaar, mede omdat het criteriumstelsel slechts ingrijpt op een punt van het inkoopproces en niet in het proces als geheel.

Doelmatigheid van de uitvoering

De meest concrete uitvoeringskosten voor het beleid zijn gerelateerd aan de Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI) en de ondersteuning en facilitering door Agentschap NL. Over de periode 2008-2013 bedroegen de gemiddelde kosten voor deze twee partijen circa €3,5 miljoen per jaar.

Ten aanzien van de beoordeling van de doelmatigheid bestaan er belangrijke beperkingen in het gebruik van meetbare en vergelijkbare indicatoren voor het realiseren van de beleidsdoelen. Desondanks beoordelen wij de doelmatigheid van de uitvoering als licht positief.

Suggesties voor verbeteringen

Ten behoeve van de verdere versterking van het beleid worden de volgende suggesties gedaan:

| Nr. | Aanbeveling | Toelichting |
|-----|--|--|
| 1 | Duurzaamheid hoog op deel decentrale beleidsagenda's, verdere coördinatie gewenst | Er moet door de Rijksoverheid bepaald worden of, en op welke manier, er verder gegaan wordt met het duurzaam inkopen beleid. Sta er bij de verschuiving van beleidsontwikkeling naar beleidsimplementatie (of de bijbehorende verschuiving van de verantwoordelijkheden) bij stil dat er vanuit inkopers een verwachting is dat de documenten up-to-date blijven. |
| 2 | Stel vooraf beleidsdoelen vast en bepaal bijbehorende indicatoren | Bij de voortzetting van duurzaam inkopen, is het van groot belang voor de Rijksoverheid om van te voren vast te stellen voor wie het beleid gevoerd wordt en met welke drijfveer. Belangrijk daarbij is om van te voren beleidsdoelen vast te leggen en bijbehorende indicatoren vast te stellen. |
| 3 | Wees bij het bepalen van de beoogde effecten realistisch | Wanneer door de Rijksoverheid nieuwe doelstellingen worden geformuleerd en de nieuwe beoogde effecten worden vertaald naar indicatoren moet realistisch gekeken worden naar de beoogde effecten. Doordat het Rijk geen mandaat heeft richting lagere overheden kunnen zij bij een te hoog ambitieniveau van de Rijksoverheid makkelijk afhaken. |
| 4 | Bekijk of er een meersporenbeleid plaats kan vinden | Er zou door de Rijksoverheid ook gekeken kunnen worden of het beleid wellicht via meerdere sporen plaats kan vinden gebaseerd op grootte van de organisatie of aan de hand van de productgroepen. |
| 5 | Zorg voor een betere samenwerking met flankerend beleid | Op dit moment is er veel flankerend beleid dat ook invloed heeft op de doelstellingen van het bestaande duurzaam inkopen beleid (bijv. op het gebied van milieu en innovatie). Afstemming met het flankerend beleid (binnen de Rijksoverheid) is nodig om overlap te voorkomen met bijvoorbeeld Europese regelgeving of innovatiebeleid. |
| 6 | Besef dat duurzaam inkopen geld oplevert | Het is van groot belang dat inkopers inzien dat het om de totale kosten gaat en niet alleen om de aanschafkosten. Duurzame producten kunnen in de hele 'life cycle' baten opleveren, terwijl de kosten voor aanschaf soms hoger liggen. Mogelijk kan de Rijksoverheid op dit punt nog aanvullend 'zendingswerk' verrichten. |
| 7 | Verbeter de controle op geleverde producten | Zowel inkopers als bedrijven geven aan dat er in beperkte mate controle plaatsvindt op de geleverde producten. De beoogde milieueffecten kunnen daarom minder hoog zijn dan van te voren gedacht. Een verstevigde controle op de naleving van de beloofde producten zorgt ervoor dat de beoogde doelen ook bereikt worden. De Rijksoverheid zal moeten nagaan of zij hierin een coördinerende rol kan spelen en bijvoorbeeld aanvullend instrumentarium kan ontwikkelen. |
| 8 | Blijf betrokken in Europa | Mede door de voortrekkersrol die Nederland in Europa heeft opgebouwd in de afgelopen jaren, heeft Nederland een belangrijke stem in Brussel. Ook voor de toekomst is het van belang om actief betrokken te zijn bij het werk van de EC en daarbij de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te blijven vertegenwoordigen. |
| 9 | Ga door met de uitvoering van het Advies | Gezien de grote potentie moet de uitvoering van het Advies zoveel als mogelijk worden doorgezet, waarbij speciale aandacht zal moeten komen voor de implementatie op decentraal niveau. Het draagvlak voor het Advies in de markt is nog altijd zeer groot, met name omdat het Advies een aantal aanbevelingen ter verbetering doet die ervaren knelpunten oplost en/of verbetert en daarmee veel potentieel heeft. |

Inleiding

1.1 Onderzoeksvraag en leeswijzer

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft Ecorys het beleid omtrent duurzaam inkopen geëvalueerd. Dit beleid is formeel als zelfstandig beleid ingezet in 2005 naar aanleiding van de Tweede Kamer motie Koopmans-De Krom¹ en omvat o.a. het ontwikkelen en toepassen van duurzaamheidscriteria, het opstarten/ondersteunen van innovatie projecten, voorlichting aan inkopers bij de overheid en aanbesteders binnen het bedrijfsleven.

De doelstelling van dit deel van de evaluatie is:

Het geven van inzicht in het effect (doeltreffendheid) van het beleid op het proces van professioneel duurzaam inkopen en hoe daarin de aanbevelingen van het bedrijfsleven zijn opgevolgd. (impact op het milieu valt onder de evaluatie die het RIVM uitvoert)

Het geven van aanbevelingen over de wijze waarop verbeteringen kunnen worden aangebracht en het geven van aanbevelingen voor toekomstig beleid.

Deze doelstelling hebben wij opgedeeld in drie thema's die corresponderen met de door de opdrachtgever geformuleerde 26 deelvragen. De 26 deelvragen zullen in de volgende hoofdstukken verder gespecificeerd zijn. De drie thema's zijn:

- beleid in de praktijk;
- doeltreffendheid van het beleid;
- doelmatigheid van het beleid.

Deze thema-indeling reflecteren wij in de opzet van het rapport. Hoofdstuk 2 gaat verder in op hoe het beleid is vormgegeven, en hoe het werkt in de praktijk. Ook zullen we kort in hoeverre Nederland het Europese beleid heeft beïnvloed, en visa versa. In Hoofdstuk 3 gaan we in op de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn bereikt. Vervolgens betreft Hoofdstuk 4 de vraag of dezelfde resultaten van het beleid behaald hadden kunnen worden met minder inspanningen in termen van geld en tijd. Uiteindelijk worden in Hoofdstuk 5 de conclusies getrokken en onze aanbevelingen gepresenteerd.

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop we de evaluatie hebben uitgevoerd, de door ons gehanteerde referentie scenario's en definiëren we de doelstellingen van het beleid.

1.2 Methodologie

In deze beleidsevaluatie hebben we in eerste instantie gekeken of de doelen van het beleid gerealiseerd zijn. Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre deze resultaten het product zijn van het gevoerde beleid, of dat er andere oorzaken zijn geweest voor deze resultaten. Deze twee vragen betreffen de doeltreffendheid van het beleid.

De vragen wat betreft de doelmatigheid van het beleid geven aan of de middelen die gebruikt zijn onder dit beleid voor betere resultaten hadden gezorgd wanneer ze efficiënter waren ingezet of,

¹ 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.

anders geformuleerd, dezelfde resultaten behaald konden worden met minder inzet van middelen en menskracht.

Zoals hierboven vermeld gaan we deze vragen inhoudelijk behandelen in de volgende hoofdstukken. Echter, hierbij zijn methodologische kaders essentieel. Deze kunnen vervat worden in de volgende vragen:

- Wat zijn de beleidsdoelen?
- Over welke periode loopt de evaluatie?
- Wat zijn de bronnen voor informatie, en wat zijn hun beperkingen?

1.2.1 *Beleidsdoelen*

De beleidsdoelen zijn niet eenduidig vastgelegd. Verschillende bronnen komen tot verschillende beleidsdoelen, mede omdat gedurende de jaren het beleid is aangepast vanwege de resultaten in de uitvoering en nieuwe beleidsprioriteiten. Ook binnen de begeleidingscommissie waren hier verschillende ideeën over. Uiteindelijk heeft Ecorys, in overleg met de opdrachtgever, vastgesteld dat voor deze evaluatie het overkoepelende beleidsdoel van het duurzaam inkopen beleid is: 'het leveren van een bijdrage aan de realisatie van een meer duurzame samenleving'. Hierbij is duurzaamheid gedefinieerd als People – Profit – Planet (3P's).

Lange tijd is het beleid gericht op het onderdeel planet/milieu. Het sociale aspect is in 2012 toegevoegd. De sociale aspecten van het duurzaam inkopen zullen naar verwachting in 2014 worden geëvalueerd.

Binnen deze evaluatie zullen we ons daarom specifiek focussen op de pilaar Planet, wat gedefinieerd is als het verlagen van de milieudruk (binnen product of materiaal ketens).² Het duurzaam inkopen beleid probeert dit doel te bereiken door de volgende operationele subdoelen te realiseren:

- overheden stimuleren de markt door vergroting van de marktvraag naar steeds duurzamere producten en diensten;³
- overheden bevorderen de innovatie in de markt, meer in het bijzonder de marktintroductie van steeds duurzamere producten en diensten;⁴ en
- overheden geven het goede voorbeeld aan elkaar, andere sectoren en de samenleving.⁵

Deze evaluatie zal zich richten op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid om deze drie operationele subdoelen te bereiken. Deze subdoelen zijn verder uitgewerkt in Hoofdstuk 2.

1.2.2 *Periode van evaluatie*

De evaluatie gaat volgens de opdracht over de periode vanaf 2010 tot nu (2013).

Echter, omdat het merendeel van de resultaten van het beleid het resultaat zijn van beleid dat is ingezet in de periode voor 2010, is besloten dat de evaluatie de periode van 2005 tot 2010 niet kan negeren. Binnen de evaluatie zullen we daarom met twee referentie scenario's: een scenario van geen beleid in 2005, en een scenario van geen beleid (meer) in 2010. Deze scenario's zullen we hieronder verder uitwerken.

² Begroting VROM 2010: artikel 4 (vermindering van milieudruk) Indirecte bron: ontwikkeling van markten voor duurzame producten als bijdrage aan milieuproblematiek, p. 20).

³ O.a. Begroting VROM 2010, p. 20-21.

⁴ O.a. Begroting VROM 2010, p. 22-23.

⁵ Padding (2010), Offerte SenterNovem duurzaam inkopen 2010.

Referentie scenario 1 – 2010 tot nu

In het eerste referentie scenario gaan we uit van het volledig stopzetten van het beleid omtrent duurzaam inkopen. Dit betekent dat er geen nieuw budget meer beschikbaar is voor duurzaam inkopen binnen het ministerie. Beleidsambtenaren en overig ondersteunend personeel (binnen en buiten het ministerie) zullen niet meer actief zijn op het dossier met uitzondering voor de informatie verplichting aan het parlement. Criteriadocumenten worden niet meer geactualiseerd en er worden geen informatiebijeentkomsten meer georganiseerd. Ook worden websites en overige ondersteunende documenten niet meer bijgewerkt. Persoonlijke ondersteuning, per e-mail of telefoon, is niet langer beschikbaar voor aanbestedende diensten bij hun duurzaam inkopen vraagstukken, voor zover het ministerie van I&M dat nu financiert.

Referentie scenario 2 – 2005 tot nu

Het tweede referentie scenario gaat uit van de situatie dat het duurzaam inkopen beleid nooit is opgestart. Er zijn dus geen criteriadocumenten via de rijksoverheid beschikbaar (geweest), en aanbestedende diensten zijn niet geïnformeerd door het ministerie, SenterNovem/Agentschap NL of PIANOo over de mogelijkheden tot het stellen van duurzaamheidseisen in de aanbestedingen. Ook zijn er geen innovatietrajecten opgestart.

In dit scenario gaan wij ervan uit dat het belang dat aan duurzaam inkopen gehecht wordt sterker gefragmenteerd is dan nu het geval is. Er zullen nadrukkelijk een aantal aanbestedende diensten voorop lopen met hun duurzaamheidseisen en –gunningscriteria (wensen) in aanbestedingen. Andere aanbestedende diensten zullen geen of heel weinig aandacht besteden aan duurzaamheid. Deze tweedeling zal sterker zijn dan nu het geval is. Ook bij bedrijven zal dit resulteren in een scherper onderscheid tussen duurzame bedrijven en bedrijven waar duurzaamheid slechts een zeer beperkte rol speelt. De mate van tweedeling is sterk afhankelijk van de duurzaamheidseisen van andere klanten dan de overheid. Ook zullen een aantal innovaties langere ontwikkeltijden nodig hebben voordat ze klaar zijn voor de markt en een redelijke marktpenetratie hebben.

1.2.3 Bronnen

In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende bronnen voor informatie, te weten:

- literatuurstudie;
- enquêtes;
- interviews.

Literatuurstudie

In de periode sinds 2005 zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar het beleid omtrent duurzaam inkopen. Meest in het oog springend zijn de monitors die om het jaar zijn uitgevoerd. De monitors hebben in kaart gebracht in hoeverre de verschillende aanbestedende diensten duurzaam hebben ingekocht. Ook hebben wij de beschikking over relevante beleidsdocumenten, brieven aan de Tweede Kamer en deelevaluaties. De meeste van deze documenten zijn beschikbaar via internet, echter een aantal documenten hebben we uit besloten bronnen mogen ontvangen.

Enquêtes

Om een zo representatief mogelijke afspiegeling te krijgen hoe verschillende belanghebbenden het duurzaam inkopen beleid ervaren, hebben wij twee enquêtes opgesteld en afgenomen: voor bedrijven, en voor aanbestedende diensten. Beide enquêtes zijn opgenomen in de bijlage van dit rapport.

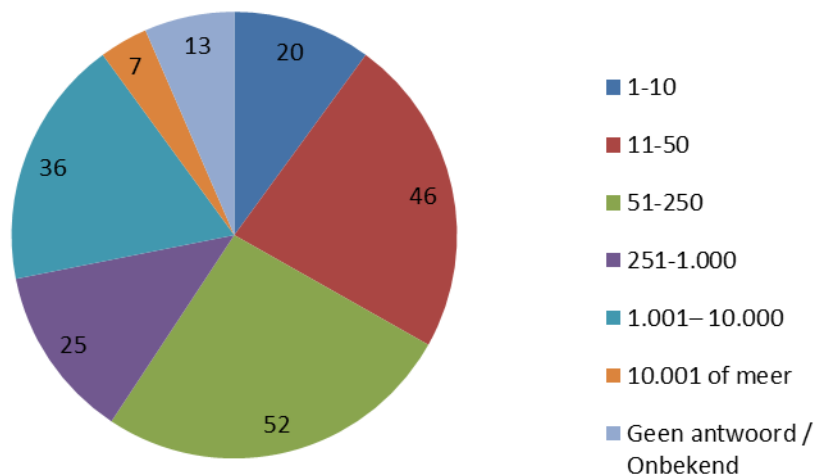
Bedrijfsleven

De eerste enquête was gericht op het bedrijfsleven. Hierin probeerden wij de vragen te beantwoorden over:

- achtergrond en relevante kenmerken van het bedrijf;
- hoe het duurzaam inkopen beleid wordt ervaren:
 - kwaliteit en beschikbaarheid van ondersteuning;
 - administratieve lasten;
 - kwaliteit en haalbaarheid van de duurzaamheidseisen.
- veranderingen in de markt als gevolg van duurzaamheidseisen en –gunningscriteria (wensen):
 - effecten op innovatie;
 - veranderingen in welke partijen succesvol zijn, of juist niet.
- effecten op milieu;
- suggesties voor verbetering in beleid en praktijk.

Hiertoe heeft Ecorys alle bedrijven aangeschreven die een Europees aanbesteed contract hebben gewonnen, met de hulp van de EPPD.⁶ Met de ondersteuning van MVO Nederland, is er ook een oproep uitgegaan naar de MVO Nederland contactpersonen om de vragenlijst in te vullen. Wij beoordelen de respons als representatief voor de hele populatie. Echter vanwege de relatief lage responsratio nemen wij wel een onzekerheidsmarge in acht. Meer informatie hierover is te vinden in Bijlage B.

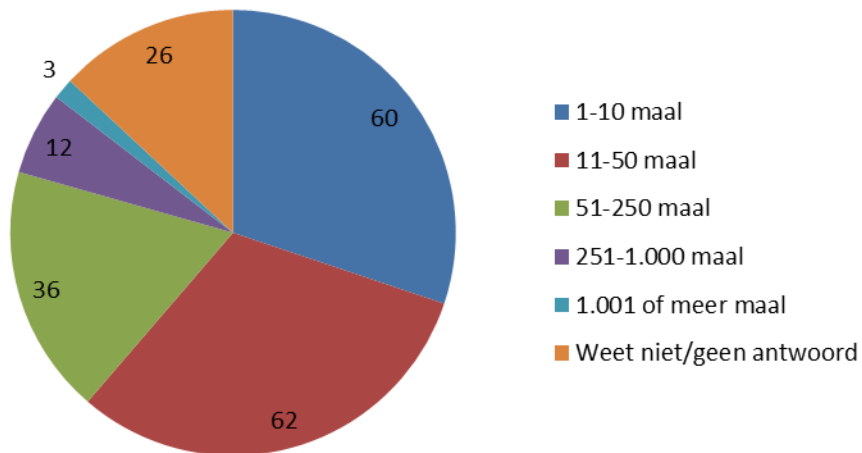
Figuur 2.1 Aantal werknemers van bedrijven die hebben gereageerd op de enquête (n = 199)



Bron: Ecorys.

⁶ De Ecorys Public Procurement Database (EPPD) bevat de resultaten en gedetailleerde gegevens van alle Europees uitgevoerde aanbestedingen door alle EU en EEA lidstaten.

Figuur 2.2 Hoe vaak offerte ingediend bij publieke aanbestedingen na 2010 (n = 199)



Bron: Ecorys.

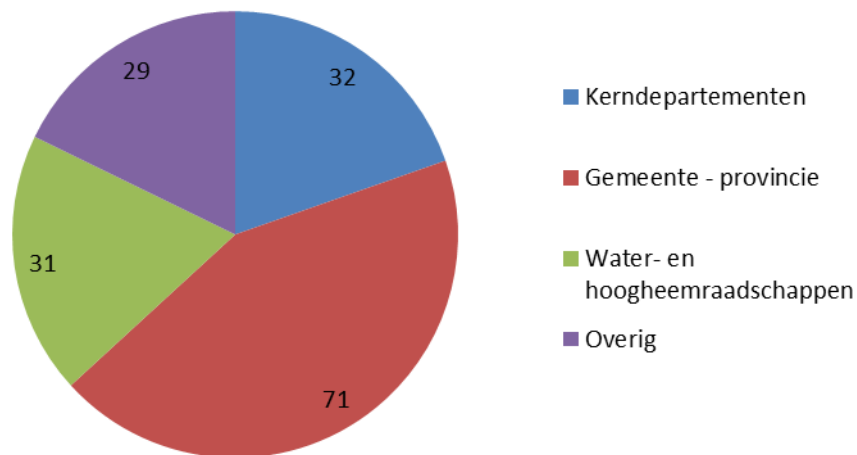
Aanbestedende diensten

De tweede enquête was gericht op inkopers bij aanbestedende diensten van publieke instellingen en de onderwijssector. Hiermee hebben wij gepoogd vragen te beantwoorden zoals:

- achtergrond en relevante kenmerken van de aanbestedende dienst;
- gebruik van duurzaamheidscriteria en –gunningscriteria (wensen):
 - redenen om criteria wel of niet te gebruiken;
 - uitvoeringskosten van duurzaam inkopen.
- voordelen van duurzaam aanbesteden;
- gebruik van geavanceerde(re) technieken in aanbesteden:
 - functioneel aanbesteden;
 - innovatief aanbesteden;
 - marktconsultaties;
 - aanbesteden op levensduurkosten;
 - keten benadering.
- veranderingen in de markt als gevolg van duurzaamheidseisen en –gunningscriteria (wensen):
 - effecten op innovatie;
 - veranderingen in welke partijen succesvol zijn, of juist niet.
- suggesties voor verbetering.

Hiertoe heeft Ecorys met de ondersteuning van de NEVI meerdere oproepen uitgestuurd aan de 1.500 unieke contact personen van de NEVI werkzaam in de publieke sector. Wij beoordelen de respons als representatief voor de hele populatie. Echter vanwege de relatief lage responsratio nemen wij wel een onzekerheidsmarge in acht die groter is dan voor de bedrijven. Meer informatie hierover is te vinden in Bijlage B.

Figuur 2.3 Spreiding van type aanbestedende dienst onder de respondenten (n = 163)



Bron Ecorys.

Interviews

De laatste bron waarmee we de onderzoeksvragen zullen beantwoorden zijn de interviews. Er zijn twee soorten interviews uitgevoerd: strategische en verdiepende.

Strategische interviews

De strategische interviews zijn lange gesprekken geweest met mensen die dicht bij het beleidsontwerp en –implementatie hebben gezeten. Denk daarbij aan ambtenaren van I&M, belangenbehartigers (VNO-NCW, NEVI, MVO Nederland, etc.). Doel van deze gesprekken was inzicht te krijgen in de dynamiek in het beleid en wat de achterliggende processen waren die zorgden voor veranderingen. In totaal hebben wij 16 van dergelijke strategische interviews uitgevoerd.

Verdiepende interviews

De verdiepende interviews zijn kortere gesprekken geweest met mensen uit de praktijk. Denk daarbij aan inkopers, offerrende bedrijven en brancheorganisaties. Doel van deze gesprekken was om de resultaten uit de enquêtes te duiden en te zien hoe het beleid op de werkvloer in de praktijk is ervaren en of er suggesties voor verbetering zijn. In totaal hebben wij 40 van dergelijke verdiepende interviews uitgevoerd.

2 Beleid in de praktijk

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op hoe het beleid rondom duurzaam aanbesteden is vormgegeven, en hoe het werkt in de praktijk. Hierbij gaan we in op de volgende onderzoeksvragen, die we gegroepeerd hebben rond zes thema's:

- **Aanleiding en beleidsdoelen** - Wat was de aanleiding voor het duurzaam inkopen beleid? Wat zijn de doelen? Of de aanleiding nog relevant is wordt besproken in hoofdstuk 5.
- **Vormgeving van het beleid en rol overheid** - Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid? Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- **Europese beleidscontext en de rol van Nederland** - Wat is het effect van Europese ontwikkelingen op het duurzaam inkopen in Nederland? Welke ontwikkelingen beïnvloeden het Nederlandse duurzaam inkopen beleid? Welke rol heeft Nederland gespeeld bij de ontwikkeling van het Green Public Procurement beleid van Europa?
- **Mate van duurzaam inkopen** – Dit onderdeel omvat de volgende vragen:
 - Wat is de mate waarin (mede) overheden en bedrijfsleven duurzaam inkopen en/of duurzaam leveren?
 - Wordt er conform een kwalitatieve inschatting van partijen duurzamer ingekocht door het Rijk, andere overheden en bedrijfsleven dan tijdens de vorige monitor duurzaam inkopen van 2010?
 - Hoe is gebruik gemaakt van de eisen en gunningscriteria (wensen) als weergegeven in de criteriadocumenten duurzaam inkopen? En wat is het potentieel?
 - Hoe scoort Nederland kwalitatief met het duurzaam inkopen beleid en de ontwikkelde instrumenten in vergelijking met het buitenland?
- **Toepassing van het Advies (juni 2011)** - Hoe worden functioneel aanbesteden, aanbesteden op levensduurkosten, innovatief aanbesteden, marktconsultatie en andere aanbevelingen/adviezen zoals genoemd in het Advies van het bedrijfsleven, toegepast? En wat is het potentieel?
- **Overige praktische aspecten rondom duurzaam inkopen** - Dit laatste onderdeel omvat de volgende vragen:
 - Wanneer is volgens de diverse partijen iets duurzaam ingekocht? Waardoor kunnen eventuele verschillen in opvatting verklaard worden?
 - Welke knelpunten hebben zich voor gedaan bij de uitvoering van het duurzaam inkoopbeleid?

Deze vijf thema's komen direct terug in de volgende paragrafen. Het hoofdstuk start met een korte beschrijving van de aanleiding voor het ingezette beleid en welke doelstellingen er bereikt beoogden te worden (paragraaf 2.2), waarna we in paragraaf 2.3 ingaan op de rol van de overheid en de vormgeving van het beleid. Paragraaf 0 gaat in op de Europese beleidscontext en dan met name op de onderlinge verhouding tussen de Europese en Nederlandse beleid. De laatste paragrafen zoomen in op de mate van duurzaam inkopen (paragraaf 2.5), de toepassing van het Advies (2.6) en een aantal praktische elementen rondom duurzaam inkopen (paragraaf 2.7).

2.2 Aanleiding en beleidsdoelen

2.2.1 Aanleiding voor het beleid

Rond de eeuwwisseling kreeg het thema duurzame ontwikkeling toenemende aandacht. In de EU werd in 2001 een duurzame ontwikkelingsstrategie aangenomen die een impuls moest geven aan dit onderwerp. Tegelijkertijd kwam in een groot aantal landen de discussie op gang hoe overheden een bijdrage kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling via duurzaam inkopen beleid. In Nederland werd duurzaam inkopen opgenomen in het PreDO programma van VROM, waarbinnen het ministerie van VROM de andere ministeries en overheden stimuleert om de bedrijfsvoering te verduurzamen. Onderdeel van dit programma was duurzaam inkopen, waarvoor al eerste definities van duurzaamheid werden opgesteld voor een aantal productgroepen.

Het thema duurzaam inkopen krijgt meer aandacht wanneer de staatsecretaris aan de Tweede Kamer bericht over de vorderingen die gemaakt worden onder het PreDO programma en de Tweede Kamer unaniem de motie Koopmans-De Krom aanneemt (motie voorgesteld in juni 2005).⁷

De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de Rijksoverheid jaarlijks grote bedragen investeert en consumeert; verzoekt de regering om uiterlijk in 2010 bij 100 procent van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen en gaat over tot de orde van de dag.

Het kabinet heeft deze motie vervolgens omarmd en duurzaam inkopen werd een van de speerpunten van het beleid. In juni 2006 rapporteert de minister van VROM aan de Tweede Kamer dat het ministerie met de motie aan de slag is gegaan. De belangrijkste stap betrof de oprichting van programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden (DBO), waarbinnen hanteerbare inkoopcriteria (milieu en sociaal) konden worden ontwikkeld.⁸ Vanaf oktober 2007 werd binnen het ministerie van VROM een speciale programmadirectie opgericht die deze ambitie verder vorm moest geven (Programmادirectie Duurzaam Inkopen – PDI).

2.2.2 De doelen van het beleid

Het doel van het duurzaam inkopen beleid is niet eenduidig vastgelegd in beleids- of programma-documenten. Uit de verschillende beleidsdocumenten (sinds 2005) komt een mix aan doelen, subdoelen en wensen naar voren, die over de tijd ook nog lijkt te verschuiven, mede omdat gedurende de jaren het beleid is aangepast vanwege de resultaten in de uitvoering en vanwege nieuwe beleidsprioriteiten.

Overkoepelend beleidsdoel

Het overkoepelende doel kan worden geformuleerd als:

“Het leveren van een bijdrage aan de realisatie van een duurzame samenleving, waarbij duurzaamheid gedefinieerd kan worden als People – Profit - Planet”

Duurzame ontwikkeling werd in die tijd begrepen als “ontwikkeling waarbij aan de behoeften van de huidige generatie tegemoet wordt gekomen zonder dat toekomstige generaties eenzelfde kans wordt ontnomen”.⁹ Duurzame ontwikkeling bevat dan ook een economisch, een sociaal en een milieuaspect. In de praktijk van het duurzaam inkopenbeleid werd duurzaam in eerste instantie

⁷ 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.

⁸ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 XI, nr 134, juni 2006, p. 1-2.

⁹ Europese Commissie, zie: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_nl.htm.

vooral vertaald naar het verlagen van de milieudruk, pas later zijn ook sociale criteria toegevoegd aan het beleid.

Operationele doelstellingen

Op basis van de verschillende beleidsdocumenten zijn de operationele doelstellingen als volgt gedefinieerd, waarbij 'overheden' zowel de Rijksoverheid als de provincies en gemeenten omvat:

Doel 1) Overheden stimuleren de markt door vergroting van de marktvaart naar steeds duurzamere producten en diensten¹⁰

Ten aanzien van deze eerste beleidsdoelstelling waren de volgende resultaten te verwachten:

- Resultaat 1.1 – De overheid stimuleert de markt door middel van het inzetten van haar inkoopmacht. Door de marktvaart naar steeds duurzamere producten en diensten te vergroten krijgt de aanbodkant een stimulans om invulling te geven aan de duurzaamheidseisen.¹¹
- Resultaat 1.2 – De overheden fungeren als 'launching customer' en geven door de aanschaf van duurzame producten of diensten (die nog niet eerder op de markt zijn gebracht of een relatief klein marktaandeel hebben) een impuls aan de markt.¹²
- Resultaat 1.3 - De minimum duurzaamheidseisen uit de criteriadocumenten zijn kwalitatief hoogwaardig (aangepast aan technische- en marktontwikkeling) en ambitieus en worden ook daadwerkelijk gebruikt door aanbestedende diensten.

Doel 2) Overheden bevorderen de innovatie in de markt, meer in het bijzonder de marktintroductie van steeds duurzamere producten en diensten¹³

Ten aanzien van deze tweede beleidsdoelstelling waren de volgende resultaten te verwachten:

- Resultaat 2.1 - De overheden fungeren als 'launching customer' en geven daarmee een impuls en ruimte aan innovatieve producten en diensten.¹⁴
- Resultaat 2.2 - De wensen ten opzichte van duurzaamheid uit de criteriadocumenten zijn kwalitatief hoogwaardig, ambitieus, laten ruimte aan ondernemers om een innovatieve invulling aan te geven en worden gebruikt door aanbestedende diensten. Daarmee wordt de markt uitgedaagd tot het doen van nieuwe innovaties.
- Resultaat 2.3 – Via innovatietrajecten is bijgedragen aan de ontwikkeling en (eerste) toepassing van product- of diensteninnovaties.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 XII, nr. 87; Kamerstukken II, 2007-2008, 30 196, nr. 20; Kamerstukken II, 2010-2011, 30 196, nr. 117, p. 3; Kamerstukken II, 2011-2012, 30 196, nr. 147, p. 2; VROM begroting 2010, p. 20-21; Padding, T., '100%? Zes jaar duurzaam inkopen in Nederland', 2011, p. 1-2; Arends/Algemene Rekenkamer, 'Duurzaam inkopen; Op weg naar 2010', 2009, p. 22-23; PDI Jaarplan 2010 + 2011.

¹¹ Hierbij speelt impliciet mee dat overheden ook de levensduurkosten (TCO) hanteren als uitgangspunt bij inkoopprocessen, en daarbij een koppeling maken tussen investerings- en exploitatiebudgetten. In beleidsdocumenten komt dit punt niet sterk naar voren (wel genoemd in interviews).

¹² Hiermee doet de overheid een handreiking aan bedrijven die de laatste stap nog moeten maken in de ontwikkeling en commercialisering van het duurzame product of dienst.

¹³ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 XII, nr. 87; Kamerstukken II, 2010-2011, 30 196, nr. 117, p. 3; Kamerstukken II, 2011-2012, 30 196, nr. 147, p. 2; VROM begroting 2010, p. 20.

¹⁴ Overheden vragen de markt om aan functionele duurzaamheidscriteria te voldoen, zodat aanbieders innovatieve producten en diensten kunnen aanbieden die nog niet eerder op de markt zijn gebracht. Daarmee geeft de overheid de ontwikkelruimte aan aanbieders en financiering die nodig is om de laatste stap in de ontwikkeling van nieuwe producten en processen te zetten.

Doel 3) Overheden geven het goede voorbeeld aan elkaar, andere sectoren en de samenleving¹⁵

Ten aanzien van deze derde beleidsdoelstelling waren de volgende resultaten te verwachten:

- Resultaat 3.1 - De overheden hebben, voor zover mogelijk, de eigen bedrijfsvoering verduurzaamd (ten minste conform de minimum duurzaamheidseisen) en lopen daarbij voorop ten opzichte van de semipublieke en marktsectoren.
- Resultaat.3.2 - De overheid heeft in aanpalende sectoren grotere belangstelling voor duurzaamheid weten te genereren.
- Resultaat 3.3 - De overheden hebben ervoor gezorgd dat er meer bewustzijn, kennis en vaardigheden over de procesmatige aanpak van duurzaam inkopen is bij de overheidsorganisaties zelf en bij andere sectoren.

2.3 Vormgeving van het beleid en rol van de overheid

Deze paragraaf gaat in op de vormgeving van het beleid en de rol van de overheid daarin. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid? Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? Gestart wordt met de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, wat gevolgd wordt door een beschrijving van de ontwikkelingen sinds 2005.

2.3.1 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

Een van de onderzoeksvragen van deze evaluatie betreft de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid: wat omvat die verantwoordelijkheid precies? In dit kader is belangrijk vast te stellen dat duurzaam inkopen niet is vastgelegd in wet- en regelgeving, maar dat het vooral is gegroeid als resultaat van een Tweede Kamer motie, aanvullend kabinetsbeleid (zie hierna) en samenwerking met diverse decentrale overheden (bijvoorbeeld inzake de landelijke monitoring en de gelanceerde convenanten). De regie over dit kabinetsbeleid is vervolgens met name gevoerd door het ministerie van VROM/I&M (met behulp van Agentschap NL).

De Rijksoverheid heeft geen directe wettelijk instrument kunnen gebruiken om het voeren van duurzaam inkopen beleid te verplichten. Voor zover de decentrale overheden betrokken waren bij de invulling van het duurzaam inkopen beleid gebeurde dit op basis van samenwerking met de verschillende ministeries en andere decentrale overheden. Vanuit de decentrale overheden werd de uitvoering in het algemeen breed gedragen, bijvoorbeeld middels de deelname aan de monitors, bijeenkomsten en convenanten.

2.3.2 Ontwikkeling van het beleid

De ontwikkelingen van het duurzaam inkopen beleid is op zeer grondige wijze beschreven door Take Padding (2011).¹⁶ Deze paragraaf is daarom grotendeels op zijn artikel gebaseerd. Voor de periode die buiten het werk van Padding valt en verdere verdieping van zijn werk, zijn aanvullende bronnen geraadpleegd.

Het beleid rondom duurzaam inkopen kan globaal worden ingedeeld in enkele fases:

- fase 1: opbouw (2005 tot 2009);
- fase 2: uitvoering (2009 - 2010);
- fase 3: aanpassing (2010 - heden);
- vooruitblik naar de toekomst.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2007-2008, 30 196, nr. 20; Kamerstukken II, 2010-2011, 30 196, nr. 117, p. 3; Padding, T., '100%? Zes jaar duurzaam inkopen in Nederland', 2011, p. 1-2; VROM begroting 2010, p. 20; PDI Jaarplan 2010.

¹⁶ Padding, T. '100%? Zes jaar duurzaam inkopen in Nederland', 2011.

Fase 1: Opbouw (2005 - 2009)

Zoals eerder aangegeven was er sinds de eeuwwisseling al aandacht voor duurzaam inkopen, maar wordt een grote stap voorwaarts gezet door de aangenomen motie Koopmans-De Krom (ingediend in juni 2005). Onder het kabinet Balkenende II (mei 2003 – juni 2006) en meer in het bijzonder Balkenende IV (februari 2007 – februari 2010) krijgt het beleid verder vorm, met name onder leiding van het ministerie van VROM (later I&M). Het programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden (DBO) werd opgericht, alsmede vanaf oktober 2007 de aparte Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI), welke direct rapporteerde aan de Directeur Generaal van het ministerie en daarmee buiten de 'normale' hiërarchie viel. Binnen VROM (en vanaf oktober 2007 binnen de PDI) werden een aantal activiteiten opgestart, waaronder het ontwerpen van de criteriadocumenten (zie ook hierna).

Fase 2: Uitvoering (2009 - 2011)

Vanaf 2009 zwelt de kritiek op de gekozen aanpak aan, zowel vanuit het bedrijfsleven als vanuit de politiek. De Tweede Kamer heeft begin 2009 de regering opgeroepen aan te geven bij welke productgroepen de meeste duurzaamheidswinst te behalen valt. In dezelfde periode werden verschillende onderzoeken, adviezen en aanbevelingen gedaan door verschillende onderzoeksbureaus en instanties. Zo constateerde milieuadviesbureau DHV in maart 2009 dat ondanks het streven naar doelgerichte criteria slechts een beperkt deel van de criteria doelgericht was gespecificeerd. De Algemene Rekenkamer herhaalde deze oproep een aantal maanden later naar aanleiding van een onderzoek naar de voortgang van het programma duurzaam inkopen. Het Adviescollege Toetsing Administratieve lasten (ACTAL) wees de minister op de administratieve lasten die het beleid met zich meebracht en ook de werkgeversorganisatie VNO-NCW mengde zich in de discussie met een brief aan de minister. De kritiek heeft er voor gezorgd dat de verantwoordelijk minister van VROM in juli 2009 heeft besloten het programma duurzaam inkopen op een aantal punten stevig aan te passen.

Fase 3: Aanpassingen (2010 – heden)

In 2010 moest blijken of de doelstelling om als Rijksoverheid voor 100 procent duurzaam in te kopen (alle relevante minimumeisen zijn toegepast) is gehaald. In de monitor over 2010 bleek dat er voor 99,8 procent, duurzaam was ingekocht (gebaseerd op het totale inkoopvolume) door de kerndepartementen en dat andere overheden hun eigen doelstellingen hadden overtroffen. De kritiek op het duurzaam inkopen programma leek daarmee in de loop van 2010 af te nemen. Voor verschillende productgroepen werden nieuwe criteria ontwikkeld wat in veel gevallen tot positieve resultaten heeft geleid.

In 2010 eindigde het kabinet Balkenende IV (februari 2010) en startte het kabinet Rutte I (oktober 2010 – april 2012). Onder het kabinet Rutte I ontwikkelden de externe omstandigheden zich snel: de economische crisis bereikt zijn hoogtepunt en het kabinet is genoodzaakt te bezuinigen. De verantwoordelijk staatssecretaris van Milieu zet de ingeslagen weg van het programma voort, maar het vormt niet langer een van de speerpunten van het kabinetsbeleid.

Alhoewel het beleid in 2009/2010 al op een aantal punten was aangepast bestonden er nog steeds bepaalde kritiekpunten. In een rapport van de Adviescommissie Toetsing Administratieve Lasten werden deze opnieuw aangekaart (januari 2011).¹⁷ VNO-NCW schrijft dezelfde maand in een brief aan parlementsleden dat er absolute noodzaak is om het spoor van ontwikkeling van milieucriteria los te laten. Andere organisaties sluiten zich hierbij aan, sommige met de mening dat het programma duurzaam inkopen volledig gestopt moest worden. In juni 2011 presenteren VNO-NCW, MVO-NL, De Groene Zaak, NEVI en MKB Nederland een nieuwe aanpak voor het duurzaam inkopen. In dit advies wordt niet meer gesproken over het stoppen van het programma maar wordt

¹⁷ ACTAL, 'Advies regeldruk programma duurzaam inkopen', 6 januari 2011.

gepleit voor een vergaande uitbreiding en verdieping van de scope van het programma duurzaam inkopen. De verantwoordelijk staatsecretaris gaf vervolgens in oktober 2011 aan ingenomen te zijn met het Advies en de verschillende elementen uit het Advies over te willen nemen.

De grootste uitdaging voor de verantwoordelijk staatsecretaris is om de aanbevelingen uit het Advies van het bedrijfsleven om te zetten in concrete aanpassingen in het programma duurzaam inkopen. In oktober 2011 schrijft de verantwoordelijk staatsecretaris aan het parlement dat meer tijd nodig is om de criteria aan te passen naar het Advies van het bedrijfsleven, mede omdat dit een intensieve samenwerking met stakeholders vereist. Omdat er ook fors bezuinigd moet worden stelt de staatsecretaris dat de overheid een stap terug zal doen binnen het dossier duurzaam inkopen en dat het initiatief zodoende vooral bij het bedrijfsleven komt te liggen. Desalniettemin is vanuit de Rijksoverheid in de periode 2011 - 2013 gewerkt aan de toepassing van de aanbevelingen uit het Advies, onder meer door de lancering van het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen, het ontwikkelen van verschillende handvatten (waaronder een 'tool' voor functioneel aanbesteden), actualisatie van enkele criteriadocumenten, het opstellen van een communicatie- en implementatieplan met betrekking tot het Advies (en eerste uitvoering), een actieve rol in Brussel, etc. (zie ook paragraaf 2.6.).

2.3.3 *Belangrijkste bouwstenen uit het beleid - de aard en samenhang van de instrumenten*

Binnen het beleid omtrent duurzaam aankopen, of duurzaam aanbesteden heeft de Rijksoverheid, en met name het ministerie van VROM en haar opvolger het ministerie van I&M, een aantal activiteiten ontplooid die tot doel hebben via de inkoopmacht van de overheid de verschillende beleidsdoelen te realiseren. Ook hebben lagere overheden en onderwijsinstellingen zich gecommitteerd meer duurzaam in te kopen. In het kader van dit beleid heeft het ministerie vijf type activiteiten ontplooid:

- Criteriaontwikkeling;
- monitoring van vorderingen;
- communicatie en voorlichting aan belanghebbenden;
- stimuleren van innovatie;
- vergroten van de betrokkenheid.

Instrument 1: Criteria ontwikkeling

Met ondersteuning van SenterNovem heeft het ministerie criteriadocumenten ontwikkeld voor 45 productgroepen.¹⁸ Hierin staan zogenaamde duurzaamheidseisen en –wensen. Inkoopers binnen de overheid (maar ook daarbuiten) kunnen de eisen en wensen overnemen in hun offerte-aanvragen. De eisen worden ook wel minimum criteria genoemd en stellen een ondergrens aan de duurzaamheid van ingekochte producten of diensten. De wensen zijn bedoeld voor de inkoopprocessen waarbij extra duurzaamheid in de aanbidding beloond wordt.

Eisen en wensen in aanbestedingen

De criteriadocumenten maken onderscheid tussen eisen en wensen binnen de aanbesteding. Eisen worden gebruikt als uitsluitingscriteria, terwijl wensen gebruikt worden als selectiecriteria en in feite de offerende partij 'uitdagen' tot het doen van het beste aanbod. Offerende instellingen die niet aan de eisen voldoen, worden altijd uitgesloten voor de opdracht. Ten aanzien van de wensen is er veel meer ruimte voor de eigen (innovatieve) inbreng van een offerende partij om te voldoen aan de door de opdrachtgever gestelde wensen. In de praktijk kan een lage 'score' ten aanzien van de wensen tot op zekere hoogte gecompenseerd worden door een lagere offerteprijs. Het is afhankelijk van hoe zwaar de verschillende selectiecriteria meewegen in de evaluatie hoe haalbaar de compensatie is.

¹⁸ Dit waren er in eerste instantie 83, maar is in 2010 onder druk van met name het bedrijfsleven gereduceerd tot 45.

De criteriadocumenten werden noodzakelijk geacht vanwege verschillende redenen. In de eerste plaats zorgt het ervoor dat overheden en haar inkopers niet zelf hoeven te bepalen wat wel en wat niet duurzaam is. In de tweede plaats zorgen de criteriadocumenten voor een gezamenlijke minimum definitie van duurzaamheid, waarmee resultaten gemeten kunnen worden.

Bij het ontwerpen van de criteriadocumenten werd veel gebruik gemaakt van werk dat al eerder gedaan was onder het PreDO programma (2001-2005). Binnen dit programma was kennis opgedaan over de wijze waarop de criteriadocumenten vormgegeven konden worden, waarmee ook een zeker draagvlak werd zeker gesteld. De PDI heeft deze methoden overgenomen, met aanpassingen om de doorlooptijd van het opstellen van de criteriadocumenten te verminderen.

Wanneer in een inkoopproces de minimum criteria zijn meegenomen, wordt het inkoopproces geacht duurzaam te zijn. Eventueel kunnen inkopers ook voor alternatieve criteria kiezen, zolang die maar een even grote duurzaamheid garanderen als de minimum criteria.

Het proces voor het opstellen van de criteriadocumenten is relatief arbeids- en tijdsintensief, waarbij doorlooptijden van 1,5 jaar geen uitzondering zijn. Fases die doorlopen worden zijn achtereenvolgens (i) de initiatie / aankondiging van de voorbereidingen, (ii) ontwikkeling van de ontwerpcriteria (startbijeenkomst, opzetten werkgroep, etc.), (iii) ontwikkeling conceptcriteria via openbare consultatie, (iv) toetsing van de conceptcriteria en (v) besluit en publicatie van het criteriadocument.¹⁹ Doel van dit intensieve proces is om tot criteriadocumenten te komen met criteria die:²⁰

- ambitieus zijn;
- juridisch houdbaar zijn;
- zeer eenvoudig te gebruiken zijn door inkopers (copy/paste);
- geen prijsopdrijvend effect hebben;
- een maximaal draagvlak onder alle belanghebbenden genieten.

Instrument 2: Monitoring van vorderingen

Door de jaren heen zijn er een aantal evaluaties en monitors uitgevoerd op het gebied van duurzaam inkopen en het beleid daaromtrent. Naar aanleiding van de toezegging van de toenmalig staatsecretaris in 2005 is er elke twee jaar (voor 2006 – 2008 – 2010) een monitor uitgevoerd om te achterhalen in hoeverre er duurzaamheidscriteria worden opgenomen in de aanbestedingen. Ook zijn er meerdere evaluaties uitgevoerd, al dan niet op verzoek van het ministerie. De resultaten hiervan zullen later worden besproken. Het ministerie heeft diverse activiteiten ontplooid om deze evaluaties te ondersteunen door het verschaffen van informatie en achtergrond documentatie. Ook heeft het ministerie, in samenwerking met Agentschap NL, een aantal van de evaluaties en alle monitors begeleid.

Instrument 3: Communicatie en voorlichting aan belanghebbenden

Het ministerie acht het van groot belang dat de criteriadocumenten zo vaak mogelijk en op juiste wijze worden gebruikt door inkopers. Daarom zet het ministerie verschillende communicatie mechanismen in om inkopers zo goed mogelijk te informeren over de criteriadocumenten en het gebruik daarvan. Daarin speelt tot 2011 SenterNovem/Agentschap NL een belangrijke rol. Na 2011 heeft PIANOo deze rol overgenomen.

Het belangrijkste communicatie mechanisme zijn de websites van respectievelijk PIANOo en Agentschap NL. Op deze websites kunnen geïnteresseerden de criteriadocumenten vinden en ondersteunende documentatie zoals case studies. Ook zijn medewerkers van deze organisatie

¹⁹ Ministerie van VROM. (2010). Procurescriteria ontwikkeling duurzaam inkopen.

²⁰ Padding, T. '100%? Zes jaar duurzaam inkopen in Nederland', 2011.

telefonisch en per e-mail bereikbaar om ondersteuning te bieden (helpdesk). In het verleden heeft SenterNovem ook de duurzaam inkopen implementatiecoach beheerd. Dit was een online instrument waar een organisatie haar duurzaam inkopen score via eenvoudige vragen kon bepalen en afzetten tegen anderen. Dit instrument is echter niet meer beschikbaar.

Daarnaast hebben Agentschap NL en het ministerie van VROM/I&M regelmatig bijeenkomsten georganiseerd voor met name inkopers. Deze bijeenkomsten waren gericht op informatie verschaffen over duurzaam inkopen, de criteriadocumenten en hoe hiermee omgegaan moet worden. Ook zijn er voor dit onderwerp workshops en trainingen georganiseerd. In aanvulling daarop hebben MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak bijeenkomsten georganiseerd voor het bedrijfsleven. MVO Nederland ontvangt ondersteuning van het ministerie voor het onderhouden van een helpdesk voor het bedrijfsleven met betrekking tot duurzaam inkopen.

Ook internationaal heeft het ministerie en Agentschap NL een rol door bijvoorbeeld in Europees verband Nederland te vertegenwoordigen. Deze activiteit zullen we in de volgende paragraaf verder uitwerken.

Instrument 4: het stimuleren van innovatie

Een ander belangrijk instrument voor de overheid om een duurzamere samenleving te creëren was het stimuleren van innovatie. Daarbij gaat het uitsluitend om innoverende projecten die significante duurzaamheidswinst weten te realiseren, zoals de ontwikkeling van een nieuw soort asfalt dat het brandstofverbruik van voertuigen vermindert. Hiervoor werden vier sporen gevolgd.²¹

Het eerste en het tweede spoor zitten in de stimulerende werking van huidige criteria, en de criteria die nog ontwikkeld worden waarbij meer ruimte is voor EMVI en functioneel aanbesteden. Spoor 3 en Spoor 4 betreffen wel aparte activiteiten.

Onder Spoor 3 vallen aankoopprocessen waarbij de overheid nadrukkelijk vraagt om innovatieve producten die al volledig uitontwikkeld zijn, maar nog weinig marktpenetratie hebben. Door juist deze producten te kopen probeert de overheid te zorgen voor schaalgrootte bij de producent, en vraag van andere partijen te bevorderen. De overheid fungeert dan als launching customer.

Onder Spoor 4 vallen aankoop processen waarbij de overheid op zoek gaat naar innovatieve producten die nog niet volledig zijn uitontwikkeld, of zelfs nog niet eens bestaan. De overheid wil hiermee helpen deze nieuwe innovaties versneld marktklaar maken.

De PDI zoekt en meefinanciert projecten die onder deze laatste twee sporen vallen. Daarbij is het ministerie in toenemende mate samen gaan werken met andere ministeries (Verkeer en Waterstaat, projecten in Grond- Weg- en Waterbouw (GWW)) en andere programma's (Innovatie Urgent van het ministerie van Economische Zaken).

Instrument 5: vergroten van de betrokkenheid

Om het bereik van het gevoerde beleid zo groot en effectief mogelijk te maken, heeft het ministerie geprobeerd zoveel mogelijk aanbestedende diensten betrokken te krijgen bij duurzaam inkopen. Zo hebben in 2007 gemeenten, provincies en waterschappen zich gecommitteerd aan duurzaam inkopen doelstellingen door ondertekening van het convenant. In 2008 hebben hogescholen en universiteiten zich daarbij aangesloten, en in 2009 de mbo-scholen. Het ministerie heeft zich in elk geval tot en met 2010 actief ingezet om meer organisaties te betrekken bij het beleid.

²¹ Brief van ministerie van VROM, DG milieu aan voorzitter Tweede Kamer. Aanbieding Vierde Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen Pagina, 11 november 2010.

Naast dit convenant waarin overkoepelende organisaties, zoals de VNG, zich hebben gecommitteerd namens hun leden, kunnen ook individuele overheden een manifest ondertekenen. Hierin leggen de aanbestedende diensten vast dat ze zich zullen inspannen tot duurzaam inkopen. Dit manifest is beschikbaar en wordt aangeprezen op de website van PIANOo.

Ook worden de verschillende overheden en belanghebbenden betrokken bij beleidsontwikkeling en –uitvoering. Zo zijn er verschillende werkgroepen waarin inkopers en beleidsmedewerkers van de overheden zitten. Hierin worden ontwikkelingen, problemen en nieuw te nemen stappen besproken. Dit geldt voor alle aspecten van het beleid, van het besluit tot nieuwe criteria ontwikkeling tot communicatie en training aan inkopers. Hiermee probeert het ministerie draagvlak voor het beleid te waarborgen.

2.4 De Europese beleidscontext en de rol van Nederland

Het Nederlandse beleid staat niet op zich zelf, maar speelt zich af in de Europese beleidscontext. Deze paragraaf gaat in op deze Europese beleidscontext. Welke ontwikkelingen beïnvloeden het Nederlandse duurzaam inkoopbeleid? Wat is het effect van Europese ontwikkelingen op het duurzaam inkopen in Nederland? Welke rol heeft Nederland gespeeld bij de ontwikkeling van het *Green Public Procurement* beleid van Europa?

2.4.1 Ontwikkelingen in Europa en de relevantie voor het Nederlandse beleid

De Europees beleidscontext rond duurzaam aanbesteden

In 2001 presenteerde de Europese Commissie een groenboek over '**geïntegreerd productbeleid**' (IPP) waarin zij een strategie voorstelde om "het productgerelateerd milieubeleid aan te scherpen en beter te richten op de bevordering van de ontwikkeling van een markt voor groenere producten". Een van de kansen die de Commissie daar ziet is het 'vergroenen' van de vraag, onder andere door het inzetten van de grote inkoopmacht van de publieke sector.²² Dit groenboek is in 2003 opgevolgd door een mededeling van de Commissie, waarin de enkele concrete vervolgstappen ten aanzien van het 'groener maken van overheidsopdrachten' aankondigde: (i) onderzoek naar de mate van duurzaam inkopen, (ii) een aansporing aan de lidstaten om actieplannen voor het groener maken van hun overheidsopdrachten op te stellen en deze ook bekend te maken, en (iii) het uitwerken van verschillende informatiemaatregelen (handboek, database, website).²³ Dit is in 2006 gevolgd door de doelstelling om in 2010 het gemiddelde niveau van groene overheidsopdrachten (*Green Public Procurement* – GPP) in de EU op het niveau van de best presterende lidstaten in 2006 te brengen.²⁴

In 2008 heeft de Commissie het '**actieplan voor duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid**' gepresenteerd. Als onderdeel van dit actieplan is ook een mededeling opgesteld rondom 'overheidsopdrachten voor een beter milieu' waarin de Commissie een aantal bestaande knelpunten wil aanpakken.²⁵ De belangrijkste geïdentificeerde knelpunten waren:

- Beperkt aantal reeds vastgestelde milieucriteria voor producten/diensten; onvoldoende mechanismen, zoals gegevensbanken, om de bestaande criteria bekend te maken.
- Onvoldoende informatie over de levenscycluskosten van producten en de relatieve kosten van milieuvriendelijke producten/diensten.

²² Europese Commissie, 'Groenboek geïntegreerd productbeleid', COM (2001) 68 definitief.

²³ Europese Commissie, 'Geïntegreerd productbeleid', COM(2003) 302 definitief.

²⁴ Europese Commissie, 'Overheidsopdrachten voor een beter milieu', COM(2008) 400 definitief.

²⁵ Europese Commissie, 'Overheidsopdrachten voor een beter milieu', COM(2008) 400 definitief.

- Weinig kennis van de voordelen van milieuvriendelijke producten en diensten.
- Onzekerheid over de juridische mogelijkheden om milieucriteria op te nemen in aanbestedingsdocumenten.
- Gebrek aan politieke steun en bijgevolg beperkte middelen voor de invoering/bevordering van GPP (er moeten met name betere opleidingsmogelijkheden komen).
- Gebrek aan een gecoördineerde uitwisseling van goede praktijken en informatie tussen regio's en lokale autoriteiten.

In deze mededeling presenteert de Commissie ook een aantal concrete stappen om het gebruik van duurzaam inkopen te bevorderen. De voorgestelde stappen betroffen onder meer:

- Het vaststellen van gemeenschappelijke criteria voor GPP (in feite een verdere uitbreiding van reeds bestaande criteria). Als onderdeel hiervan worden een aantal prioritaire sectoren aangewezen (10 sectoren worden al voorgesteld).
- Het verschaffen van informatie over de levenscycluskosten van producten
- Het geven van juridische en operationele richtsnoeren.
- Het bieden van politieke ondersteuning door middel van concrete beleidsdoelstellingen, gekoppeld aan indicatoren en een systeem voor follow-up. De Commissie stelt voor dat in 2010 50 procent van alle aanbestedingen 'groen' moet zijn.

Ontwikkelingen in de periode 2008-2013

In de periode 2008-2013 zijn de bovenstaande stappen verder uitgewerkt. Inmiddels zijn er voor 21 **prioritaire sectoren** criteria vastgesteld (producten en diensten).²⁶ Deze selectie is gedaan op basis van onder andere het potentieel van de sector voor milieuverbeteringen, overheidsopgaven, bestaan van makkelijk bruikbare criteria en marktbeschikbaarheid en economische efficiëntie. De **criteria** maken een onderscheid tussen 'kerncriteria' en 'uitgebreide criteria'. De kerncriteria dekken de belangrijkste aspecten van de milieuprestaties van een product of dienst af, terwijl de uitgebreide criteria ruimte geven voor een hoger ambitieniveau (op vlak van milieu en innovatie).²⁷ Een betrokken Nederlandse beleidsmedewerker gaf in aanvulling hierop aan dat de Commissie, mede op verzoek van Nederland, ook het proces van de criteriaontwikkeling heeft verbeterd (meer transparantie, grotere betrokkenheid van marktpartijen, etc.). Op het vlak van **informatievoorziening** en **communicatie** zijn verschillende zaken ontwikkeld, zoals een (herzien) handboek²⁸, brochures (inclusief voorbeeld projecten) en een 'toolkit' voor aanbestedende diensten en trainers.²⁹

Parallel aan deze beleidsstappen zijn de Lidstaten ook doorgegaan met het ontwikkelen van de nationale actieplannen (al voorgesteld in 2003). In mei 2013 hadden 22 Lidstaten een (vorm van een) nationaal actieplan aangenomen, waaronder Nederland (al sinds 2003/2004). Deze nationale actieplannen hebben een vrijwillig karakter en hebben een grote verscheidenheid wat betreft de invulling (soms wet- en regelgeving, soms een strategiedocument, etc.).

Er bestaan op dit moment op Europees vlak nog vrijwel geen verplichtingen op het vlak van criteria voor duurzaam aanbesteden. Naar schatting is meer dan 90 procent van de markt nog 'vrij' van dergelijke verplichtingen. Verplichtingen bestaan wel vanuit de Energy Efficiency Directive (aantal eisen rondom energie-efficiëntie) en de Clean Vehicle Directive³⁰ (onder meer eisen rondom de prestaties van dienstauto's). Het is wel de verwachting dat de Commissie in de toekomst

²⁶ Bijvoorbeeld: transport, elektriciteit, bouwnijverheid, mobiele telefonie, textiel, afvalwater installaties, etc. Zie: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

²⁷ Europese Commissie, 'Overheidsopdrachten voor een beter milieu', COM(2008) 400 definitief, p. 9.

²⁸ De Commissie had in 2004 al een document opgesteld dat richting geeft aan het duurzaam inkoop proces: "Buying Green A handbook on environmental public procurement". Deze handreiking is verder uitgewerkt en bijgesteld en ook beschikbaar in het Nederlands: Groen kopen! Een handboek inzake groene overheidsopdrachten (2011).

²⁹ Zie de GPP website: http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

³⁰ Directive on the Promotion of Clean and Energy Efficient Road Transport.

verplichtingen gaat / wil gaan opleggen (zie bijvoorbeeld de concepttekst voor het 7^e Milieuactieplan uit 2012), maar voorlopig is dit nog niet het geval.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen worden herzien waarbij meer mogelijkheden worden opgenomen om milieu- en sociale criteria te stellen bij overheidsaanbestedingen. Deze worden naar verwachting in 2014 van kracht.

2.4.2 Effecten op Nederlandse beleid en de Nederlandse rol in Europa

Effect op het Nederlandse beleid

Gegeven deze beschrijving van de Europese ontwikkelingen, is de vervolgvraag wat hiervan het effect is geweest op het (beleid voor) duurzaam inkopen in Nederland. In het algemeen kan gesteld worden dat deze invloed relatief beperkt is geweest. Uit de Europese beleidsdocumenten blijkt dat Nederland sinds 2003 altijd een voorlopers- en/of voortrekkersrol heeft gespeeld in Europa. De Commissie verwijst in haar documentatie veelvuldig naar de beleidsdoelen en -aanpak in Nederland als voorbeeld voor andere Lidstaten. Een concreet voorbeeld is de mededeling van 2008, waarin de Commissie Nederland een van de vier koplopers noemt in termen van ambitie (naast Oostenrijk, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) en op basis daarvan het doel voor 2010 vaststelt (50 procent van alle aanbestedingen moet dan 'groen' zijn).³¹ In 2009 stelt de Commissie vast dat Nederland een van de zeven best presterende landen is op het vlak van duurzaam inkopen en noemt Nederland een van de zes voorlopers op het gebied van 'life-cycle thinking' en roept andere Lidstaten op hier ook verdere invulling aan te geven.³²

Uit deze documenten en aanvullende gesprekken blijkt dat het Europese beleid een beperkte invloed heeft gehad en vooral flankerend aan het Nederlandse beleid is geweest. De Europese Commissie is de afgelopen tien jaar vooral bezig geweest met het stimuleren en betrekken van Lidstaten die (nog) vrijwel niets deden op het gebied van duurzaam inkopen. Het beleid van de Commissie was er vooral op gericht om de 'achterblijvers' vooruit te krijgen en de praktijk in Nederland en andere koplopers zoals het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen, is daarbij vaak als voorbeeld gebruikt. Op veel beleidsvlakken liep Nederland derhalve voor op andere Lidstaten, zodat het effect vanuit het Europese beleid op het Nederlandse beleid (zeer) beperkt is geweest. Het is in dit kader wel opvallend dat de lijnen die de Commissie heeft uitgezet na 2008 (en dan met name de criteriaontwikkeling) grotendeels overeenkomen met het Nederlandse beleid tussen 2006 en 2010.

Nederland heeft in de Nederlandse criteriadocumenten ook gebruik gemaakt van bestaande Europese productcriteria. Daarnaast heeft de Europese Commissie veel werk verricht op het terrein van de Europese standaarden, zoals Energystar en Ecolabel, waar Nederland in het nationale beleid ook voordeel van heeft.

Kritiek op het Europese beleid

Uit de verschillende interviews komen richting het Europese beleid wel wat kritiekpunten. Deze worden hieronder kort samengevat.

- **Te grote focus op het productbeleid** - Het belangrijkste punt van kritiek is het te grote detailniveau van de Europese criteriadocumenten (zie bijvoorbeeld de kerncriteria voor 'sanitaire kranen'), wat volgens twee van de geïnterviewden vooral veroorzaakt wordt doordat de Commissie vooral vanuit het productaanbod / productbeleid denkt en minder vanuit de markt

³¹ Europese Commissie, 'Overheidsopdrachten voor een beter milieu', COM(2008) 400 definitief, p. 11.

³² Europese Commissie, 'Commission staff working document on the State of Implementation of Integrated Product Policy', SEC(2009)1707 final, p. 11.

en de aanbestedende overheden. Dit hangt samen met het feit dat de Commissie sterk inzet op de ontwikkeling van het Ecolabel (keurmerk). De criteria-ontwikkeling voor dit Ecolabel wordt, mede vanwege budgetbeperkingen, vaak gezamenlijk gedaan met de ontwikkeling van de GPP-criteria (gezamenlijke impact analyse, etc.), wat zich uit in een (te) grote focus op het productaanbod;

- **Verkeerde prioriteiten** – In aansluiting op het bovenstaande punt wordt aangegeven dat de Commissie de verkeerde prioriteiten legt. Sommige ontwikkelde productcriteria zijn misschien nuttig voor de consumentenmarkt (Ecolabel), maar vrijwel niet voor aanbestedende diensten.
- **Te laag ambitieniveau** – De Commissie richt zich in haar beleid vooral op de landen die achterop lopen, waardoor ook het ambitieniveau nog steeds vrij laag is.
- **Te lage betrokkenheid van de markt en van overheidsinkopers** – De betrokkenheid van de markt bij de criteriaontwikkeling was tot verkort beperkt. Hier is de afgelopen 2-3 jaar wel verbetering in gekomen. Marktpartijen kunnen invloed uitoefenen in het consultatieproces. De betrokkenheid van overheidsinkopers is ook een manco.

Ten aanzien van de (te) grote focus op het productbeleid, kijkt de geïnterviewde Commissie-ambtenaar hier toch anders naar. Hij gaf aan dat Europa inderdaad de focus legt op de kerncriteria, maar dat ook getracht wordt deze breed te houden in het belang van het gehele aanbestedingsproces.

Rol van Nederland in Europa

Het belangrijkste Europese gremium rondom duurzaam inkopen is de Adviesgroep. Deze groep komt twee keer per jaar bij elkaar, bestaat uit alle Lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie. De Adviesgroep heeft een zeer beperkte formele rol en geeft met name advies aan de Commissie aangaande het beleid (geen besluitbevoegdheid). Verder bestaat er een 'platform' van 11 koplopers ('Green 11') waarbij het vooral gaat om kennisdeling en het geven van advies aan de Commissie. Ook deze groep heeft geen formele status. Tussen Lidstaten is er sprake van veel bilaterale contacten en (tijdelijke) samenwerking op ambtelijk niveau om bepaalde gezamenlijke standpunten in Brussel naar voren te brengen (Nederland moet vaak de steun van andere Lidstaten zoeken, omdat zij 'te klein' is om alleen te opereren). Uit de 2-3 interviews met Nederlandse betrokkenen komt het beeld naar voren dat Nederland rondom duurzaam inkopen een actieve rol vervuld in Brussel. De geïnterviewde Commissie-ambtenaar bevestigt dat Nederland een van de meest actieve Lidstaten is en intensief betrokken bij het overleg op Europees niveau.

Voor de komende jaren spelen er voor Nederland op Europees vlak wel een aantal belangrijke kwesties. Ten eerste is het de verwachting dat de Commissie de komende jaren meer zal gaan inzetten op criteria-ontwikkeling voor producten en diensten en dat deze mogelijk ook wil gaan verplichten. Nederland is daar vooralsnog op tegen omdat (i) de Commissie zich nog teveel richt op de productcriteria, terwijl Nederland al veel meer de stap wil zetten richting functioneel aanbesteden, en (ii) deze verplichtingen waarschijnlijk een voor Nederland te laag ambitieniveau zullen reflecteren en er daarmee voor Nederland een ongewenste 'nationale kop' op de Europese wet- en regelgeving ontstaat. Ten tweede wordt er belang gehecht aan verdere ontwikkeling van Green Public Procurement in Europa de komende jaren. Waar nuttig en relevant kan er op Europees niveau worden samengewerkt om de productcriteria actueel te houden (erg arbeidsintensief en een hoger ambitieniveau na te streven, maar kan er ook meer gedaan worden in de ontwikkeling van handvaten voor aanbestedende diensten en meer generieke instrumenten). Er liggen bovendien mogelijkheden om het duurzaam inkoopbeleid en implementatie in de EU verder te versterken en verbreden door samenwerking met de Commissie en lidstaten en deelname aan Europese en internationale projecten en programma's zoals het UNEP Sustainable Public Procurement Initiative.

2.5 Mate van duurzaam inkopen

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin duurzaam ingekocht wordt door de verschillende (semi-) overheden. De volgende vragen komen aan bod: (i) wat is de mate waarin (mede) overheden en bedrijfsleven duurzaam inkopen en/of duurzaam leveren? (ii) wordt er (conform een kwalitatieve inschatting van partijen) duurzamer ingekocht door het Rijk, andere overheden en bedrijfsleven dan tijdens de vorige monitor duurzaam inkopen van 2010?, (iii) hoe is gebruik gemaakt van de eisen en wensen als weergegeven in de criteriadocumenten duurzaam inkopen? En wat is het potentieel? (iv) hoe scoort Nederland kwalitatief met het duurzaam inkoopbeleid en de ontwikkelde instrumenten in vergelijking met het buitenland?

2.5.1 Mate van duurzaam inkopen: inzichten vanuit eerder onderzoek

Onder het DBO programma zijn elke twee jaar (voor 2006, 2008 en 2010) monitors uitgevoerd naar de duurzaamheid van het interne bedrijfsproces van de Rijksoverheid en andere (semi-) overheden. Belangrijk is om op te merken dat het hier met name gaat om die ingekochte producten (of diensten/werken) die ten minste voldoen aan de minimale duurzaamheidscriteria (opgesteld door SenterNovem).

In 2006 is door **Significant** (2007) voor het eerst gekeken naar de mate van duurzaam inkopen door de verschillende overheden.³³ Onderzoekers vroegen aan respondenten of deze duurzaamheidscriteria hebben meegenomen in hun aanbestedingstrajecten. Een belangrijke beperking in dit onderzoek is dat dit gevraagd voor een zeer beperkt aantal product categorieën (13 'inkooppakketten'), waarvoor op dat moment criteria beschikbaar waren. Daarmee zijn de resultaten van deze monitor slechts beperkt bruikbaar. De monitors voor 2008 (**PwC**, 2009³⁴) en 2010 (**KPMG**³⁵, 2011) zijn beter vergelijkbaar en ook beter te interpreteren. Opgemerkt zij wel dat de monitor van 2008 kijkt naar 11 van de toenmalige 84 productgroepen en de monitor van 2010 naar 52 productgroepen. De monitors laten een zeer significante toename zien in het gebruik van duurzaamheidscriteria door overheden in aanbestedingen tussen 2008 en 2010. Opvallend is dat geen enkel type overheid gemiddeld lager scoort dan 85 procent in 2010, onafhankelijk wat het streefgetal is. Dat betekent dat de streefcijfers gehaald zijn, en waar mogelijk ook voorbijgestreefd zijn. Voor het hoger onderwijs (met name mbo's en universiteiten) lagen de resultaten iets lager, maar de streefcijfers ook). In de onderstaande tabel staan de cijfers uit de drie monitors weergegeven.

Tabel 2.1 Overzicht resultaten monitoring (2006-2010, % van totale volume)

| Groepen | Significant (2007) | PWC (2009) | KPMG (2011) | Streefcijfer |
|-------------------|--------------------|------------|-------------|--------------|
| | 2006 | 2008 | 2010 | (2010) |
| Kerndepartementen | 45% | 51% | 99,8% | 100% |
| Agentschappen | 79% | 16% | 99,3% | 100% |
| Provincies | 25% | 33% | 95,8% | 50% |
| Waterschappen | 61% | 46% | 85,0% | 50% |
| G4 | - | - | 88,8% | 75% |
| Gemeenten >100k | 47% | 44% | 90,3% | 75% |

³³ Significant, 'Monitor Duurzame Bedrijfsvoering Overheden 2006 - Onderzoek naar de mate waarin overheden beschikken over een duurzame bedrijfsvoering', februari 2007.

³⁴ PwC, 'Monitor duurzaam inkopen 2008 – meting van het niveau van duurzaam inkopen bij overheden', februari 2009.

³⁵ KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011.

| Groepen | Significant (2007) | PwC (2009) | KPMG (2011) | Streefcijfer |
|--------------------|--------------------|------------|-------------|--------------|
| | 2006 | 2008 | 2010 | (2010) |
| Gemeenten 50k-100k | 41% | 44% | 89,6% | 75% |
| Gemeenten <50k | 50% | 52% | 86,6% | 75% |
| Hogescholen | - | 45% | 94,7% | 50% (2012) |
| Universiteiten | - | 39% | 80,2% | 50% (2012) |
| Mbo scholen | - | | 74,7% | 50% (2012) |
| Totaal | - | 35% | 94,0% | |

Bron: Significant (2007), PwC (2009) en KPMG (2010).

Noot: KPMG hanteerde voor de monitor 2010 de volgende definitie voor het percentage duurzaam inkopen van een organisatie: "de omvang (het bedrag in euro's) van de aanbestedingen in 2010 waarbij alle relevante duurzaamheidseisen van de betreffende productgroepen zijn toegepast afgezet tegen het totale bedrag aan aanbestedingen in 2010 van de productgroepen waarvoor duurzaamheidscriteria zijn vastgesteld" (p.14).

Deze monitoringsrapporten geven aan dat de streefwaarden in relatief korte tijd behaald te zijn. KPMG rapporteert in aanvulling hierop ook dat van 2009 op 2010 de mate van toepassing van de criteria (sterk) is toegenomen, alsmede het draagvlak voor duurzaam inkopen. Echter, KPMG merkt ook op dat (in de ogen van de respondenten) de duurzaamheidscriteria een goede basis vormen om de markt duurzamer te maken, maar dat deze criteria wel moeten worden blijven doorontwikkeld.³⁶

2.5.2 Na 2010: ontwikkeling in de aandacht voor duurzaam inkopen

Na het derde monitoringsonderzoek in 2010 is er geen nieuwe monitor meer uitgevoerd. Of de streefwaarden ook in 2012/2013 zijn bereikt is daarom niet bekend en ook in deze evaluatie niet onderzocht. In deze evaluatie is wel de vraag meegenomen of er (conform een kwalitatieve inschatting van de verschillende partijen) duurzamer wordt ingekocht dan tijdens de vorige monitor van 2010.

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat (ten opzichte van 2010) de mate van duurzaam inkopen zeker niet is afgezwakt en eerder lijkt toegenomen. Aanbestedende diensten zijn goed op de hoogte van de criteriadocumenten en het wordt ook veelvuldig toegepast (waarbij er wel een verschil in streefwaardes bestaat tussen aanbestedende diensten). Dit beeld wordt ook wel bevestigd in de enquêtes, waarvan de resultaten hieronder kort worden gepresenteerd.

Focus op duurzaam inkopen overheden lijkt te zijn toegenomen sinds 2010

Uit de enquête onder de aanbestedende diensten komt allereerst een diffuus beeld naar voren op de vraag of de focus van de overheid (in den brede) op duurzaam inkopen is toe- of afgenomen sinds 2010. 48 Procent van de respondenten geeft aan dat de focus (sterk) is toegenomen, terwijl tegelijkertijd 42 procent aangeeft dat de focus juist (sterk) is afgenomen. Het is onduidelijk waar dit verschil in perceptie vandaan komt.

Over de focus binnen de eigen organisatie zijn de aanbestedende diensten eenduidiger en positiever. Ruim de helft van de respondenten (59%) geeft aan dat er binnen de organisatie een (sterke) toename is in de focus op duurzaam inkopen, terwijl 26 procent aangeeft dat het gelijk is gebleven en 15 procent dat de focus (sterk) is afgenomen. Deze resultaten worden gepresenteerd in Tabel 2.2. Opvallend is dat ondanks het feit dat PDI na 2010 haar activiteiten heeft afgebouwd, een deel van de respondenten van de kerndepartementen toch aangeven dat de focus op duurzaam inkopen is toegenomen binnen de eigen organisatie (36%), terwijl 27 procent van mening is dat het (sterk) is afgenomen. Bij gemeenten en provincies is het beeld nog wat diffuser: 63 procent geeft aan dat de focus (sterk) is toegenomen, terwijl bij 15 procent de focus (sterk) is

³⁶ KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 60.

afgenomen. Bij waterschappen is de focus vooral toegenomen (76%), en ook de overige aanbesteders laten over het algemeen een positieve trend zien (57%), maar bij een aantal loopt de focus terug.

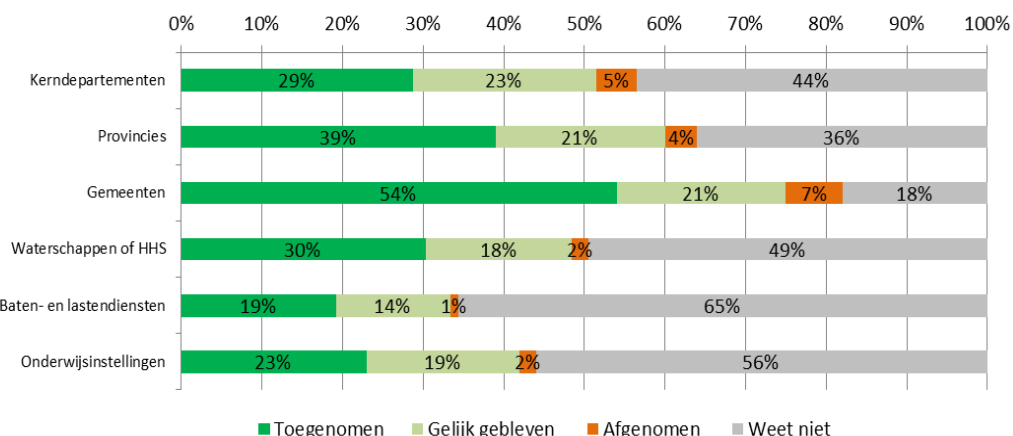
Tabel 2.2 Focus op duurzaam inkopen binnen eigen organisatie sinds 2010 (aanbestedende diensten)

| | Kerndepartementen | Gemeenten-provincies | Waterschappen en + HHS | Overig | Totaal |
|---------------------------|-------------------|----------------------|------------------------|-----------|------------------|
| Sterk toegenomen | - | 11% | 38% | 17% | 14% |
| Toegenomen | 36% | 52% | 38% | 42% | 45% |
| Gelijk gebleven | 36% | 22% | 25% | 25% | 26% |
| Afgenomen | 18% | 15% | - | 8% | 12% |
| Sterk afgenomen | 9% | - | - | 8% | 3% |
| <i>Aantal observaties</i> | <i>11</i> | <i>27</i> | <i>8</i> | <i>12</i> | <i>58</i> |

Bron: Enquête Ecorys.

Het bovenstaande beeld wordt grotendeels bevestigd door de respondenten vanuit het bedrijfsleven. Bedrijven zien met name bij gemeenten en (in mindere mate ook) provincies sinds 2010 een toegenomen aandacht voor duurzaam inkopen (respectievelijk 54 en 39 procent van de respondenten). Echter, ook ten aanzien van de kerndepartementen en de waterschappen/hoogheemraadschappen zien circa 30 procent van de respondenten een toename in de focus op duurzaam inkopen. Een afname in de focus wordt niet duidelijk ervaren. Dit is ook weergegeven in Figuur 2.1.

Figuur 2.1 Focus van de overheid op duurzaam inkopen sinds 2010 (bedrijven)



Bron: Enquête Ecorys (n = 126).

Het bovenstaande beeld wordt ondersteund door een aantal andere observaties (enquête aanbestedende diensten). Ten eerste geeft 64 procent van de respondenten aan dat er meer duurzaam wordt ingekocht sinds 2010, 31 procent geeft aan dat dit percentage is gelijk gebleven en slechts 5 procent van de respondenten geeft aan dat het minder is geworden. Tegelijkertijd geeft 48 procent van de aanbestedende diensten aan dat er extra beleid is geïntroduceerd op het gebied van duurzaam inkopen na 2010 (40 procent geeft aan dat dit niet het geval is).

Bewustzijn over duurzaam inkopen onder bedrijven is hoog

De bedrijven die de enquête hebben ingevuld zijn zich in het algemeen (zeer) bewust van het duurzaam aanbestedingsbeleid van de overheid, slechts 12 procent van de bedrijven geeft aan dat zij hier nooit iets van heeft gemerkt. Bedrijven hebben hier met name iets van gemerkt via de gunningscriteria (79%) en de minimumeisen (65%) die overheden stellen. Daarnaast geeft 35 procent van de bedrijven aan dat zij door websites, publicaties en bijeenkomsten hiermee in

aanraking zijn gekomen en 18 procent is wel eens betrokken bij overleggen met de overheid op het vlak van duurzaam inkopen.³⁷

In aanvulling hierop blijkt uit de enquête dat duurzaam offereën voor het grootste deel van de bedrijven een vanzelfsprekendheid is (55%), alsook een manier om zich te onderscheiden van anderen (54%). Verder zien bedrijven duurzaam aanbesteden als een vereiste vanuit de overheid (51%), als een manier om producten en diensten aan te bieden die het milieu minst schaden (50%) en als een kans om interne inspanningen te vertalen naar een effect in de markt (32%).³⁸

2.5.3 *Mate van gebruik van eisen en wensen in procedures*

Vanuit de monitoringsrapporten is duidelijk is geworden dat veel aanbestedende diensten de inkoopcriteria toepassen: In 2010 werden in circa 94 procent van de totale waarde van alle aanbestedingen alle relevante duurzaamheidseisen van de betreffende productgroepen toegepast (zie paragraaf 2.5.1). Sinds 2010 lijkt de focus op duurzaam aanbesteden ook verder toegenomen te zijn. Een belangrijke verdiepvraag is nu in hoeverre er onderscheid is te maken in het gebruik van de (minimum) eisen en wensen als weergegeven in de criteriadocumenten voor duurzaam inkopen.

Nota bene: belangrijke opmerking ten aanzien van de volgende tabellen

Ten behoeve van het begrip van de volgende tabellen is het van belang hier enkele aanvullende opmerkingen te maken, alvorens we in meer detail de beschikbare data presenteren ten aanzien van het gebruik van eisen en wensen in procedures.

- **Respons vs volume** – In de volgende tabellen om de respons onder de aanbestedende diensten met betrekking tot het gebruik van de criteriadocumenten. Bij de eerdere monitor resultaten (% duurzaam inkopen) ging het om het percentage van het totale volume (in Euro's);
- **Verschillende onderzoeksmethoden** - De resultaten voor 2009 uit het KPMG onderzoek van 2010 komen voort uit een andere onderzoeksmethode (onderdeel B) dan waarmee de mate van duurzaam inkopen is vastgesteld (onderdeel A). Onderdeel B is tot stand gekomen op basis van een enquête waarin gevraagd werd naar inschattingen van respondenten in 2009 en niet op basis van een uitgebreide kwantitatieve dataverzameling (zoals in onderdeel A).
- **Vergelijkbaarheid** - Ecorys heeft in deze veel bredere evaluatie aangesloten bij de KPMG-onderzoeksmethode van onderdeel B, maar kent voor dit onderdeel een veel lagere respons dan het KPMG onderzoek. Hierdoor moeten de uitkomsten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Inzichten uit de monitor 2010

KPMG constateerde dat 68 procent van de respondenten aangaf naast minimeisen ook gunningcriteria (wensen) op te nemen.³⁹ Tevens constateerden zij dat in 2009 circa 11 procent van de aanbestedende diensten aangaven in alle aanbestedingen de toen geldende minimeisen te hebben opgenomen en nog eens 76 procent doet dit in een gedeelte van de aanbestedingen.⁴⁰ Ten aanzien van de gunningcriteria (wensen) gaf 8 procent van de respondenten aan dit in alle

³⁷ Voor deze vraag waren in totaal 150 waarnemingen. Bedrijven konden meerdere antwoorden kiezen.

³⁸ Voor deze vraag waren in totaal 130 waarnemingen. Bedrijven konden meerdere antwoorden kiezen.

³⁹ KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 43.

⁴⁰ Deze cijfers lijken (ten onrechte) strijdig met het eerder gepresenteerde resultaat dat de kerndepartementen 99,8% duurzaam inkopen. De 99,8% is gebaseerd op het percentage van het totale inkoopvolume voor de sectoren waarvoor criteriadocumenten bestaan, terwijl deze cijfers weergeven in welke mate de criteriadocumenten worden toegepast in de aanbestedingen (respons). Hieruit lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat het gebruik bij relatief kleine opdrachten kleiner is binnen kerndepartementen dan bij grote opdrachten.

aanbestedingen mee te nemen en nog eens 75 procent van de respondenten neemt deze in een deel van de aanbestedingen mee. Dit overzicht is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 2.3 Mate van gebruik eisen en wensen in 2009 (% respons aanbestedende diensten)

| # | Onderwerp | 100% - in alle aanbestedingen | 76%-99% | 51%-75% | 26%-50% | 1%-25% | 0 aanbestedingen |
|---|---|-------------------------------|---------|---------|---------|--------|------------------|
| 1 | Alle minimumeisen opgenomen 2009 ⁴¹ | 11% | 11% | 18% | 19% | 28% | 13% |
| 2 | Alle gunningcriteria opgenomen 2009 ⁴² | 8% | 7% | 12% | 18% | 37% | 18% |

Bron: KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 52.

Uit de meer gedetailleerde data van KPMG blijkt dat er grote verschillen bestonden tussen de verschillende aanbestedende diensten. Met name de kerndepartementen hanteerden in 2009 al veel vaker de minimum eisen en gunningscriteria (wensen) in alle aanbestedingen. Dit is ook weergegeven in de volgende twee tabellen.

Tabel 2.4 Mate van gebruik van eisen (2009, % respons aanbestedende diensten)

| Alle eisen opgenomen 2009 | 100% - in alle aanbestedingen | 76%-99% | 51%-75% | 26%-50% | 1%-25% | 0 aanbestedingen |
|----------------------------------|-------------------------------|---------|---------|---------|--------|------------------|
| Kerndepartementen | 45% | 9% | 27% | 9% | 0% | 9% |
| Baten- en lastendiensten / ZBO's | 11% | 11% | 19% | 20% | 28% | 11% |
| Provincies | 0% | 10% | 20% | 40% | 30% | 0% |
| Gemeenten | | | | | | |
| G4 | 0% | 0% | 25% | 50% | 25% | 0% |
| > 100.000 m.u.v. G4 | 7% | 20% | 27% | 20% | 27% | 0% |
| 50.000 tot 100.000 | 15% | 8% | 23% | 23% | 31% | 0% |
| 0 tot 50.000 | 0% | 11% | 11% | 15% | 41% | 22% |
| Water- en Hoogheemraadschappen | 0% | 11% | 33% | 28% | 28% | 0% |
| Onderwijsinstellingen | | | | | | |
| Universiteiten | 8% | 17% | 33% | 17% | 17% | 8% |
| Hogescholen | 29% | 21% | 14% | 14% | 0% | 21% |
| Mbo-instellingen | 10% | 3% | 3% | 13% | 47% | 23% |

Bron: KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 77-78.

⁴¹ Vraag: in welke mate heeft u in al uw aanbestedingen de toen geldende minimumeisen opgenomen?

⁴² Vraag: in welke mate heeft u in al uw aanbestedingen de toen geldende gunningcriteria opgenomen?

Tabel 2.5 Mate van gebruik van gunningscriteria (2009, % respons aanbestedende diensten)

| Alle gunningscriteria (wensen) opgenomen 2009 | 100% - in alle aanbestedingen | 76%-99% | 51%-75% | 26%-50% | 1%-25% | 0 aanbestedingen |
|---|-------------------------------|---------|---------|---------|--------|------------------|
| Kerndepartementen | 40% | 20% | 20% | 10% | 10% | 0% |
| Baten- en lastendiensten / ZBO's | 8% | 9% | 12% | 19% | 37% | 16% |
| Provincies | 0% | 0% | 0% | 40% | 40% | 20% |
| Gemeenten | | | | | | |
| G4 | 0% | 0% | 25% | 0% | 75% | 0% |
| > 100.000 m.u.v. G4 | 7% | 13% | 13% | 13% | 47% | 7% |
| 50.000 tot 100.000 | 8% | 12% | 15% | 15% | 46% | 4% |
| 0 tot 50.000 | 0% | 4% | 0% | 19% | 44% | 33% |
| Water- en Hoogheemraadschappen | 0% | 11% | 28% | 28% | 28% | 17% |
| Onderwijsinstellingen | | | | | | |
| Universiteiten | 8% | 25% | 17% | 17% | 25% | 8% |
| Hogescholen | 14% | 14% | 29% | 14% | 14% | 14% |
| Mbo-instellingen | 10% | 3% | 0% | 17% | 47% | 23% |

Inzichten vanuit de Ecorys-enquête onder aanbestedende diensten

In de enquête onder aanbestedende diensten is opnieuw gevraagd naar de mate waarin eisen en wensen thans worden meegenomen. De respons van de Ecorys-enquête kent een veel lagere respons dan het KPMG onderzoek, waardoor de uitkomsten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Hoewel de data minder gedetailleerd is dan de monitor 2010, lijkt het gebruik van minimum eisen en wensen wel te zijn gegroeid (kolom 'totaal'). Circa 59 procent van de respondenten geeft aan in alle aanbestedingen (100%) de minimum eisen toe te passen. Voor de gunningscriteria geldt dit voor 20 procent van de respondenten.

Gebruik minimumcriteria (eisen)

Van de aanbestedende diensten geeft 59 procent aan dat ze de minimumcriteria altijd gebruiken, 31 procent dat ze in een gedeelte van de gevallen gebruikt en 10 procent geeft aan ze nooit te gebruiken. De verschillen tussen de verschillende typen overheden worden hieronder gepresenteerd. Opvallend is met name de sterke groei in het gebruik van de minimumcriteria bij de niet-kerndepartementen ten opzichte van de monitor 2010), welke inmiddels de kerndepartementen lijkt te hebben ingehaald.

Tabel 2.6 Mate waarin de minimumcriteria zijn meegenomen in de aanbestedingen (% respons)

| | Kern-departement | Gemeenten/provincies | Waterschappen + HHS | Overig | Totaal |
|-----------------------------------|------------------|----------------------|---------------------|--------|------------|
| Altijd | 56% | 59% | 67% | 56% | 59% |
| In gedeelte van de aanbestedingen | 25% | 41% | 17% | 25% | 31% |
| Nooit | 19% | 0% | 17% | 19% | 10% |
| Aantal observaties | 16 | 39 | 12 | 16 | 83 |

Bron: Enquête Ecorys.

De interviews met de aanbestedende diensten laten hetzelfde gemixte beeld zien als de enquête: de mate waarin producten duurzaam zijn aanbesteed varieert van 10 tot bijna 100 procent. De

percentages worden overigens vertekend door het feit dat niet voor alle productgroepen criteriadocumenten bestaan en sommige respondenten het percentage van het totale inkoopvolume aangeven van de totale producten, leveringen en diensten die worden aanbesteed. Uit de interviews komt naar voren dat eisen vaak pas vanaf bepaalde drempelbedragen worden toegepast en daaronder niet.

Redenen niet/gedeeltelijk gebruik

Redenen voor aanbestedende diensten voor het niet of gedeeltelijk opnemen van de minimum-criteria zijn ondermeer dat het leidt tot hogere inkooprijzen (25 procent van de gevallen waar ze niet zijn toegepast, 9 procent in de gevallen waar ze gedeeltelijk zijn toegepast), en in een beperkt aantal gevallen wisten de respondenten niet dat ze beschikbaar waren of was er onvoldoende kennis in de organisatie (18 procent van de respondenten die de criteria gedeeltelijk toepasten). Ook het gebrek aan goede mogelijkheden om de criteria te controleren speelt een rol bij het niet toepassen van de criteria. Redenen die daarnaast nog worden aangegeven is dat “de criteria niet de indruk geven dat je echt duurzaam bezig bent als je ze toepast”, de eisen niet goed toepasbaar zijn of dat ze leiden tot complexe procedures.⁴³

Productgroepen

Wanneer we kijken naar de verschillende productgroepen, dan kan geconstateerd worden dat voor de helft van de sectoren de minimumcriteria altijd gebruikt worden door de aanbestedende diensten die de enquête hebben ingevuld (Bij de productgroepen externe adviesdiensten, vakliteratuur en abonnementen, grootkeukenapparatuur, parkeren en uitzendkrachten wordt het minst vaak gebruik gemaakt van de criteria (in 22-15 procent van de gevallen niet, maar enige voorzichtigheid dient in acht genomen te worden omdat het aantal respondenten per productgroep verschilt en in sommige gevallen maar een paar aanbestedende diensten betreft, zie bijlage D).

Redelijkheid eisen

Het bedrijfsleven is grotendeels van mening dat de eisen die gesteld worden aan de bedrijven (gedeeltelijk) redelijk zijn. 53 procent vindt ze gedeeltelijk redelijk, 37 procent vindt ze redelijk terwijl 10 procent ze niet redelijk vinden. In de toelichting die wordt gegeven blijkt er nogal wat kritiek te zijn vanuit het bedrijfsleven op de eisen. Het vaakst wordt genoemd dat de criteria niet zinnig zijn voor het product, niet haalbaar zijn of zelfs in strijd met andere regels (bijvoorbeeld hergebruik rubber voor banden, wat uit veiligheidsoverwegingen verboden is) of de criteria worden als onredelijk beoordeeld. De criteria sluiten vaak te weinig aan op de praktijk. De grote nadruk op certificaten wordt niet zinnig genoemd, deze zeggen niet zo veel. Enkelen geven aan dat het nakomen van de criteria niet in verhouding staan tot wat het uiteindelijk toevoegt. Ook worden er wel eens eisen gesteld aan referenties waarin deze niet kunnen voldoen omdat in de tijd van de referentieprojecten de gestelde regels nog niet golden. Tevens wordt vaak genoemd dat de aanschafprijs uiteindelijk doorslaggevend is en dat er weinig wordt gekeken of de uiteindelijk ook daadwerkelijk wordt voldaan aan de eisen. Met betrekking tot MVO-beleid wordt opgemerkt dat de eisen ver van de praktijk staan. In het algemeen wordt er voor gepleit om eisen meer ‘tailor made’ op te stellen en om veel meer naar de gehele keten te kijken.

Gunningscriteria (wensen)

Met betrekking tot de wenscriteria geeft bijna 20 procent van de respondenten (de aanbestedende diensten) aan dat de wensen uit de criteriadocumenten zijn overgenomen binnen alle aanbestedingen, terwijl de helft van de respondenten de wenscriteria bij een gedeelte van de aanbestedingen heeft meegenomen. 30 procent geeft aan in geen van de aanbestedingen de wensen te hebben overgenomen. Dit is weergegeven in de volgende tabel.

⁴³ Voor deze vraag waren in totaal 30 waarnemingen (aangebestedende diensten).

Tabel 2.7 Mate waarin de wens criteria zijn meegenomen in de aanbestedingen (% respons)

| | Kern- departementen | Gemeenten/ provincies | Waterschap- pen + HHS | Overig | Totaal |
|--|------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------|-----------|
| Altijd | 6% | 18% | 27% | 31% | 19% |
| In een gedeelte van de aanbestedingen | 63% | 62% | 9% | 44% | 51% |
| Nooit | 31% | 21% | 64% | 25% | 30% |
| <i>Aantal observaties</i> | <i>16</i> | <i>34</i> | <i>11</i> | <i>16</i> | <i>77</i> |

Bron: Enquête Ecorys.

Bij gemeenten ligt het percentage voor het gedeeltelijk overnemen van de wenscriteria iets hoger dan de totaal score (62%) en geeft 21 procent de wenscriteria niet gebruikt te hebben. Bij de waterschappen liggen de percentages beduidend lager, 27 procent van de respondenten geeft aan de wenscriteria te hebben gebruik in alle aanbestedingen, 9 procent heeft ze bij een gedeelte van de aanbestedingen overgenomen, terwijl 64 procent aangeeft bij geen van de aanbestedingen de wenscriteria te hebben meegenomen. Opvallend is dat ook bij het kerndepartementen slechts 6 procent aangeeft de wenscriteria in alle aanbestedingen mee te hebben genomen, terwijl 63 procent aangeeft dat deze bij een gedeelte van de aanbestedingen is meegenomen. Voor zowel de eisen als de wenscriteria lijken de kerndepartementen haar voortrekkersrol te verliezen en lijken gemeenten, provincies en overige aanbesteders de criteriadocumenten ruimer omarmt te hebben.

Productgroepen

Wanneer we vervolgens kijken naar de mate waarin de wenscriteria worden gebruikt voor de verschillende productgroepen (op basis van de respondenten van de enquête), dan worden deze het meest gebruikt door aanbestedingen in de productgroepen grondverwerving, openbaar vervoer en water (50-67 procent van de aanbesteders geeft aan hier de wenscriteria te gebruiken). Er is echter ook een aantal productgroepen waarvoor ze niet worden gebruikt (zie bijlage D). Wederom moeten de cijfers met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, vanwege het relatief aantal lage cases per productgroep).

Redenen niet/gedeeltelijk gebruik

Redenen om de wenscriteria niet te gebruiken zijn dat men niet wist dat ze beschikbaar waren of omdat er onvoldoende kennis is binnen de organisatie om ze toe te passen. Hogere inkoop prijzen, te veel gedoe voor de organisatie en de moeilijkheid om de criteria te controleren spelen een beperktere rol. Andere redenen die zijn opgegeven zijn het uitsluiten van lokale partijen door de wenscriteria op te nemen, het feit dat de sector al veel verder is dan de wenscriteria en dat de criteria te operationeel en niet goed toepasbaar zijn. De reden die vanuit de waterschappen wordt gegeven is dat de respondenten niet wisten dat ze beschikbaar waren (40%), maar ook omdat het te veel gedoe is en omdat het voor hoge inkooprijzen zorgt. Ook voor de Rijksoverheid worden de hoge inkooprijzen als reden genoemd, evenals de onbekendheid met de beschikbaarheid. Zie ook figuur 2.12.

Redelijkheid wensen

De mate waarin de bedrijven de wensen redelijk vinden geeft een iets positiever beeld dan met betrekking tot de minimum criteria; 46 procent van de bedrijven vindt de wensen redelijk, terwijl 45 procent de wensen gedeeltelijk redelijk vinden. 9 procent vindt de wensen niet redelijk. Ook met betrekking tot de wensen heeft het bedrijfsleven behoorlijk wat kritiek, veelal in lijn met de punten die bij de eisen zijn genoemd. Een aantal respondenten geeft aan dat de wensen vaak subjectief zijn en dus niet objectief te evalueren. Tevens wordt in een aantal gevallen opgemerkt dat de eisen vooral cosmetisch zijn en dat er niet echt wordt gekeken wat het oplevert. De aanschafsprijs blijft volgens veel bedrijven vaak doorslaggevend, men is onvoldoende bereid om voor duurzaamheid te betalen. Meerwaarde op het gebied van duurzaamheid wordt dan ook onvoldoende meegenomen in de evaluatie van de offertes. Anderen noemen het gebrek aan kennis bij aanbesteders en het stellen van eisen die (technisch) niet mogelijk zijn of niet in verhouding staan tot de opdracht.

Eigen wenscriteria

Naast de wenscriteria uit de documenten wordt door de verschillende aanbestedende diensten ook gebruik gemaakt van eigen wenscriteria (circa 64 procent van de inkopers geeft aan deze wel eens te gebruiken). In het overgrote deel van de gevallen worden deze wenscriteria door de aanbestedende diensten zelf bepaald (in 71 procent van de aanbestedingen die wenscriteria bevatten). In ongeveer 30 procent van de aanbestedingen die wenscriteria bevatten, worden deze gezamenlijk met de sector opgesteld. Hier gaat het meestal om maatwerk per aanbesteding.

Tabel 2.8 Mate waarin eigen wenscriteria zijn meegenomen (% respons)

| | Kern-departementen | Gemeenten/provincies | Waterschappen + HHS | Overig | Totaal |
|---|--------------------|----------------------|---------------------|-------------|-------------|
| Ja | 69% | 54% | 45% | 80% | 64% |
| • Ja, zelf bepaald | 67% | 69% | 80% | 75% | 71% |
| • Ja, samen met de sector opgesteld (maatwerk per aanbesteding) | 22% | 31% | 20% | 17% | 24% |
| • Ja, samen met de sector (geen maatwerk) | 11% | 0% | 0% | 8% | 5% |
| Nee, geen extra wenscriteria opgenomen | 31% | 40% | 55% | 20% | 36% |
| Anders | - | 6% | - | - | 2% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| <i>Aantal observaties</i> | <i>13</i> | <i>30</i> | <i>11</i> | <i>15</i> | <i>69</i> |

Bron: Enquête Ecorys. Noot: de drie percentages voor de drie subcategorieën onder 'ja' zijn berekend op basis van het totale aantal observaties voor 'ja'. De rij 'anders' bevat een tweetal observaties van gemeenten die hebben aangegeven sociale wenscriteria te hebben gebruikt ('voorbehoud sociale werkvoorziening' en 'social return criteria').

Productgroepen; Het komt in de meerderheid van de productgroepen voor dat eigen wenscriteria zijn opgesteld. Voorbeelden hiervan zijn water, huishoudelijk afvalbeheer, vaartuigen en catering, maar ook in ander productgroepen worden eigen wenscriteria geformuleerd (zie ook bijlage D).

Productgroepen waarbinnen het meest met wenscriteria wordt gewerkt (eigen criteria en/of wenscriteria uit de criteriadocumenten) zijn vooral te vinden bij de fysieke en transport investeringen: water, grondverwerving, openbaar vervoer, zware motorvoertuigen, wegen, waterbouwkundige constructies en huishoudelijk afvalbeheer (44-90 procent van de responderende

aanbesteders geeft aan gebruik te maken van wenscriteria en/of eigen criteria binnen deze productgroepen). Opvallend is dat voor een aantal productgroepen vaker eigen wenscriteria worden gebruikt dan de wenscriteria uit de criteriadocumenten. Voorbeelden hiervan zijn catering, huishoudelijk afvalbeheer, gemalen en waterzuiveringsinstallaties en slibbehandeling (zie bijlage D).⁴⁴

Productgroepen waarbij zowel de eisen als de wenscriteria uit de criteriadocumenten het vaakst gebruikt worden zijn grondverwerving, openbaar vervoer en water (zie bijlage D).⁴⁵

2.5.4 Duurzaam inkopen in vergelijking tot andere landen

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren diverse studies laten uitvoeren die een beeld geven van de ontwikkeling van Green Public Procurement in Europa.⁴⁶ Op basis hiervan is het ook mogelijk om de positie van Nederland ten opzichte van andere Europese Lidstaten te bepalen. Het blijkt dat Nederland in de periode 2006-2013 steeds tot de kopgroep van Europa heeft behoord. In dit kader is het wel belangrijk dat de nadruk, net als in de Nederlandse monitoring rapporten, vooral ligt op het daadwerkelijk gebruik van (minimum) criteria.

In 2006 heeft een team onder leiding van **Mirage Milieu & Management** een onderzoek uitgevoerd naar het niveau van GPP in de Europese Unie (EU-25). Een belangrijke conclusie was dat er zeven landen waren (namelijk: Nederland, Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) waar GPP al duidelijk werd toegepast. In deze zeven landen waren er substantieel meer aanbestedingen met GPP-elementen dan in de overige 18 Lidstaten.⁴⁷ In de volgende figuur wordt de positie van Nederland ten opzichte van de overige Lidstaten duidelijk. Nederland bezet de zesde plaats en circa 40 procent van de geanalyseerde aanbestedingen bevatten 'GPP-elementen'. Ook in de enquêteresultaten onder ruim 800 aanbestedende diensten (EU-breed) staat Nederland vooraan (plek 4): circa 85 procent van de Nederlandse respondenten gaf aan dat er milieucriteria worden meegenomen in aanbestedingen.

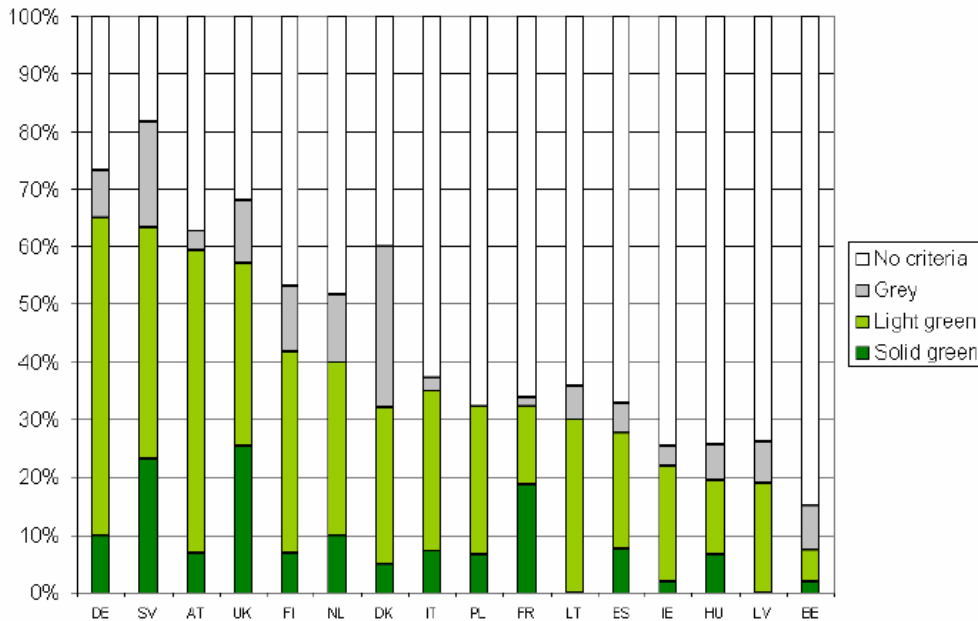
⁴⁴ Deze uitkomsten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd gezien het relatief kleine aantal cases per productgroep.

⁴⁵ Deze uitkomsten moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd gezien het relatief kleine aantal cases per productgroep.

⁴⁶ Al deze onderzoeken zijn terug te vinden op de website van de Europese Commissie (DG Environment); zie: http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm.

⁴⁷ Mirage Milieu & Management (en anderen), 'Green Public Procurement in Europe', 2006, p. 1-2.

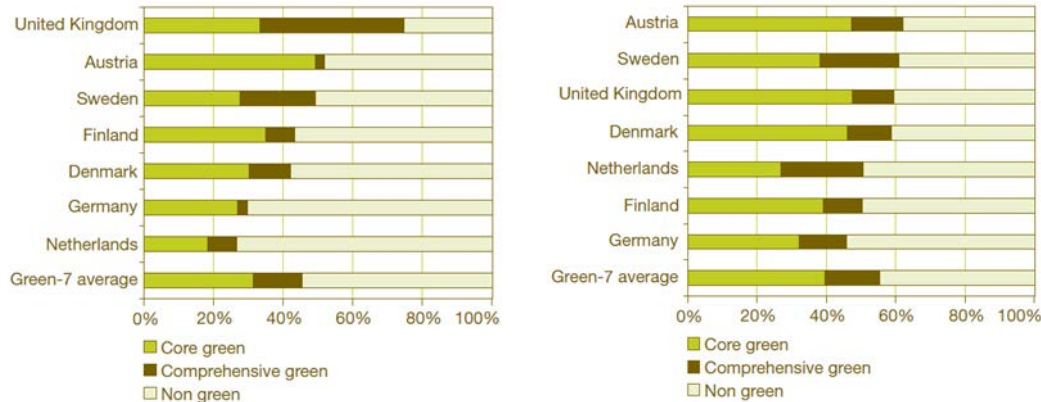
Figuur 2.2 Overzicht GPP-elementen in aanbestedingen (in % van totaal, 2005)



Bron: Mirage Milieu & Management (en anderen), 'Green Public Procurement in Europe', 2006, p. 8.
 Noot: Er is onderzoek gedaan naar circa 1.000 aanbestedingen in 25 Lidstaten.

Uit een vervolgstudie van PwC (2009) onder deze zeven koplopers blijkt dat in 2006/2007 gemiddeld circa 45 procent van de totale waarde van de aanbestedingen 'groen' (indicator 1) was en circa 55 procent van het totale aantal aanbestedingen (indicator 2).⁴⁸ Nederland stond in deze vergelijking op respectievelijk plaats zeven en vier (zie figuur hierna).

Figuur 2.3 GPP-score als % van totale waarde (links) en totale volume (rechts) in 2006/2007



Bron: PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys, 'Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU Report on data collection results', januari 2009, p. 6.

CEPS (2012) concludeert in een studie voor de Europese Commissie dat GPP aan een opmars in de Europese Unie bezig is.⁴⁹ Hoewel de verschillen tussen Lidstaten groot zijn, bevatte bijvoorbeeld circa 55 procent van de laatst gedane aanbestedingen (EU-breed) een van de Europese GPP-kerncriteria. Nederland doet het in vergelijking met andere Lidstaten heel goed. Als het gaat om laatst gedane aanbestedingen, dan staat Nederland in de top-4 (samen met België, Zweden en Denemarken). 60-80 Procent van de laatst gedane aanbestedingen bevatte Europese GPP-kerncriteria. Dit is weergegeven in de volgende figuur.

⁴⁸ PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys, 'Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU Report on data collection results', januari 2009, p. 6.

⁴⁹ CEPS, 'The uptake of green public procurement in the EU27', 2012.

De aanbevelingen uit het Advies

In juni 2011 is door de vijf partijen (VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak) een advies geschreven om duurzaam inkopen een 'nieuwe uitwerking' te geven. Hierbij ging het om een samenhangend pakket van 11 aanbevelingen, die als volgt (kort) kunnen worden samengevat:

1. Jaag verduurzaming aan door innovatiegericht inkopen centraal te stellen.
2. Bevorder functioneel specificeren.
3. Hanteer geschiktheidseisen en/of selectiecriteria gericht op de verduurzaming van bedrijfsprocessen.
4. Formuleer centraal minimum- en gunningscriteria op basis van een nieuwe aanpak.
5. Maak meer gebruik van EMVI en geef duurzaamheid een serieuze weging.
6. Investeer in verdere professionalisering en communicatie.
7. Zorg voor een solide financieel-economische onderbouwing.
8. Verbeter de monitoring van duurzaam inkopen.
9. Beperk de administratieve lasten.
10. Aandacht voor de aanpak (inter-) nationale sociale voorwaarden.
11. Sluit waar nuttig aan bij Europese ontwikkelingen.

Ten aanzien van dit pakket aan aanbevelingen is het van belang op te merken dat een aantal aanbevelingen raken aan aanbestedingen in brede zin (methoden, proces, expertise van inkopers, etc.) en daarbij veel meer omvat dan enkel het duurzaam aanbesteden.

Toepassing van het Advies

In deze evaluatie is in beperkte mate gekeken naar de feitelijke toepassing van dit pakket aanbevelingen, waarbij vooral de nadruk op de brede ontwikkelingen zijn gelegd (en minder op de individuele aanbevelingen). Uit de beschikbare documentatie en gevoerde interviews komt ten aanzien van de toepassing van het Advies het volgende naar voren:

- **Kernpunten Advies breed gedragen** – De waardering onder marktpartijen en aanbestedende diensten voor het Advies is (nog steeds) heel groot. Veel van de knelpunten en oplossingsrichtingen die door geïnterviewde partijen worden genoemd, maken in meer of mindere mate ook deel uit van het Advies. Hierbij gaat het met name om (i) het actualiseren minimum- en gunningscriteria, (ii) het bevorderen van functioneel specificeren en (iii) het meewegen en waarderen van duurzaamheid (EMVI). Uit de interviews blijkt dat er nog altijd veel wordt verwacht van deze nieuwe aanpak en dat dit op kleine schaal ook al wordt toegepast;
- **Rijksoverheid werkt aan toepassing aanbevelingen Advies** - De Staatssecretaris heeft in december 2011 en september 2012 aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat er op diverse vlakken uitvoering wordt gegeven aan het Advies. Ten aanzien van alle aanbevelingen is enige vorm van verdere actie ondernomen. Door de brede opzet van het Advies betreft dit deels flankerend beleid waar ook andere ministeries bij betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van Green Deals waarin een hoger ambitieniveau van duurzaam inkopen een plaats krijgt (bijvoorbeeld de Green Deal Duurzame Grond- Weg- en Waterbouw), de lancering van het programma "inkoop innovatie urgent", de verdere professionalisering van de inkoopfunctie binnen het Rijk, de opname van EMVI als leidende norm in de nieuwe Aanbestedingswet, elektronisch aanbesteden, enz. Wat betreft duurzaam inkopen is er in specifiekere zin gewerkt aan het (waar mogelijk) verweven van het Advies in criteria-documenten, het actualiseren van een aantal criteriadocumenten, het lanceren van het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen, het ontwikkelen van een communicatie- en implementatieplan om het Advies meer bekendheid te geven bij met name medeoverheden, het ontwikkelen van handvaten voor inkopers zoals functioneel aanbesteden en Total Cost of Ownership, het starten van een aantal voorbeeldprojecten binnen het Rijk waar het Advies wordt toegepast,

een onderzoek naar de doorontwikkeling van het criteriastelsel teneinde nog verder toe te groeien naar inkoop conform het Advies, etc.

- **Perceptie van een terugtrekkende overheid** – Ondanks het bovenstaande en de brieven van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, bestaat in de markt het breed gedragen beeld (dus ook buiten de Adviespartijen) dat de Rijksoverheid zich ten aanzien van duurzaam inkopen toch vooral terugtrekt en dat van de concrete uitvoering van het Advies relatief weinig terecht is gekomen. Er wordt herkend dat een aantal stappen gezet zijn, maar dit wordt als (te) beperkt gezien. Dit waarschuwingssignaal is reeds expliciet afgegeven door de vijf adviespartijen in een brief van juli 2012 waarin zij constateren dat de uitvoering van het advies in de praktijk onvoldoende van de grond komt. De Staatssecretaris heeft in voornoemde brief van september 2012 daarom aangegeven wat er binnen het Rijk beleidsmatig is en wordt gedaan ten behoeve van de implementatie van het Advies. Zijn belangrijkste boodschap was dat het beleid staat inmiddels op poten staat en dat het nu aan de inkooppraktijk zelf is om er mee aan de slag te gaan.

Er zijn sinds juni 2011 vanuit de Rijksoverheid een serie concrete stappen gezet, zowel op het specifieke vlak van duurzaam inkopen als in flankerend beleid. De uitwerking van deze stappen is (vaak) nog onduidelijk, met name ook omdat een belangrijk deel van de implementatie op decentraal niveau zal moeten plaatsvinden. In dit kader lijkt de drastische inperking van het budget (en capaciteit) van PDI en Agentschap NL sinds 2011⁵⁰ alsmede het stopzetten van het aparte programma Duurzaam Inkopen (per 1 januari 2012), in ieder geval niet bij te dragen aan de (zichtbaarheid van de) uitvoering van het Advies en de perceptie daarvan in de markt.

Overigens zijn er wel voorbeelden van partijen die al concrete invulling geven aan onderdelen van het Advies (zie tekst box hierna).

Duurzaam inkopen RWS: een andere manier van aanbesteden

In tegenstelling tot de algemene trend dat de wensen en eisen uit de criteriadocumenten vaker worden gebruikt, is Rijkswaterstaat afgestapt van het gebruik van de criteriadocumenten omdat deze documenten wat hen betreft het minimum weerspiegelden en niet aansloten op de ambities om duurzaam aan te besteden. Rijkswaterstaat heeft als alternatief een methode ontwikkeld waarbij zij voor infrastructuurprojecten functioneel specificeren om zo tot hoogwaardige en innovatieve oplossingen te komen. Hiermee heeft de inschrijver vrijheid om zelf met de beste oplossingen te komen. Binnen deze wijze van aanbesteden wordt duurzaamheid al een belangrijk onderdeel in het planproces.

De tenders worden beoordeeld aan de hand van meest voordelige inschrijving, waarbij rekening wordt gehouden met de kwaliteit. Voor duurzame oplossingen worden in deze methode meer punten toegekend. Kwaliteitsaspecten worden gemonetariseerd, waarmee een waarde aan specifieke kwaliteitscriteria kunnen worden toegekend. Deze waarde wordt afgetrokken van de aangeboden prijs. De focus ligt hierbij op CO2 reductie en impact op de omgeving. Er zijn twee instrumenten ontwikkeld om deze criteria te meten: de CO2 ladder (verificatiesysteem waarbij de inschrijver kan aantonen welke maatregelen worden genomen om CO2 reductie tot stand te brengen) en "Dubocalc" (berekend de duurzaamheidswaarde op basis van gebruikte materialen). Daarnaast gebruikt RWS verschillende vormen van aanbestedingen om duurzaam te kunnen zijn: voor onderhoudscontracten wordt energieverbruik meegenomen en ook in "design, build, maintain en finance" contracten wordt energieverbruik meegenomen in de criteria. Dit stimuleert ook ondernemers weer om zo duurzaam mogelijk te zijn in de hele cyclus. In juni van dit jaar is de "Green Deal" voor de RWW sector ondertekend door verschillende ministeries, gemeenten en andere partijen. Deze

⁵⁰ Dit wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt. Het totale budget rondom duurzaam inkopen is gedaald van circa €5,2 miljoen in 2010 naar €3 miljoen in 2011, €1,8 miljoen in 2012 en €1,4 miljoen in 2013. De capaciteit van DPI en Agentschap NL samen is gedaald van circa 28 fte in 2011 naar circa 8 fte in 2013.

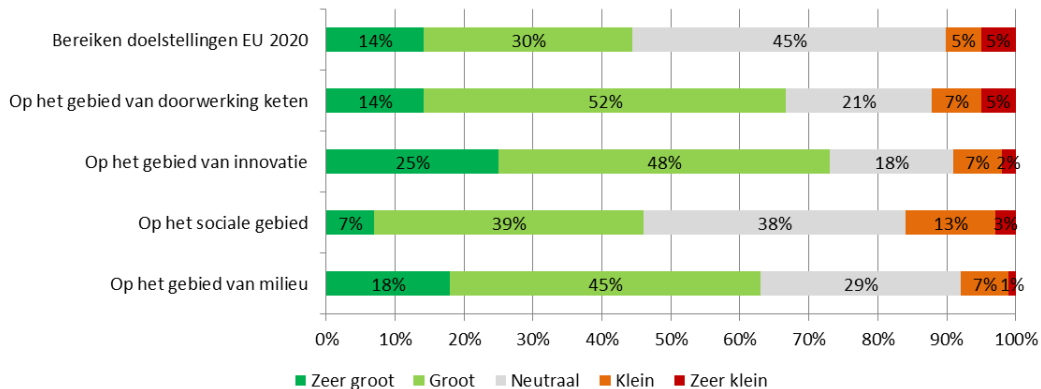
green deal sluit aan op de aanbestedingspraktijk van RWS zoals innovatiegericht ontwerpen, gunnen op waarde, innovatief aanbesteden, risicobeheersing en functioneel specificeren.

Binnen de Rijksoverheid lopen ook een zevental voorbeeldprojecten waarin ervaring wordt opgedaan met de toepassing van het Advies.

Aanvullende inzichten uit de enquête

Aanbestedende diensten is gevraagd naar hun inschatting van de potentie van de toepassing van het Advies. Het blijkt dat er veel potentie wordt gezien in deze voorstellen, met name op het vlak van milieu, innovatie en keteneffecten. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.

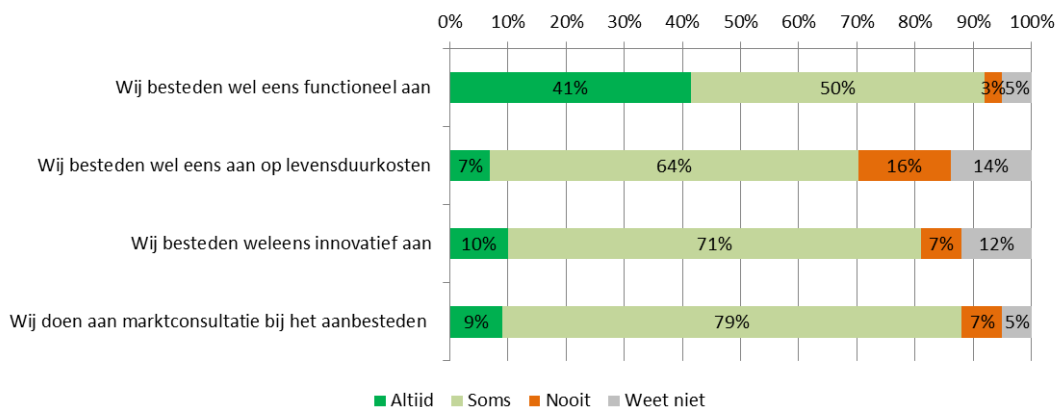
Figuur 2.6 Potentie voor het Advies



Bron: enquête Ecorys (n = 56).

In de enquête onder aanbestedende diensten is ook gevraagd naar de concrete toepassing van een (beperkt) aantal onderdelen van het Advies. Van de respondenten geeft 41 procent aan dat zij altijd functioneel aanbesteden en nog eens 50 procent geeft aan dit wel eens te doen. De mate waarin aanbesteed wordt op levensduurkosten is lager, 7 procent geeft aan dat zij dit vaak doen, terwijl 64 procent dat soms doet en 16 procent besteed nooit aan op levensduurkosten. Innovatief aanbesteden wordt door 10 procent gedaan en 71 procent besteed soms innovatief aan. Marktconsultaties vinden regelmatig plaats bij 9 procent van de respondenten, terwijl 79 procent dat soms doet. Dit is ook weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 2.7 Gebruik van overige vormen van aanbesteden (aanbestedende diensten)



Bron: enquête Ecorys (n = 58).

Deze resultaten komen ten aanzien van het aanbesteden op levensduurkosten (TCO) redelijk overeen met de uitgevoerde monitor 2010. Ook toen bleek dat een groot deel van de aanbestedende diensten af en toe TCO in de aanbesteding meenamen. 64 procent van de

respondenten gaf aan TCO te gebruiken. Binnen deze groep zijn er wel grote verschillen in de mate van toepassing van TCO. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.

Tabel 2.9 Toepassing van TCO (als % van totaal aantal aanbestedingen)

| TCO – percentage beoordeling | 0% - 25% | 26% - 50% | 51%-75% | 76%-100% |
|-----------------------------------|----------|-----------|---------|----------|
| Kerndepartementen | 30% | 10% | 20% | 40% |
| Baten- en lastendiensten / ZBO's | 21% | 18% | 37% | 24% |
| Provincies | 25% | 50% | 0% | 25% |
| Gemeenten | | | | |
| G4 | 100% | 0% | 0% | 0% |
| > 100.000 m.u.v. G4 | 22% | 44% | 11% | 22% |
| 50.000 tot 100.000 | 21% | 32% | 42% | 5% |
| 0 tot 50.000 | 9% | 18% | 64% | 9% |
| Water- en Hoogheemraadschappen | 25% | 25% | 44% | 6% |
| Onderwijsinstellingen | | | | |
| Universiteiten | 43% | 0% | 29% | 29% |
| Hogescholen | 10% | 0% | 50% | 40% |
| Mbo-instellingen | 13% | 4% | 39% | 43% |

Bron: KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 76.

2.7 Overige praktische aspecten rondom duurzaam inkopen

Deze paragraaf gaat in meer detail in op een viertal praktische aspecten rondom duurzaam aanbesteden: (i) wanneer is volgens de diverse partijen iets duurzaam ingekocht en wat is de verklaring voor eventuele verschillen? (ii) wat kan gezegd worden over de mate van controle op duurzaam inkoop? (iii) welke knelpunten hebben zich voor gedaan bij de uitvoering van het duurzaam inkoopbeleid?

2.7.1 Verschillen in gehanteerde definities voor duurzaamheid

Algemene inzichten

Uit het onderzoek blijkt dat er door de verschillende betrokkenen (beleidsmakers, brancheorganisaties, aanbestedende diensten, offrerende bedrijven) heel divers tegen duurzaamheid wordt aangekeken en dat er geen duidelijke definitie voor duurzaamheid is en/of wanneer iets duurzaam is ingekocht. In dit kader kunnen er een aantal belangrijke observaties worden gemaakt die gezamenlijk een verklaring geven voor dit gebrek aan uniformiteit:

- **Het gaat om 'duurzamer inkopen' in plaats van duurzaam inkopen** – In veel interviews is aangegeven dat het begrip duurzaamheid nog te statisch wordt gebruikt, alsof het een situatie is die op een gegeven moment kan worden bereikt. Echter, het is veel meer een dynamisch proces van duurzamer inkoop, productie en gebruik, wat zichzelf over de tijd ook telkens verbetert;
- **Duurzaamheid als verzamelbegrip** - Duurzaamheid is een verzamelbegrip waar diverse maatschappelijke beleidsdoelen aan worden gekoppeld. Voorbeelden zijn met name het *milieubeleid* (CO₂ reductie, meer duurzame energie, hergebruik, minder schadelijke stoffen, etc.), *sociaal beleid* (inzetten van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook goede werkomstandigheden, een redelijk loon, etc.), *MKB-beleid* (ook MKB-bedrijven ruimte geven), *regionaal beleid* (meervoudig ruimtegebruik, toekomstgericht bouwen, etc.), *economisch beleid* (concurrentiepositie verbeteren, lokale arbeidsmarkt stimuleren, lokale

producten gebruiken, concurrentie, etc.), *innovatiebeleid* (nieuwe initiatieven de ruimte geven, nieuwe groeikansen, efficiëntieverbeteringen, etc.). Sinds 2005/2006 heeft de nadruk vooral op de milieudoelen gelegen, maar de doelen worden langzaam breder en breder en iedereen geeft daar zijn eigen invulling aan. Opvallend is dat de verschillen tussen de verschillende groepen betrokkenen niet zo heel groot zijn. Ook veel offerrende bedrijven geven aan dat het bij duurzaamheid (inmiddels) om veel meer gaat dan enkel de milieuaspecten. In dit kader werd er door bedrijven veelvuldig aan het begrip 'Planet-People-Profit' gerefereerd;

- **Definitie verschilt per aanbesteding / productgroep** - Uit met name de interviews blijkt dat de definitie van duurzaamheid per aanbesteding verschilt. Voor een aanbesteding van cateringdiensten gaat het om hele andere duurzaamheidsaspecten (fair trade, biologische producten, etc.) dan bij een aanbesteding voor schoonmaakdiensten (redelijk loon, minder schadelijke stoffen, etc.) en leerlingenvervoer (CO₂ – uitstoot). Dit maakt het dan ook zeer lastig om een uniforme definitie te hanteren;

Inzichten vanuit de enquête

In de enquête is aan de aanbestedende diensten een aantal stellingen met betrekking tot de praktijk in de organisatie voorgelegd met betrekking tot duurzaam inkopen (zie Figuur 2.8). De antwoorden op deze stellingen zijn zeer divers, maar in het algemeen lijken de stellingen “duurzaam inkopen gaat zowel over sociale als milieu aspecten” en “bij duurzaam inkopen moeten de milieudoelen van de overheid nagestreefd worden” het best te passen bij het beeld wat duurzaam inkopen in de praktijk betekend. Men is het vaakst oneens met de stelling dat het bij duurzaam inkopen vooral gaat het vooral over de levensduur van de inkoop. De stellingen of duurzaam inkopen vooral gaat over economisch voordelig inkopen wordt divers geantwoord: een aantal respondenten geeft aan dat hier in de praktijk hoge prioriteit aan wordt gegeven, terwijl anderen dit als laagste prioriteit zien als het om duurzaam inkopen gaat. Hetzelfde geldt voor het overnemen van de criteria, een aantal geeft aan dat in de praktijk duurzaam inkopen vooral gaat over het overnemen van deze criteria, terwijl andere hier een lage waardering voor geven.

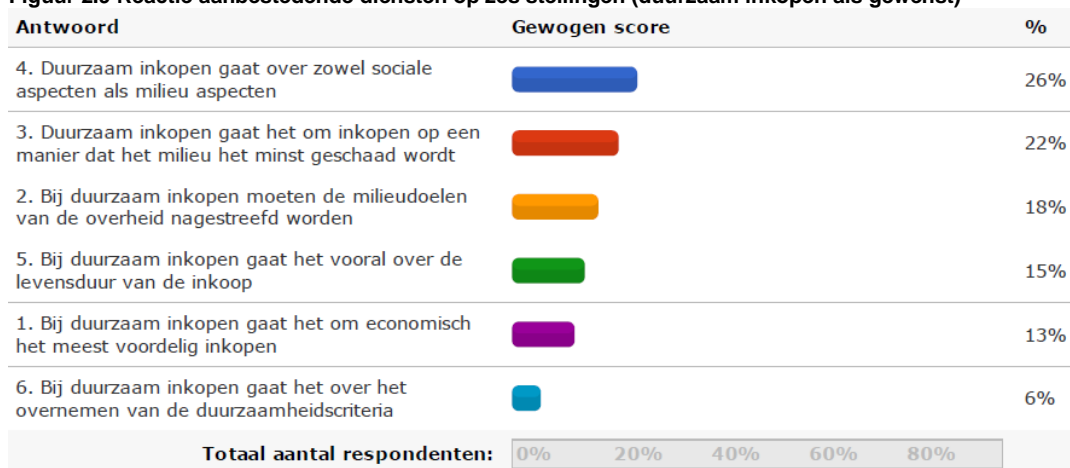
Figuur 2.8 Reactie aanbestedende diensten op zes stellingen (duurzaam inkopen in de praktijk)



Bron: Enquête Ecorys (n = 50). Noot: de respondenten konden reageren op een van de zes stellingen die gerelateerd waren aan de vraag 'Wat is duurzaam inkopen volgens u in de praktijk binnen uw organisatie?'.

Op de vraag wat duurzaam inkopen zou moeten zijn zou het volgens de respondenten vooral moeten gaan over de sociale en milieu aspecten ofwel om het zodanig inkopen dat het milieu het minst geschaad wordt (zie Figuur 2.9). Het zou zeker niet moeten gaan om het overnemen van de criteria en ook niet om de economisch meest voordelige inkoop. Dit laat zien dat er nog enige discrepantie is tussen praktijk en wensbeeld, vooral met betrekking tot de eisen in de criteria-documenten, die te nog te vaak leidend lijken zijn en niet het uiteindelijke doel.

Figuur 2.9 Reactie aanbestedende diensten op zes stellingen (duurzaam inkopen als gewenst)



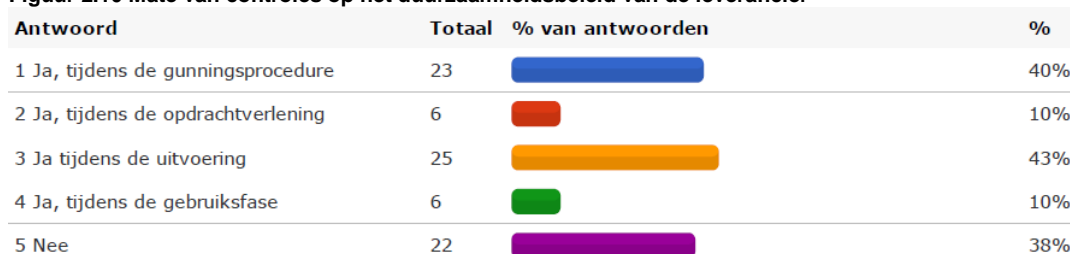
Bron: Enquête Ecorys (n = 51). Noot: de respondenten konden reageren op een van de zes stellingen die gerelateerd waren aan de vraag 'Wat zou duurzaam inkopen volgens u moeten zijn binnen uw organisatie?'.

2.7.2 Mate van controle inzake duurzaam inkopen

Een van de punten die uit de monitor 2010 naar voren kwam is dat het voor aanbestedende diensten soms lastig bleek om de toepassing van minimumeisen, gunningcriteria en contractvoorwaarden goed te controleren en dat men behoefte had aan hulpmiddelen om de afgesproken prestaties te kunnen controleren.⁵¹

In de enquêtes en de interviews is ook aandacht besteed aan de mate van controle op de beloofde prestaties. Hierbij is opvallend dat in de interviews vooral werd aangegeven dat de mate van controle in de praktijk zeer beperkt is, terwijl aanbestedende diensten in de enquête aangeven toch wel controles uit te voeren. Er is geen duidelijke verklaring voor dit verschil. De enquête resultaten worden hierna gepresenteerd.

Figuur 2.10 Mate van controles op het duurzaamheidsbeleid van de leverancier

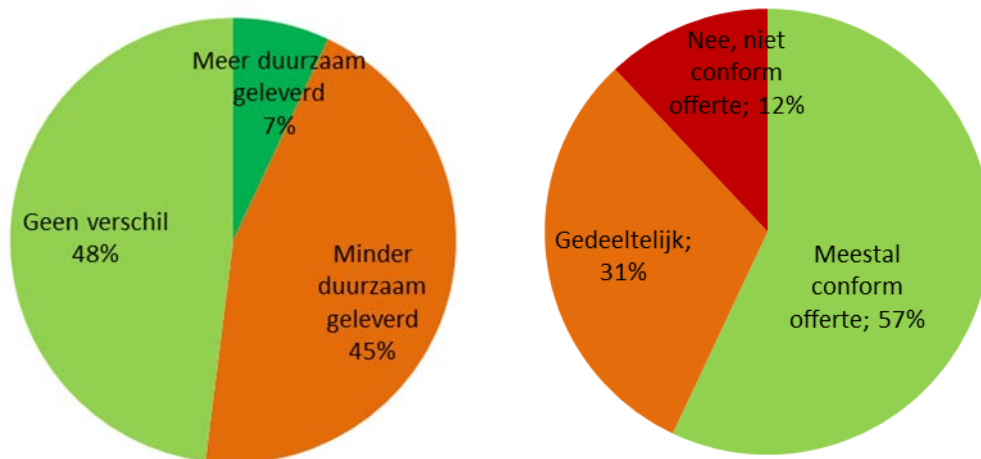


Bron: enquête Ecorys (n = 58).

Een groot deel van de aanbestedende diensten (45%) geeft hierbij ook aan dat er door bedrijven minder duurzaamheid wordt geleverd in vergelijking tot de offertes (48 procent merkt geen verschil, 7 procent geeft aan dat er juist meer wordt geleverd). Overigens geven diverse aanbestedende diensten aan dat dit een verwachting is, omdat controle in de praktijk vaak ontbreekt. Uit de enquête onder bedrijven bleekt dat dit gevoel van wantrouwen deels terecht is. 12 procent van de respondenten geeft aan dat meestal niet voldoen wordt aan de in de offerte aangegeven duurzaamheidseffecten, terwijl 31 procent van de respondenten stelt dat dit slechts gedeeltelijk wordt waargemaakt. Dit is ook weergegeven in de onderstaande figuur.

⁵¹ KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 45.

Figuur 2.11 Beloofde mate van duurzaamheid in de praktijk



Bron: enquête Ecorys (n= 58 aanbestedende diensten, 114 bedrijven). Noot: de figuur links betreft de beoordeling door de aanbestedende diensten (Zit er naar uw mening verschil tussen de duurzaamheid die wordt beloofd in de offertes en de mate van duurzaamheid die geleverd wordt?). De figuur rechts betreft de beoordeling door bedrijven (Als u een opdracht indient bij de overheid, worden de in de offerte aangegeven duurzaamheidseffecten dan over het algemeen waargemaakt?).

2.7.3 Concrete knelpunten in de uitvoering van het beleid

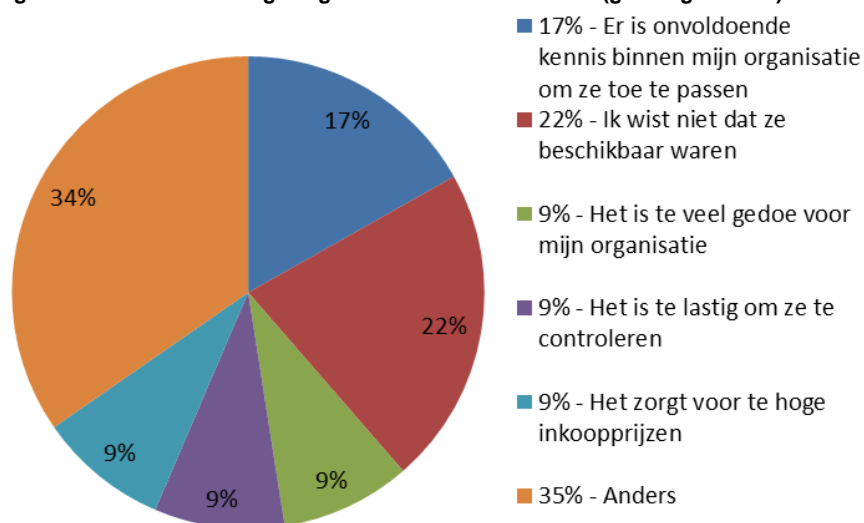
In de uitvoering van het beleid is een aantal knelpunten ontstaan waardoor aanbestedende diensten, maar ook bedrijven niet optimaal kunnen handelen in de geest van het beleid. Opvallend daarbij is dat van de aanbestedende respondenten in de enquête, 60 procent zegt dat het duurzaam inkopenbeleid in de toekomst verandert moet worden. Bij bedrijven is dit percentage 70 procent. In Hoofdstuk 5 zullen we verder in gaan op de knelpunten die vooral vragen om veranderingen in het beleid. In dit onderdeel gaan wij vooral in op praktische knelpunten.

Voor de aanbestedende diensten hebben wij de volgende knelpunten kunnen identificeren:

- Toepassing van met name wensen is te gecompliceerd. Zo geeft in de enquête 35 procent van de respondenten aan dat het te lastig is om ze op goede wijze toe te passen (onvoldoende kennis, te veel gedoe, of lastig te controleren). Zie ook de onderstaande figuur.
- Criteria zijn snel aan het verouderen. Daarom zijn ze weinig relevant meer bij de offerteaanvragen. Dit betekent dat de aanbestedende dienst zelf criteria moet formuleren, of genoeg moet nemen met relatief lage duurzaamheidswinst.
- Ambitie niveau van de criteria is in sommige gevallen te hoog, met name in de buitengebieden waar de lat wat betreft duurzaamheid verlaagd moet worden om voldoende concurrentie te waarborgen. Deze mogelijkheid is er nu echter nog niet.
- Inkopers plegen te weinig overleg met de sector. Dit geeft 57 procent van de respondenten aan als een belangrijk knelpunt nu, dat in de toekomst verbeterd moet worden. Dit overleg maakt het eenvoudiger om relevante duurzaamheidseisen en –wensen op te stellen, echter de aanbestedingswet werkt daarbij belemmerend.
- Problemen met begrotingssystematiek waarbij inkopers wel graag duurzaam inkopen willen benadrukken, maar de verantwoordelijk ambtenaar of bewindspersoon wordt afgerekend op de aanschafprijs van producten. Door het huidige prikkelsysteem wordt te veel gekeken naar de prijs, en te weinig naar de totale levensduurkosten of kwaliteit van de producten. Dit effect wordt versterkt wanneer er vanuit de politiek verantwoordelijke personen geen prioriteit aan duurzaamheid wordt gegeven.
- De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) loopt tegen specifieke problemen aan omdat het Nederlandse kader daar niet een op een toegepast kan worden (de marktomstandigheden op

Caribisch NL verschillen fundamenteel van de situatie in Nederland⁵²). RCN geeft aan dat voor Caribisch NL een alternatieve aanpak noodzakelijk is.

Figuur 2.12 Redenen voor geen gebruik maken van wensen (gunningscriteria)



Bron: enquête Ecorys.

Bedrijven hebben verder de volgende knelpunten ervaren:

- Aanbestedende diensten controleren weinig tot niet op de geleverde duurzaamheid. Hierdoor is het te eenvoudig om duurzaamheid te beloven, zonder de kosten te moeten maken om het daadwerkelijk te leveren.
- De ondersteuning die de overheid levert aan het bedrijfsleven om op juiste manier te reageren op duurzaamheidsverzoeken wordt als neutraal ervaren. Slechts 9 procent van de respondenten kan de inspanningen van de overheid waarderen. 26 procent is ontevreden, en 65 procent is neutraal. Zie ook figuur 4.2.
- Er zit te veel variatie in duurzaamheidsvragen. Verschillende inkopers vragen om verschillende soorten duurzaamheidsinformatie. Hierdoor moeten bedrijven veel kosten maken om deze informatie op andere manier te leveren. Ook vragen inkopers om een type certificaat, waarmee de bedrijven die een ander certificaat hebben, dat hetzelfde aantoon, niet kunnen offeren.
- Duurzaamheidseisen zijn te zwaar, irrelevant. Hier lopen veel bedrijven tegenaan, dat er veel kosten gemaakt moeten worden voor duurzaamheid dat niet gerelateerd is aan het product dat geleverd moet worden. Bedrijven ervaren dat er eisen aan de duurzaamheid gesteld worden, zonder dat daar goed over nagedacht is of de sector dat kan leveren, en of het van belang is bij het gevraagde product of dienst. Meer maatwerk wordt daarom gevraagd.
- Duurzaamheid wordt te weinig gewaardeerd. Nadat bedrijven grote kosten hebben moeten maken om aan de duurzaamheidseisen en -wensen te voldoen, blijkt uiteindelijk de aanschafprijs van het product van doorslaggevend belang, zelfs wanneer EMVI wordt aanbesteed. Het gevoel leeft sterk dat de overheid vooral duurzaamheidseisen stelt om politiek goed voor de dag te komen, maar dat uiteindelijk alles om de laagste prijs draait.

Hierna worden ook de enquêteresultaten getoond op de vraag welke aspecten in de toekomst verbeterd kunnen worden.

⁵² Op de eilanden is vrijwel geen eigen productie, waardoor noodzakelijkerwijs alles wordt geïmporteerd (vooral vanuit Sint-Maarten en Curaçao). Verder wordt de lokale eilandeconomie vooral gekenmerkt door hele kleine bedrijfjes en een beroepsbevolking met een relatief laag opleidingsniveau. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de marktomstandigheden: Ecorys, 'Koopkrachtontwikkelingen en sociaaleconomische omstandigheden Caribisch Nederland', juni 2012; Ecorys, 'Marktwerking Caribisch Nederland', februari 2011.

Figuur 2.13 Overzicht prioritering aanpassingen/verbeteringen

| Antwoord | Totaal | % van antwoorden | % |
|---|--------|--|-----|
| 1 Scherpere eisen voor duurzaam inkopen | 17 |  | 21% |
| 2 Verdere standaardisering in de wijze waarop aangetoond wordt dat aan de duurzaamheidscriteria wordt voldaan | 31 |  | 39% |
| 3 Verbeterde controle op de naleving van de geoffreerde duurzaamheidscriteria | 39 |  | 49% |
| 4 Meer aandacht voor innovaties | 25 |  | 31% |
| 5 Betere afwegingen investeringskosten in relatie tot de levensduurkosten | 26 |  | 32% |
| 6 Betere afweging investeringskosten c.q. levensduurkosten en te behalen milieueffecten | 30 |  | 38% |
| 7 Betere afweging investeringskosten c.q. levensduurkosten en te behalen maatschappelijke effecten | 27 |  | 34% |
| 8 Betere kennis van de inkoper | 38 |  | 48% |
| 9 Betere formulering van de aanbesteding | 46 |  | 57% |
| 10 Uitdrukking van duurzaamheid in de prijs | 41 |  | 51% |
| 11 Ander, gelieve te specificeren | 13 |  | 16% |

Bron: enquête Ecorys (n=80), respondenten konden meerdere antwoorden kiezen.

2.8 Conclusies ten aanzien van het beleid in de praktijk

Hierna worden kort de belangrijkste conclusies voor dit hoofdstuk samengevat.

1. Motie Tweede Kamer vormde de belangrijkste aanleiding voor het beleid

Duurzaam inkopen was opgenomen in het PreDO programma van VROM, waarbinnen het ministerie van VROM de andere ministeries en overheden stimuleert om de bedrijfsvoering te verduurzamen. In 2005 werd door de Tweede Kamer de motie Koopmans-De Krom aangenomen die de regering verzocht bij 100 procent van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Het kabinet heeft deze motie vervolgens omarmt en duurzaam inkopen werd een van de speerpunten van het beleid.

2. Geen eenduidige beleidsdoelen vastgelegd

Het doel van het duurzaam inkopen beleid is niet eenduidig vastgelegd in beleids- of programma-documenten. Uit de verschillende beleidsdocumenten (sinds 2005) komt een mix aan doelen, subdoelen en wensen naar voren, die over de tijd ook nog lijkt te verschuiven, mede omdat gedurende de jaren het beleid is aangepast vanwege de resultaten in de uitvoering en vanwege nieuwe beleidsprioriteiten. Het overkoepelende doel is in deze evaluatie daarom geformuleerd als "het leveren van een bijdrage aan duurzame ontwikkeling". In aanvulling daarop zijn er ten behoeve van deze evaluatie drie operationele beleidsdoelen vastgesteld:

- Overheden stimuleren de markt door vergroting van de marktvraag naar steeds duurzamere producten en diensten.
- Overheden bevorderen de innovatie in de markt, meer in het bijzonder de marktintroductie van steeds duurzamere producten en diensten.
- Overheden geven het goede voorbeeld aan elkaar, andere sectoren en de samenleving.

3. De Rijksoverheid heeft regie genomen, maar verantwoordelijkheid is beperkt

De Rijksoverheid heeft geen directe wettelijk instrument kunnen gebruiken om het voeren van duurzaam inkoop beleid te verplichten. Duurzaam inkopen is niet vastgelegd in wet- en regelgeving, maar is vooral gegroeid als resultaat van een Tweede Kamer motie, aanvullend kabinetsbeleid en samenwerking met diverse decentrale overheden.

4. Inzet van een samenhangend pakket van instrumenten

Binnen het beleid omtrent duurzaam aankopen, of duurzaam aanbesteden heeft de Rijksoverheid (en met name het ministerie van VROM/I&M) een aantal activiteiten ontplooid dit tot doel hebben om via de inkoopmacht van de overheid de verschillende beleidsdoelen te realiseren. In dit kader heeft het ministerie vijf type activiteiten ontplooid, namelijk (i) criteriaontwikkeling, (ii) monitoring van de vorderingen, (iii) communicatie en voorlichting aan belanghebbenden, (iv) stimuleren van innovatie en (v) vergroten van de betrokkenheid. Het betrof een samenhangend pakket van instrumenten die elkaar ook versterkten.

5. Invloed van Europees beleid is beperkt en Nederland speelt een actieve rol in Brussel

Er zijn in de periode 2003-2013 door de Commissie diverse stappen gezet op het vak van duurzaam inkopen. In het algemeen kan gesteld worden dat de invloed van de Europese ontwikkelingen relatief beperkt is geweest. Het beleid van de Commissie was er vooral op gericht om de 'achterblijvers' vooruit te krijgen. Nederland is sinds 2006 een van de belangrijkste koplopers in Europa gebleken en de Nederlandse praktijk is door de Commissie derhalve vaak als voorbeeld gebruikt. Nederland vervult rondom duurzaam inkopen een actieve rol in Brussel.

6. Streefwaarden voor 2010 zijn behaald en aandacht blijft

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de streefwaarden voor 2010 in relatief korte tijd behaald te zijn (monitor 2010). Of de streefwaarden voor 2012 daadwerkelijk zijn behaald is niet onderzocht. Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat (ten opzichte van 2010) de mate van duurzaam inkopen zeker niet is afgezwakt en eerder lijkt toegenomen. Ook het gebruik van minimum eisen en gunningscriteria (wensen) lijkt ten opzichte van de monitor in 2010 te zijn gegroeid.

7. Er wordt uitvoering gegeven aan de toepassing van het Advies door de Rijksoverheid

Er zijn sinds juni 2011 vanuit de Rijksoverheid een serie concrete stappen gezet, zowel op het specifieke vlak van duurzaam inkopen als in flankerend beleid. De uitwerking van deze stappen is (vaak) nog onduidelijk, met name ook omdat een belangrijk deel van de implementatie op decentraal niveau zal moeten plaatsvinden. In dit kader lijkt de drastische inperking van het budget (en capaciteit) van PDI en Agentschap NL sinds 2011 alsmede het stopzetten van het aparte programma Duurzaam Inkopen (sinds 1 januari 2012), in ieder geval niet bij te dragen aan de (zichtbaarheid van de) uitvoering van het Advies en de perceptie daarvan in de markt.

8. Er bestaan grote verschillen in de invulling van het begrip duurzaamheid

Het blijkt dat er door de verschillende betrokkenen (beleidsmakers, brancheorganisaties, aanbestedende diensten, offerende bedrijven) heel divers tegen duurzaamheid wordt aangekeken en dat er geen duidelijke definitie voor duurzaamheid is en/of wanneer iets duurzaam is ingekocht. Duurzaamheid geldt vooral als een verzamelbegrip waar veel verschillende beleidsdoelen / elementen bij elkaar komen. Per aanbesteding wordt daar een bepaalde invulling aan gegeven.

9. Bedrijven leveren qua duurzaamheid niet altijd wat er wordt beloofd

Het is opvallend dat in de interviews vooral werd aangegeven dat de mate van controle in de praktijk zeer beperkt is, terwijl aanbestedende diensten in de enquête aangeven toch wel controles uit te voeren. Als het gaat om de vraag of er geleverd wordt wat er beloofd is geven zowel

aanbestedende diensten als de bedrijven zelf aan dat in een belangrijk deel van de aanbestedingen niet het geval is.

10 Bedrijven ervaren zeer weinig prikkels om duurzamer te worden

Een belangrijk knelpunt voor zowel aanbestedende diensten als is de druk vanuit de inkopende organisatie naar inkopers om vooral op de aanschafprijs van de producten en diensten te letten, in plaats van TCO en duurzaamheid. Ook wordt het gebrek aan kennis over het gebruik van duurzaamheidswensen in aanbestedingen als belangrijk knelpunt ervaren. Hierdoor ervaren bedrijven zeer weinig prikkels om duurzamer te worden.

3 Doeltreffendheid van het beleid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid van de uitvoering van het duurzaam inkopen beleid en meer in het bijzonder op de volgende sub-vragen:

- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid van het beleidsterrein mogelijk?
- In hoeverre draagt duurzaam inkopen bij aan het bereiken van de gestelde doelstellingen, waarbij met name het stimuleren van de markt en innovatie en het geven van het goede voorbeeld worden bedoeld?
- Wat is het effect van ander Nederlands beleid (dan het duurzaam inkoop beleid) op het duurzaam inkopen in Nederland?
- Wat was de aanleiding voor het duurzaam inkoopbeleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Het eerste deel gaat in op de directe resultaten van het inkoopbeleid, waarna een analyse volgt van de doeltreffendheid voor de verschillende geformuleerde beleidsdoelen. Voor het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid rondom duurzame inkoop is het van belang te beoordelen welke effecten het beleid heeft gehad, deze worden in paragraaf 3.2 besproken. Paragraaf 3.3 gaat in op de invloed van flankerend beleid. Paragraaf 3.4 gaat in op de relevantie van het beleid, en aan het einde van dit hoofdstuk geven we onze conclusies over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid per beleidsdoelstelling (paragraaf 3.5).

De uitkomsten van eerder uitgevoerde studies, monitors en evaluaties zijn weergegeven in bijlage C (en ook E), en waar relevant ook kort benoemd in dit hoofdstuk. Een belangrijke beperking in de beschikbare documentatie is dat deze niet eenduidig zijn in de doelen en subdoelen, alsmede dat er sprake is van een ontwikkeling in de tijd.

3.2 De directe effecten van het beleid

3.2.1 Aandacht voor innovaties

De aanbestedende diensten zijn over het algemeen geneigd om te zoeken naar innovatieve oplossingen in hun aanbestedingen. De overgrote meerderheid besteedt hier altijd of vaak naar in hun aanbestedingen. Slechts 7 procent van de aanbesteders streeft hier nooit naar, en 12 procent weet het niet. Deze laatste groep kan waarschijnlijk ook gerekend worden tot de groep die nooit innovatief aanbesteedt.

Ondanks het feit dat de aanbestedende diensten in grote mate aandacht besteden aan de innovaties, blijkt dat de mate waarin duurzaam aanbesteden innovaties stimuleert een gevarieerd beeld geeft. Allereerst blijkt dat het bedrijfsleven maar gedeeltelijk wordt aangemoedigd om te komen tot nieuwe ideeën door het aanbestedingsbeleid.

Op de vraag of het bedrijfsleven wordt aangemoedigd om nieuwe ideeën te ontwikkelen en in gebruik te nemen door duurzaam aan te besteden geeft iets minder dan de helft (43%) van de aanbesteders aan dat er meer innovaties zijn in duurzame aanbestedingsprocedures, terwijl de andere helft (48%) geen verschil ziet tussen duurzame aanbestedingsprocedures en gewone procedures. Iets minder dan 10 procent van de gevraagde aanbesteders (9%) is zelfs van mening

dat er minder innovaties zijn binnen duurzame aanbestedingsprocedures dan in gewone. Een aantal geeft aan dat de criteriadocumenten innovaties niet stimuleren.

Daarnaast blijkt dat van de innovaties die wel worden gedaan, uiteindelijk slechts een gedeelte een direct gevolg is van duurzaam aanbesteden. Het effect van duurzaam aanbesteden dus vooral te vinden in het versnellend effect: de innovatie zou toch wel tot stand zijn gekomen, maar in een later stadium. In een enkel geval is de innovatie echt een volledig gevolg van het duurzaam aanbesteden (volgens de bedrijven in 8 procent van de gevallen), maar voor eenzelfde hoeveelheid denkt men dat de innovaties ook zonder duurzaam aanbestedingsbeleid tot stand zou zijn gekomen.

Daar waar er effecten zijn op de innovatie, is dat in vooral het gevolg van de duurzaamheidswensen en in mindere mate een gevolg van de duurzaamheidseisen, aldus de gevraagde bedrijven.

Als we vervolgens kijken welke factoren uit het duurzaam aanbestedingsbeleid de bedrijven die wel innoveren door het beleid drijft, dan blijkt dat vaak een combinatie van factoren te zijn. Het verkrijgen van een betere concurrentiepositie te zijn (72%) is een belangrijke factor. Daarnaast innoveert een deel van het bedrijfsleven (ook) omdat het past bij het eigen streven naar een duurzaam imago (67%) en omdat de van de bedrijven aan dat die innovatie (ook) nodig was om aan de duurzaamheidseisen (en wensen) te voldoen (56%). Overige stimulansen waren het feit dat andere klanten er om vroegen (33%) of om de kosten voor het bedrijf te verminderen (17%).

Zoals hierboven aangegeven geeft een deel van het bedrijfsleven aan dat er effecten zijn van het duurzaam inkopen op innovatie in de markt, maar er is ook een enkeling die juist ziet dat het beleid leidt tot minder innovatie. Degenen die van mening zijn dat duurzaam aanbesteden leidt tot minder innovaties geven aan dat er bij een EMVI nooit echte vernieuwingen zullen komen, maar dat dat alleen gebeurt bij prijsvragen. Daarnaast worden er nog maar weinig innovatieve of prestatie aankopen uitgezet en waar dat gebeurt, heeft duurzaamheid vaak niet de hoogste prioriteit. Ook de aanschafkostenfactor speelt een rol. Dit wordt naast de bedrijven ook door de brancheorganisaties en aanbestedende diensten aangegeven. Zij stellen dat er uiteindelijk toch meestal op de aanschafprijs wordt aanbesteed en niet op innovaties op het gebied van duurzaamheid. Het gaat hierbij ook om de begrotingssystematiek, waarbij investeringen of aanschafkosten in een aparte post van operationele en onderhoudskosten worden ondergebracht.

Begrotingssystematiek: aanschaf, beheer en onderhoud

Investerings of aanschafkosten worden gemaakt op het moment dat een product of dienst wordt aangeschaft. Kenmerk van een investering of aanschaf is dat zij over het algemeen een eenmalig bedrag kost. Met andere woorden: Op moment X, wordt bedrag Y betaald. Hiermee valt de investering of aanschafkost altijd binnen één bepaalde beleidsperiode van een politicus of beleidsmaker. Operationele en onderhoudskosten vinden jaarlijks, of meer jaarlijks plaats. Hierdoor zijn zij beleidstermijn overstijgend. Een investering komt door zijn eenmalige karakter op het conto van de politicus (wethouder, bestuurder, etc.), terwijl beheer en onderhoudskosten over het algemeen binnen de algemene begroting vallen. De baten vallen dus op een andere plaats dan de lasten.

Degenen die denken dat duurzaam aanbesteden leidt tot evenveel innovaties als gewoon aanbesteden, geven aan dat de criteria zo laag zijn, dat ze geen verschil maken en de bedrijven er al aan voldoen zonder innovaties. Vanuit de bedrijven zelf wordt vooral gewezen op de kosten die de innovaties met zich meebrengen waardoor er minder innovaties worden doorgevoerd.

“Als de lat continu hoger wordt gelegd, zou het uiteindelijk tot innovatie moeten leiden en dus ook lagere aankoopkosten (TCO).”

Vanuit de interviews met voornamelijk de inkopers komt dan ook naar voren dat er een goed begin is gemaakt met het verkrijgen van innovatievere producten. Kleinere inkooporganisaties geven aan veel baat te hebben bij de criteriadocumenten, zij geven echter ook aan dat zij niet weten of er innovatieve producten voortvloeien uit deze aanbestedingen. Inkopers (van vooral grotere inkooporganisaties) constateren echter soms ook dat de markt verder is dan de minimumeisen in de criteriadocumenten. Het ambitieniveau wordt naar verhouding lager en de marktintroductie van innovatievere producten stagneert. Het bedrijfsleven kan innovatiever leveren, en wil vaak ook innovatiever leveren. Vanuit de interviews met het bedrijfsleven en met brancheorganisaties blijkt dan ook dat zij het effect van het beleid op innovatie als minimaal inschatten.

De mening van het bedrijfsleven en van sommige inkopers (van met name grote inkooporganisaties) is dan ook dat het ambitieniveau van de minimumeisen in de criteriadocumenten inmiddels vaak te laag is. Om deze reden geven steeds meer inkopers van grotere overheidsorganisaties aan dat zij met de markt praten over de nieuwste technologieën en innovaties in de markt (marktconsultatie) of dat zij op een andere manier inkopen (zoals bij het GWW). Zij zijn van mening dat doordat marktpartijen aan tafel zitten er eerder innovaties plaats zullen vinden en dat zij duurzame producten zullen verkrijgen. Volgens de critici aan de andere kant van de tafel (bedrijven en brancheorganisaties) vindt marktconsultatie echter nog steeds veel te weinig plaats en beperkt dit het innovatieve vermogen van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft in eerdere brandbrieven uiting gegeven aan hun wensen om zelf met innovatievere en uitdagendere voorstellen te kunnen komen.

Eerder gepubliceerde onderzoeken en rapporten zijn vrij kritisch op dit punt. Actal (2011) stelt bijvoorbeeld dat er een spanning zit tussen de statische minimumeisen in de criteriadocumenten en het dynamische proces van innovaties. KPMG vindt verder in de monitor 2010 dat er nauwelijks beloning mogelijk is voor innovaties in het aanbestedingsproces. Dit is in meer detail beschreven in bijlage C.

3.2.2 *Bewustwording*

Met het aannemen van de ambitie om 100 procent duurzaam in te kopen in 2015 is het Rijk voorloper geweest op het gebied van het stellen van een ambitie op dit gebied. Met het zendingswerk wat vervolgens richting de lagere overheden is verricht in de periode tot eind 2010 is veel bereikt zoals de monitors aangeven. In deze periode is het begrip door steeds meer overheden omarmt en velen hebben eigen beleid op het gebied van duurzaamheid geformuleerd waar inkopen integraal onderdeel vanuit maakt. Vrijwel alle overheden gebruiken de criteriadocumenten in zijn geheel, of ter inspiratie in hun inkoopproces zoals bleek uit de uitgevoerde monitors. De relatieve eenvoud van de minimumeisen in de criteriadocumenten (knippen en plakken) scheelt tijd en vangt het gebrek aan kennis over het onderwerp op, terwijl er wel vooraf juridisch beproefde eisen worden gesteld aan producten.

Uit de interviews met de inkopers en met de toenemende aandacht voor het duurzaam inkopen (zie de mate waarin de documenten worden gebruikt in paragraaf 2.5) kan gesteld worden dat het beleid heeft geleid tot een grotere bewustwording met betrekking tot duurzaam inkopen bij de verschillende overheden. Vanuit de interviews komt vooral naar voren dat de bewustwording vooral in de beginperiode van het beleid (onder Balkenende IV, tot 2010) tot stand is gekomen bij de verschillende overheden. In deze periode is veel zendingswerk verricht en zijn veel overheden overgegaan op het gebruik van criteriadocumenten. In de periode hierna is het besef dat de

overheid een voorbeeldfunctie heeft tot de meeste overheden van centraal tot decentraal doorgedrongen. Op dit moment is het voor veel van de gesproken personen een vanzelfsprekendheid dat duurzaamheid in een aanbestedingsprocedure wordt meegenomen.

Ook vanuit het bedrijfsleven en de belangenorganisaties blijkt een grote mate van betrokkenheid bij duurzaam inkopen, wat mede blijkt uit de lobbyactiviteiten van verschillende organisaties, ook richting de politiek.

Het effect van het beleid is bij het bedrijfsleven merkbaar zoals blijkt uit de enquête. Op de vraag welke effecten het bedrijfsleven ziet van het duurzaam inkopen beleid, wordt door het bedrijfsleven als belangrijkste effect de bewustwording voor duurzaam inkopen in de markt gezien. Bijna de helft (49%) van de bedrijven geeft aan zich meer bewust geworden te zijn van duurzaam ondernemen. De geïnterviewde bedrijven geven aan dat zij onder meer door druk van de overheid, maar ook door groter wordende maatschappelijke druk, steeds meer zijn gaan letten op duurzaamheid. Ten eerste geven zij aan dat de overheid zich erg richt op duurzaamheid, maar ook vanuit andere opdrachtgevers ontstaat er steeds meer een druk om een duurzame bedrijfsvoering te voeren. En een belangrijke aanvullende trend vanuit de interviews in dit opzicht is ook dat in dezelfde periode ook in het maatschappelijke debat duurzaamheid steeds belangrijker wordt. Bedrijven worden zich steeds meer bewust van het feit dat zowel de overheid alsmede andere klanten steeds meer naar duurzame producten en/of diensten vroegen. Hierdoor hebben steeds meer bedrijven duurzaamheid geïntegreerd in hun bedrijfsvoering. Sommige bedrijven geven aan dat zij zich met een duurzamer profiel profileren ten opzichte van concurrenten, terwijl anderen het meer zien als een 'moeten' om aan een veranderende marktvraag te voldoen.

Terwijl lagere overheden zich dus vanaf 2010 steeds meer bewust werden van het belang van duurzaam inkopen, heeft het Rijk het beleid vanaf deze periode afgebouwd. De 'duurzaamheidskar' die oorspronkelijk op gang getrokken is door het Rijk remt echter niet met dezelfde snelheid af. Om deze reden neemt de markt een deel van de rol van de overheid over, veel bedrijven investeren op het gebied van duurzaamheid en veel overheden stellen eigen wensen op om hun hoge ambitie op dit gebied te waarborgen. Er wordt nog steeds veelvuldig gebruik gemaakt van de criteria-documenten (met name de minimumeisen), maar doordat in sommige gevallen ambities van decentrale overheden hoger liggen dan in deze documenten wordt aangegeven, worden deze naar eigen inzicht aangevuld. Ook andere sectoren zoals het GWW gaan in de periode vanaf 2011 (in overleg met de markt) hun eigen weg. Dit leidt tot frustratie en verwarring bij offerrende bedrijven die een roep om eenduidigheid afgeven.

Vanuit eerdere publicaties komt een relatief positief beeld naar voren. DHV (2011) vond voorzichtige aanwijzingen dat de private sector ook duurzaam inkoopt, waarschijnlijk als gevolg van het beleid van de overheid. Ook uit de monitors duurzaam inkopen komt naar voren dat centrale en decentrale overheden in toenemende mate duurzaamheidscriteria opnemen in hun aanbestedingen. Dit is in meer detail beschreven in bijlage C.

3.2.3 Doorwerking op duurzaam produceren in het bedrijfsleven en in de keten

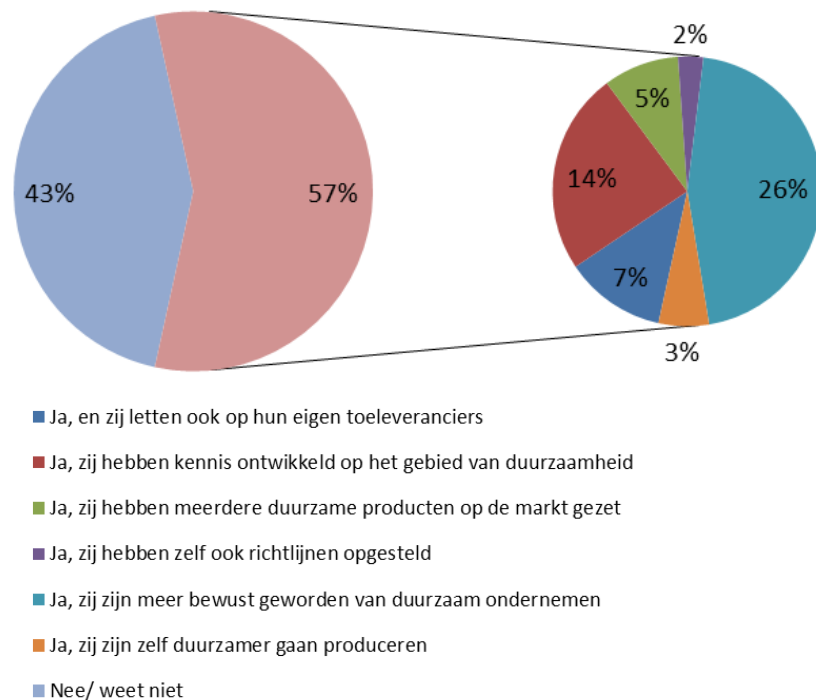
Ondanks het feit dat bedrijven zich meer bewust zijn van duurzaam ondernemen, ziet 57 procent van de inkopers wel een positieve invloed van de duurzaamheidseisen en –wensen op de duurzaamheid van hun toeleveranciers (en 43 procent heeft hier geen mening over).

Inkopers zien vooral een positief effect door een toename in de bewustwording van duurzaam ondernemen (26%). Over de effecten op de ontwikkeling van kennis over duurzaamheid bij de bedrijven zijn de bedrijven zelf optimistischer dan de inkopers: ruim een derde (35%) van de

bedrijven geeft aan meer kennis te hebben ontwikkeld op het gebied van duurzaamheid en ook zelf richtlijnen te hebben opgesteld, terwijl slechts een klein deel van de inkopers (14%) van mening is dat de bedrijven meer kennis over duurzaamheid bij de leveranciers hebben ontwikkeld.

Op de vraag of de toenemende aandacht voor duurzaamheid ook daadwerkelijk effect heeft op het op de ontwikkeling van duurzame producten en het zelf duurzamer gaan produceren, wordt door inkopers als beperkt ingeschat. Ook hier zijn de inkopers minders optimistische over het effect van het beleid op het bedrijfsleven dan de bedrijven zelf. Bijna een kwart van de bedrijven zegt dat zij duurzamer zijn gaan produceren en iets meer dan een vijfde van de bedrijven heeft meerdere duurzame producten op de markt gezet. Tegenover deze positieve ontwikkelingen geeft bijna een derde (32%) van de bedrijven echter aan dat ze zelf al een heel eind op weg waren met duurzamer produceren en nog eens 10 procent is niet duurzamer gaan produceren of weet het niet.

Figuur 3.1 Effecten die inkopers zien van het duurzaam aanbestedingsbeleid op het bedrijfsleven



Bron: Enquête Ecorys (n = 58). Noot: 57 procent van de respondenten ziet effect).

Een opmerkelijke bevinding vanuit de enquête was dat meerderheid (57%) van de bedrijven aangeeft aan dat de in de offerte aangegeven duurzaamheidseffecten meestal worden nagekomen, terwijl bijna een derde (31%) van de bedrijven aangeeft dit gedeeltelijk te doen en 12 procent zegt meestal niet te voldoen aan de beloften. Zij beloven dus meer dan dat zij uiteindelijk aan de overheid leveren. Vanuit de interviews bleek dat de controle op naleving beperkt is, terwijl vrijwel iedereen wel het belang van controle op het beloofde versus geleverde inziet.

Ketenbenadering

Ook vanuit het bedrijfsleven zelf wordt aandacht voor duurzaam produceren gemeld. Naast de aandacht voor het duurzaam produceren binnen het eigen bedrijf, let 43 procent van de bedrijven ook op de duurzaamheid van toeleveranciers. De helft van de bedrijven selecteert de helft zoveel mogelijk toeleveranciers die voldoen aan duurzaamheidscriteria, terwijl een vijfde van de bedrijven dit zelfs als harde eis stelt aan haar toeleveranciers. De overige bedrijven besteden enige aandacht aan de duurzaamheidscriteria bij toeleveranciers, en slechts 6 procent van de bedrijven meldt in het geheel geen aandacht te besteden aan de duurzaamheid van haar toeleveranciers. Inkopers zijn

echter van mening dat de invloed van het beleid hierop beperkt is, slechts 7 procent van de inkopers denkt dat bedrijven meer zijn gaan controleren op toeleveranciers dan zonder beleid.

Overigens blijkt het hebben van aandacht voor toeleveranciers in de praktijk lastig. Redenen om niet of maar gedeeltelijk te letten op de duurzaamheidscriteria bij toeleveranciers liggen in het feit dat de controle op de naleving van de criteria moeilijk is (46%) maar ook dat de prijs van de toegeleverde producten een rol speelt (31%). Extra tijd en extra doorlooptijd zijn zelden redenen om hier geen aandacht aan te besteden (respectievelijk 13 procent en 10 procent van de bedrijven geeft dit als reden op).

Stimuleren ketenbenadering in aanbestedingen

Voor wat betreft de toeleveranciers wordt over het algemeen door de inkopers geen ketenbenadering toegepast (43%). Een vijfde (20%) geeft aan dit wel altijd te doen, 14 procent doet dit meestal en nog eens 11 procent vraagt doet dit soms. Daar waar er aandacht voor de toeleveranciers is, is dit echter over het algemeen geen belangrijk selectie criterium. In de praktijk blijkt het erg lastig om hier veel aandacht aan te besteden, omdat controle op de duurzaamheidscriteria bij toeleveranciers in de praktijk erg moeilijk is. Deze moeilijke controle lijkt de belangrijkste reden te zijn om geen ketenbenadering toe te passen. Daarnaast wordt een hogere prijs als de ketenbenadering wordt toegepast in sommige gevallen wel geaccepteerd, maar een deel van de inkopers (25%) is niet bereid om hiervoor meer te betalen. Hetzelfde geldt voor een eventueel langere doorlooptijd, sommige inkopers staan dit toe, maar wederom is een deel van de inkopers (25%) niet bereid om een langere doorlooptijd te accepteren als gevolg van de ketenbenadering.

Vanuit de beschikbare literatuur worden wel wat vraagtekens gezet ten aanzien van de stimulans die de overheid geeft aan de markt om duurzamer te gaan produceren. Met name de Algemene Rekenkamer (2009) en Actal (2011) zijn kritisch. Dit is in meer detail beschreven in bijlage C.

3.2.4 Bijdrage aan verbetering van het milieu

Uit de enquête blijkt dat inkopers en bedrijfsleven een positieve bijdrage aan CO₂ reductie, afvalreductie, recycling en energiereductie verwachten. De verwachte bijdrage aan overige emissie reductie (anders dan CO₂) is kleiner (minder dan de helft van de respondenten verwacht hier een effect) en voor een effect op vervuiling van water is men minder optimistisch (41 procent van de aanbesteders verwacht hier een bijdrage, terwijl 25 procent van het bedrijfsleven hier een bijdrage verwacht). Een aantal respondenten geeft echter aan dat zij geen milieueffecten verwachten en andere geven aan dat er ook effecten zijn voor biodiversiteit.

Als we kijken naar de bedrijven die tot innovaties zijn gekomen naar aanleiding van het duurzaam aanbesteden, dan wordt er door de bedrijven zelf een positief effect gemeld voor het milieu. Voor die bedrijven waar geïnnoveerd is, ziet een deel een grote positieve invloed maar een even groot gedeelte is van mening dat de invloed relatief klein is.

Vanuit de interviews met inkopers wordt vaak aangegeven dat verwacht wordt dat duurzaam inkopen 'automatisch' bijdraagt aan het verbeteren van het milieu. Een deel van de gesproken bedrijven staat hier achter. Zij geven aan dat de minimumeisen in de criteriadocumenten leiden tot een basisnorm die wordt gehanteerd door de overheid en dat deze per definitie zorgen voor een verbetering van het milieu. Maar een ander deel van het bedrijfsleven staat hier kritischer tegenover. Zij geven aan dat de milieucriteria op dit moment dusdanig zijn dat de lat wel iets hoger gelegd zou mogen worden om een groter milieueffect te bewerkstelligen. Zij stellen dat de minimum eisen vaak weinig ambitieus zijn, waardoor andere regelgeving (waaronder de Europese, maar ook nationale) en/of de markt zelf vaak al verder is dan de minimumeisen in de criteriadocumenten.

Uitkomsten quick scan RIVM⁵³

Het RIVM constateert in het rapport 'Milieuwinst van Duurzaam Inkopen' dat voor zestien van de zesendertig productgroepen waarvoor minimumeisen zijn ontwikkeld en onderhouden milieuwinst waarschijnlijk is en dat dit voor twee andere productgroepen 'vermoedelijk' het geval is. Het gaat hierbij om vermeden CO₂ uitstoot, vermeden uitstoot van toxische stoffen en vermeden grondstoffen gebruik. De vermeden CO₂ uitstoot werd met name bepaald door ambitieuze minimumeisen voor de productgroepen Elektriciteit en Gas.

Voor de overige productgroepen (18 van de 36) verwacht het RIVM geen milieueffect als gevolg van het toepassen van de minimumeisen. Hiervoor zijn drie doorslaggevende redenen:⁵⁴

- De minimumeisen zijn gelijk aan of minder streng dan Nederlandse regelgeving of afspraken in convenanten tussen overheid en bedrijfsleven (10 productgroepen);
- De minimumeisen zijn gelijk aan of minder streng dan Europese productie-eisen (7 productgroepen, dit zijn met name vervoer gerelateerde productgroepen).
- De eisen zijn duidelijk minder streng dan het gemiddelde aanbod op de markt (2 productgroepen).

RIVM constateert ook dat de resulterende focus op wensen de kans op milieuwinst vergroot.

3.2.5 Neveneffecten voor de markt

In de praktijk blijkt dat het opnemen van duurzaamheidscriteria beperkte invloed heeft gehad op de marktstructuur en/of het functioneren van de markt. Aanbesteders zien geen noemenswaardige verschuivingen in de markt (enquête, 78%). Ook vanuit de interviews blijkt dat inkopers op dit moment weinig tot geen verschuiving zien binnen de markt wat betreft de inschrijving van bedrijven op de door hun uitgezette offertevoorstellen. Zij geven wel aan dat er vooral in de beginperiode veel bereikt is, door de eisen en wensen die er gesteld waren. Inmiddels zijn er echter veel geluiden dat het ambitieniveau van de documenten dusdanig is dat het gevraagde vaak 'common practice' is bij de bedrijven. Enkel van de geïnterviewde personen stellen zelfs dat de markt verder met duurzaamheid is, dan de eisen die de overheid stelt.

Vanuit het bedrijfsleven wordt iets vaker aangegeven dat er verschuivingen zijn, zij zien dat er bedrijven zijn die zich niet meer inschrijven op tenders door te hoge eisen (een vijfde van de bedrijven meldt dit effect). Hiermee wordt gesuggereerd dat er minder concurrentie op de markt, terwijl een handjevol bedrijven vindt dat het duurzaam aanbesteden juist heeft geleid tot meer concurrentie in de markt (7%). Er wordt een klein effect op de mate van succes voor bedrijven gemeld; er is een klein gedeelte dat zich juist door de criteria eerder inschrijft en succesvoller is dan voorheen door de duurzaamheidseisen (dit effect wordt door 14 procent van de bedrijven gemeld). Deze bedrijven winnen nu offertes die daar voorheen minder succesvol in waren, maar zich nu aan de hand van duurzaamheidscriteria kunnen onderscheiden.

3.3 Invloed van ander (flankerend) beleid

Naast het beleid op het gebied van duurzaam aanbesteden zijn er nog tal van andere beleidsstukken en wetten die raken aan het duurzaam aanbesteden van producten en/of diensten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste hiervan.

⁵³ RIVM, 2013. Milieuwinst van Duurzaam Inkopen: Een quick-scan van de minimumeisen. Working document, versie 31-10-2013.

⁵⁴ Het aantal productgroepen telt in verband met dubbeling niet op tot 18.

3.3.1 Aanbestedingswet

De aanbestedingswet is van toepassing op (onder andere) alle aanbestedende diensten. De wet geeft regels voor opdrachten boven en onder de Europese aanbestedingsdrempels.⁵⁵

De nieuwe aanbestedingswet is per 1 april 2013 inwerking getreden. Daarvoor waren de Europese aanbestedingsrichtlijnen nationaal van toepassing via de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, die waren uitgewerkt in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass), Europese rechtsbeschermingsrichtlijnen waren geïmplementeerd via de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira).⁵⁶ Per 1 april 2013 zijn de bovengenoemde wet en besluiten vervangen door de Aanbestedingswet 2012. Met de inwerkingtreding van deze wet zijn de Raamwet met de daaronder hangende besluiten en de Wira ingetrokken.⁵⁷

Er wordt met de nieuwe wet getracht om de Europese wet- en regelgeving zo goed mogelijk in te passen in de Nederlandse situatie. De maatregelen uit de wet moeten leiden tot:⁵⁸

- meer concurrentie, doordat meer ondernemers kunnen meedingen naar een overheidsopdracht;
- minder administratieve lasten;
- meer lijn in aanbestedingsprocedures;
- betere naleving van de regels;
- betere besteding van belastinggeld;
- een eenvoudiger afhandeling van klachten.

Om dit te bereiken zijn er een aantal veranderingen in werking getreden, waardoor vooral zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en het midden- en kleinbedrijf betere kansen verkrijgen op overheidsopdrachten.⁵⁹

Veranderingen ten opzichte van de wet die voor 1 april 2013 van kracht was zijn onder meer het beginsel van proportionaliteit, het in principe verbieden van het clusteren van opdrachten en meer lijn in de aanbestedingsprocedures.⁶⁰

Een aantal van de geïnterviewde inkopers voorziet moeilijkheden bij het verkrijgen van innovatieve duurzame producten door deze vernieuwde regelgeving. Zij zijn bang dat de hoge kosten die gemaakt moeten worden voor een innovatief duurzaam product veelal niet door zzp'ers en het MKB geleverd zouden kunnen worden. Ook voorzien zij moeilijkheden bij het niet meer mogen clusteren van bepaalde opdrachten. Vooral kleinere gemeenten die op dit moment vaak gezamenlijk aanbestedingen uitzetten geven aan dat zij hierdoor minder aandacht zullen krijgen voor duurzaamheid. Daarnaast voorzien aanbesteders problemen bij de verplichte motivatie van gemaakte keuzes, bijvoorbeeld als zij een duurzamer product verkiezen boven een mindere duurzame variant.

3.3.2 Europese wet- en regelgeving

De Europese Commissie ziet duurzame inkoop als een instrument om duurzame economische groei te bevorderen. Zij zetten daarom in op Green Public Procurement en hebben inmiddels voor achttien productgroepen criteria ontwikkeld. Nederland heeft zich gecommitteerd aan het hanteren

⁵⁵ Website PIANOo, 2013.

⁵⁶ Website PIANOo, 2013.

⁵⁷ Website PIANOo, 2013.

⁵⁸ Website Rijksoverheid, 2013.

⁵⁹ Website Rijksoverheid, 2013.

⁶⁰ Website PIANOo, 2013.

van deze Europese criteria. Waar relevant worden de criteria meegenomen in de Nederlandse criteria.⁶¹

Naast de Europese regelgeving op het gebied van Green Public Procurement heeft de Europese Commissie ook nog tal van richtlijnen voor de diverse sectoren. Een voorbeeld hiervan is de Energy Efficiency directive en de Waste Water directive. Vanuit een eerdere studie bleek dat sommige van de gevraagde criteria in de documenten reeds vastgelegd waren in onder meer Europese regelgeving, waardoor “de criteria op dat punt niet bijdragen aan duurzaamheid, [maar] wel aan hogere administratieve lasten. Hoewel ze niet leiden tot extra nalevingskosten, leiden ze wel tot een (onnodige) toename van administratieve lasten omdat aangetoond moet worden dat de onderneming voldoet aan eisen, waar hij toch al aan moest voldoen”.⁶²

Uit de gevoerde interviews kwam echter niet naar voren dat de Europese wet- en regelgeving beperkend werkt op de effecten van het Nederlandse duurzaam inkoopbeleid. Over het algemeen werd aangegeven dat Nederland verder is op dit gebied dan dat de Europese wet- en regelgeving verplicht. Enkel in sommige productgroepen is, zoals boven al aangegeven, de Europese wetgeving inmiddels verder zijn dan de (minimumeisen in de) Nederlandse criteriadocumenten. In de interviews zijn hier overigens geen opmerkingen over gemaakt door inkopers, brancheorganisaties en/of offerende bedrijven.

3.3.3 *Duurzame economische ontwikkeling*

Het huidige kabinet (2013) kiest voor duurzame economische groei. Dit houdt in dat de Nederlandse economie in omvang toeneemt, zonder dat dit ten koste gaat van klimaat, water, bodem, grondstoffen en biodiversiteit. Om de economie in dit opzicht een steuntje in de rug te geven gaan het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu ‘green deals’ aan met het bedrijfsleven. Bij het aangaan van een ‘green deal’ probeert de overheid de knelpunten bij het ontwikkelen van een duurzame technologie zoveel mogelijk te weg te nemen. Sinds de start in 2011 heeft de Rijksoverheid circa 150 Green Deals afgesloten met bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden (zoals provincies en gemeenten)⁶³.

3.3.4 *Eigen beleid van decentrale overheden*

Naast de verplichte Europese en nationale wet- en regelgeving hebben veel decentrale overheden ook zelf vastgelegd hoe zij hun organisatie willen verduurzamen in bijvoorbeeld beleidsplannen, actieplannen en notities. Vaak stellen zij hierbij eisen aan de manier van inkopen van een organisatie. In Figuur 3.2 is een voorbeeld van een gemeentelijk document op het gebied van duurzaam aanbesteden opgenomen.

⁶¹ Rijksoverheid, 2013 & PIANOo, 2013.

⁶² KPMG, 2010. Eindrapportage duurzaam inkopen.

⁶³ Website Rijksoverheid: Ministerie van Economische zaken. Bereikbaar via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal>

Figuur 3.2 Voorbeeld van een gemeentelijk document op het gebied van duurzaam aanbesteden

De Kerngroep Duurzaamheid benadrukt dat het verduurzamen van de gemeentelijke installaties voor verwarming, koeling en luchtverversing het allerbelangrijkst is. Hierin is een flinke duurzaamheidswinst te behalen en het zou een gemiste kans zijn om hier te kiezen voor een conventioneel systeem. Op het moment dat deze installaties aan vervanging toe zijn (op korte termijn) is duurzaamheid een belangrijk criterium bij de aanschaf en plaatsing. Omdat er momenteel al onderzocht wordt wat mogelijk en haalbaar is, is dit project niet meer als voorkeursproject genoemd; het wordt al vanzelfsprekend gevonden.

4.3 Gemeentelijke taken

1. Duurzaamheid in elk beleid: duurzaamheid als één van de uitgangspunten kiezen in elke beleidsnota;
2. Het toepassen van social return in zowel eigen personeelsbeleid als in inkoop- en aanbestedingsbeleid
3. Duurzaam inkopen en aanbesteden (o.a. catering/kantine, bestekken, schoonmaak, hardware, aannemers, vertaling theorie naar praktijk; zie groslijsten in bijlage voor verder omschrijving)
4. Bij het vernieuwen van prestatie-afspraken met o.a. woningcorporaties is duurzaamheid één van de uitgangspunten, waarbij het doel (wat) omschreven is maar de organisatie vrij is in hoe het doel bereikt wordt.
5. Kennis over duurzaam (ver)bouwen verspreiden (zie groslijsten in bijlage voor verder omschrijving)

Duurzaam inkopen en aanbesteden valt deels onder 'bedrijfsvoering' en deels onder 'taken'. Om versnippering te voorkomen, is het in zijn geheel ondergebracht onder 'gemeentelijke taken'.

Gemeente Oegstgeest

19

V 1.1

Bron: Gemeente Oegstgeest, 2012. Oegstgeest duurzaam op weg naar de toekomst, p. 19.

Uit de interviews die gehouden zijn met inkoopers van decentrale overheden kwam naar voren dat veel inkoopers duurzaam inkopen omdat hen verplicht wordt door de beleidsdocumenten van deze decentrale overheid. Over het algemeen hanteren zij de criteriadocumenten zoals opgesteld door het Agentschap.nl bij de uitvoering van het beleid.

3.3.5 Innovatiebeleid

Investeren in kennis en benutting van kennis moeten ervoor zorgen dat het innovatief vermogen van de Nederlandse economie toeneemt.⁶⁴ Het innovatiebeleid bestaat sinds 2005 uit generiek beleid (gericht op alle bedrijven) en specifiek beleid (gericht op een speciale doelgroep). In de periode tot 2011 werd specifiek beleid gevoerd op 'excellente gebieden', in de periode hierna zijn deze excellente gebieden opgegaan in het topsectoren beleid. In het generiek bedrijvenbeleid kunnen bedrijven binnen en buiten de topsectoren in plaats van een deel van de bestaande subsidieregelingen, een belastingvoordeel tegemoet zien om onderzoek en innovatie te financieren.⁶⁵ De verantwoordelijkheid voor het innovatiebeleid valt onder de minister van Economische Zaken.

Het meten van de effecten van innovatiebeleid is lastig, hebben zowel het CPB⁶⁶, als de Algemene Rekenkamer⁶⁷ in 2011 geconstateerd. Er is slechts in beperkte mate onderzoek aanwezig naar de effecten van het gevoerde beleid. Daarnaast is specifiek innovatiebeleid op het gebied van duurzaamheid niet specifiek aanwezig, maar uit de interviews kwam naar voren dat veel inkoopers en beleidsmakers er van uit gaan dat innovatie per definitie duurzaam is. Ook dit is lastig hard te maken, omdat er van te voren geen indicatoren zijn opgesteld om het effect van het innovatiebeleid te meten.

3.4 Realiseren van doelstellingen

Zoals in paragraaf 2.2 reeds opgemerkt hebben de evaluatoren de doelen die in de verschillende documenten stonden bij elkaar gebracht om tot een overkoepelend evaluatiekader te komen.

⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 009, nr. 2, p. 5.

⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 009, nr. 2.

⁶⁶ CPB, 2011. De (on)mogelijkheden van effectmeting van het innovatiebeleid

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 009, nr. 2, p. 5.

Uitgaande van het overkoepelende doel People, Planet en Profit zijn er op basis van de beleidsdocumenten de volgende operationele doelstellingen geformuleerd:

- Doel 1: Overheden stimuleren de markt door vergroting van de marktvraag naar steeds duurzamere producten en diensten.
- Doel 2: Overheden bevorderen de innovatie in de markt, meer in het bijzonder de marktintroductie van steeds duurzamere producten en diensten.
- Doel 3: Overheden geven het goede voorbeeld aan elkaar, andere sectoren en de samenleving.

Omdat er bij de ontwikkeling van het beleid geen eenduidige doelen zijn geformuleerd, zijn er ook geen meetbare indicatoren opgesteld om de doeltreffendheid van het beleid op het gebied van innovatie ex-post te bepalen. Omdat de evaluatoren pas in een later stadium in overleg met de opdrachtgever hebben vastgesteld aan welke beleidsdoelen wordt geëvalueerd, is het lastig om de gevonden effecten (zoals in de vorige paragrafen beschreven) terug te redeneren naar de doelstellingen. In deze paragraaf wordt op basis van de bovenstaande effecten de mening van de evaluatoren gegeven op het behalen van de verschillende beleidsdoelstellingen.

Beleidsdoel 1: Overheden stimuleren de markt door vergroting van de marktvraag naar steeds duurzamere producten en diensten

De evaluatoren zijn van mening dat de eerste doelstelling gedeeltelijk behaald is. Aan de ene kant is de markt gestimuleerd door het inzetten van de inkoopmacht van de overheid om steeds meer te verduurzamen. Veel decentrale overheden zijn steeds meer met duurzaamheid aan de slag gegaan en ook worden de criteriadocumenten veelvuldig gebruikt (zowel ter inspiratie als in zijn geheel). Aan de andere kant blijven andere resultaten zoals een stimulans voor het bedrijfsleven om invulling te geven aan de duurzaamheidseisen, de overheid als 'launching customer' en ambitieuze criteriadocumenten (minimumeisen) in onze ogen achter bij de doelstelling die men heeft om de markt te stimuleren. Veelvuldig is in de interviews aangegeven dat de minimumeisen in de criteriadocumenten niet ambitieus genoeg zijn en zelfs achter lopen op de huidige technologische ontwikkeling. Daarnaast heeft het bedrijfsleven in de periode vanaf 2011 tot 2013 veelvuldig kritiek geuit op het huidige duurzaam aanbestedingsbeleid en de vormgeving hiervan in criteria-documenten. Zij zouden graag zelf meer invulling willen geven aan duurzaamheid in de voorstellen die zij maken.

Beleidsdoel 2: Overheden bevorderen de innovatie in de markt, meer in het bijzonder de marktintroductie van steeds duurzamere producten en diensten

De evaluatoren constateren dat het onduidelijk is in welke mate overheden via duurzaam inkopen de innovatie in de markt bevorderen. Er is veel flankerend beleid op het gebied van innovatie geweest (en nog) die wellicht meer effect hebben dan de criteriadocumenten. Dit effect is echter moeilijk weer te geven, zoals het ook moeilijk is om de effecten van het duurzaamheidsbeleid weer te geven aangezien de indicatoren niet van tevoren zijn vastgelegd.

Wanneer er vanaf 2005 geen beleid gevoerd was op dit gebied (referentiescenario 1) waren de meeste innovaties er uiteindelijk vermoedelijk alsnog gekomen. Het beleid in de periode tot 2011 heeft er vooral voor gezorgd dat deze innovaties versneld hebben plaatsgevonden. Veel flankerend beleid gevoerd vanaf deze periode heeft ervoor gezorgd dat innovaties hebben plaatsgevonden. Wanneer het beleid vanaf 2010 compleet stopgezet was (referentiescenario 2) hadden de meeste innovaties waarschijnlijk toch versneld plaatsgevonden. Vooral in het begin van het traject van de criteriadocumenten (in de periode tot eind 2010) hebben innovaties versneld plaatsgevonden.

Beleidsdoel 3: Het geven van het goede voorbeeld: bewustwording

De evaluatoren constateren dat het Rijk in de periode tot 2011 een grote rol heeft gespeeld in de bewustwording van de decentrale overheden op het gebied van duurzaamheid. In de periode vanaf

2011 is door de afbouw van de beleidsontwikkeling de ambitie van sommige decentrale overheden hoger komen te liggen dan waaraan de (minimumeisen in de) criteriadocumenten kunnen voldoen. Hierdoor ontstaat de situatie dat steeds meer overheden eigen eisen en wensen en eigen procedures gaan volgen. De voortrekkersrol die de Rijksoverheid had in deze periode richting de lagere overheden is langzaam naar de achtergrond verdwenen.

De evaluatoren tekenen aan dat Nederland koploper is op het gebied van duurzaam inkopen in Europa. Nederland wordt in de documenten van de Europese Commissie dan ook terecht vaak genoemd als voorbeeldland. Ook de streefwaarde van de EC van 50 procent duurzaam inkopen in 2015 is gebaseerd op Nederlands beleid.

Wanneer er vanaf 2005 geen beleid gevoerd was op dit gebied (referentiescenario 1) was de bewustwording van veel lagere overheden er niet of niet in deze mate geweest. Elke gemeente had dan naar gelang de 'kleur' van de Raad zelf eisen en wensen opgesteld. Er zou een wildgroei aan eisen en wensen zijn ontstaan, waarin eenduidigheid ver te zoeken is. Het beleid zoals dat gevoerd is in de periode tot 2011 heeft er vooral voor gezorgd dat er meer eenduidigheid is in de eisen en wensen van de overheden. In de periode na 2011 is te zien dat er wel degelijk meer ambitie ontstaat in de documenten doordat sommige decentrale overheden zich meer committeren aan duurzaamheidsdoelen dan anderen. Sommige decentrale overheden willen verder gaan dan de ondergrens en beginnen eigen methodieken te hanteren en deze ook uit te venten, anderen houden vast aan de vastgestelde minimumeisen in de criteriadocumenten. Ook richting Europa had men deze voorbeeldfunctie niet gehad en had men mee moeten gaan met de trend van Europa (die dan niet gebaseerd was op Nederlands voorbeeld). Voordeel van het gevoerde beleid is hiermee dat Nederland inspraak heeft op de Europese regelgeving en hiermee kan voorkomen dat er onmogelijke eisen gesteld worden

Wanneer het beleid vanaf 2010 compleet stopgezet was (referentiescenario 2) was het positieve na-ijleffect van de periode daarvoor nog altijd blijven bestaan. Waarschijnlijk was de bewustwording niet minder geworden wanneer dit gebeurd was, maar zonder de regierol van de Rijksoverheid zou er steeds meer een wildgroei aan eigen wensen, eisen en procedures ontstaan. Ook met betrekking tot de inspraak in Europa zou deze minder zijn geweest Door het verwerken van het duurzaam inkopen beleid in diverse andere beleidsdocumenten heerst er het algemene gevoel dat de focus op duurzaam inkopen in deze periode is toegenomen.

Realiseren van de hogere milieudoelstelling (planet)

Op basis van de enquête, de gevoerde interviews en met name het rapport van het RIVM⁶⁸ kunnen we constateren dat er (via de minimumcriteria) een positieve bijdrage van het beleid op het milieu is, alsmede dat er in potentie nog veel meer kan worden bereikt (met name via een grotere focus op de wens-/ gunningscriteria. De meer positieve mening van inkopers en bedrijven is waarschijnlijk vooral gebaseerd op het bredere beleid (inclusief de wenscriteria).

3.5 Relevantie van het beleid

Gegeven deze resultaten is een belangrijke vervolgvraag of de aanleiding voor het gevoerde beleid nog steeds actueel is (relevantie).

Zoals in hoofdstuk 2 reeds beschreven past het duurzaam inkopen binnen de bredere beleidsprioriteiten van de EU en Nederland om te komen tot duurzame ontwikkeling. Duurzaam inkopen is een van de instrumenten die hieraan bij zou kunnen dragen, vanuit de gedachte dat de

⁶⁸ RIVM, 2013. Milieuwinst van Duurzaam Inkopen: Een quick-scan van de minimumeisen. Working document.

overheid zelf iets moet doen om haar duurzaamheid te vergroten. Niet alleen wilde de overheid haar eigen bedrijfsvoering verduurzamen, maar tevens het goede voorbeeld geven en stimuleren dat andere overheden en het bedrijfsleven ook een bijdrage leverden aan duurzame ontwikkeling. Binnen deze bredere beleidscontext was het thema duurzaam inkopen uitermate relevant.

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangetoond, zijn de ontwikkelingen inmiddels verder gegaan. Duurzaamheid en duurzaam inkopen staan nu op de kaart en overheden en bedrijfsleven zijn zich bewust van de noodzaak van duurzaamheid en het duurzaam inkopen. De insteek zoals die in het begin is gekozen, met een nadruk op milieuaspecten, is in de loop der tijd verbreed naar ook de sociale aspecten, die onderdeel uitmaken van het begrip duurzaamheid in de brede betekenis. Het sterker incorporeren van het thema sociaal is dan ook relevant geweest.

Het instrument (de criteriadocumenten), zijn zeker relevant geweest voor de meeste sectoren, wat ook blijkt uit het veelvuldig gebruik hiervan. De mate van toepasbaarheid is voor enkele sectoren minder groot. Het betreft hierbij bijvoorbeeld de criteriadocumenten voor de GWW sector (en dan met name de toepassing door Rijkswaterstaat), waarbij het niet altijd mogelijk bleek om deze criteria te incorporeren in het hele proces (criteria moesten bijvoorbeeld worden opgenomen in softwarepakketten, wat enige tijd in beslag neemt, en tegen de tijd dat ze verwerkt waren bleken de criteria verouderd). Ook voor de ICT sector heeft het opnemen van sociale criteria niet gewerkt omdat de ICT sector slechts in zeer beperkte mate invloed heeft op haar internationale toeleveranciers.

Na een aantal jaren beleidsvoering zijn enkele doelstellingen minder relevant geworden. Duurzaam inkopen is op de kaart komen te staan en stevig geïncorporeerd in het aanbestedingsproces. Echter, de kritiek is dat met name de criteriadocumenten slechts ingrijpen op een punt van het inkoop proces en niet in het proces als geheel. Hiervoor zijn door de Rijksoverheid al aanvullende instrumenten ontwikkeld en ter beschikking gesteld aan inkopers via PIANOo (handvatten, etc.), maar deze lijken niet bekend bij iedereen.

Voor wat betreft de innovatie doelstelling geldt dat deze nog steeds relevant is. Op dit moment is de uitwerking van het beleid echter zodanig dat er weinig meer wordt bijgedragen aan het stimuleren van innovatie, omdat de minimumcriteria zoals die zijn opgesteld inmiddels een te laag ambitieniveau hebben om echt een stimulans te geven. Het bedrijfsleven is inmiddels in veel gevallen verder met innovatie dan de minimumcriteria eisen. Het doel is echter nog steeds relevant voor de ambitie om bij te dragen aan duurzame ontwikkeling.

Het doel om de markt te stimuleren om tot duurzame oplossingen te komen hangt nauw met het innovatiedoel samen. Hiervoor geldt dus in grote lijnen hetzelfde: het doel is nog steeds relevant, maar de instrumenten zoals die nu ingezet zijn hebben een te laag ambitieniveau om nog bij te dragen aan duurzame ontwikkeling.

Concluderend kan gesteld worden dat bewustwording en het aanjagen hiervan door de Rijksoverheid minder relevant is geworden omdat het doel in beginsel is bereikt. De andere twee doelstellingen, innovatie en duurzame productie zijn onverminderd relevant, maar de uitwerking van het beleid voor duurzaam inkopen (de relevantie van de instrumenten) is inmiddels voor verbetering vatbaar.

3.6 Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van het beleid

Hierna worden kort de belangrijkste conclusies voor dit hoofdstuk samengevat.

1. Vooraf geen heldere beleidsdoelstellingen vastgesteld

Bij de ontwikkeling van het beleid zijn geen eenduidige doelen geformuleerd en ook geen meetbare indicatoren opgesteld (anders dan het gebruik van de criteriadocumenten) om de doeltreffendheid van het beleid op het gebied van innovatie ex-post te bepalen. Hierdoor zijn uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid lastig te kwantificeren. De evaluatoren hebben in overleg met de opdrachtgever de beleidsdoelstellingen die zijn aangehouden als toetsingskader vastgesteld en op basis hiervan middels enquêtes en interviews kwalitatief de doeltreffendheid bepaald. Om in de toekomst de doeltreffendheid van het duurzaam inkopen beleid meetbaar te maken, zou het nodig zijn om heldere beleidsdoelstellingen te formuleren en hieraan ook indicatoren (output en resultaat) te koppelen.

2. Bewustwording is het voornaamste effect van het gevoerde beleid

Iedereen is het er over eens dat bewustwording het voornaamste effect is van het gevoerde beleid. In de periode tot 2010 is er veel zendingswerk verricht dat geleid heeft tot bijna 100 procent gebruik van de duurzaamheidscriteria. Vooral kleinere inkooporganisaties hebben veel baat bij de criteriadocumenten (met name de minimumeisen), het kost minder tijd en is relatief eenvoudig in te passen in de tenders. Nu staat men op een tweesprong doordat het aparte beleid is stopgezet en de criteriadocumenten verouderd raken. Terwijl vooral kleinere gemeenten de criteriadocumenten (en dan met name de minimumeisen) hanteren, gaan grotere inkooporganisaties steeds vaker over op eigen wensen of andere methoden. Dit leidt tot frustratie en verwarring bij offererende bedrijven die gebaat zijn bij eenduidigheid. Tegelijkertijd zijn er ook bedrijven die zich meer en meer bewust geworden van duurzaamheid, er zijn veel bedrijven die duurzaamheid inmiddels in de bedrijfsvoering hebben verweven. De doorwerking in de keten is echter beperkt, ook doordat er geen controle plaats kan vinden.

3. Beperkt effect op innovatie, wel bijdrage aan milieu

Op het gebied van innovatie is het effect beperkt geweest. De criteriadocumenten hebben in de beginfase wel een versnellend effect op bepaalde innovaties gehad, maar op dit moment zijn ze vaak weinig taakstellend meer voor het bedrijfsleven. RIVM constateert dat voor de helft van de productgroepen waarvoor minimumcriteria zijn vastgelegd, de huidige minimumeisen waarschijnlijk leiden tot milieuwinst. Minimumeisen in enkele productgroepen laten zien wat de potentie is van het instrument. Echter, om die potentie te verwezenlijken zijn ambitieuzere minimumeisen nodig of meer focus op de toepassing van de wensen / gunningscriteria.

4. Verschuivingen in de markt zijn beperkt

De ondervraagde bedrijven geven zowel in de enquête als tijdens de interviews aan dat zij weinig gemerkt hebben van verschuivingen in de markt als gevolg van het gevoerde inkoopbeleid. Ook dit hangt samen met het (lage) ambitieniveau van de documenten. Bedrijven gaven aan dat veel van het gevraagde 'common practice' is, hetgeen geen problemen oplevert voor de gevestigde bedrijven om zich in te schrijven voor tenders.

5. Er is veel flankerend beleid die effecten kunnen beïnvloeden

Op zowel decentraal, nationaal als Europees niveau zijn er veel beleidsdocumenten en convenanten die doelstellingen op het gebied van duurzaamheid nastreven. Door dit flankerend beleid is het lastig om te bepalen welk deel van de effecten toegerekend kunnen worden aan het duurzaam inkopen beleid. Wel is vastgesteld (door onder andere het RIVM, maar ook tijdens interviews) dat er soms overlap is tussen Europees beleid en het beleid op het gebied van

duurzaam inkopen. De ambitie en/of richtlijn die door Europese regelgeving gesteld is, is soms strenger dan in de criteriadocumenten (minimumeisen) aangegeven.

6. Beleid was relevant, maar uitwerking inmiddels voor verbetering vatbaar

Binnen de bredere beleidscontext waarin duurzaamheid op de kaart gezet zou moeten worden en er meer bewustwording voor duurzaamheid moest komen was het beleid in de begin periode uitermate relevant. Inmiddels is echter de bewustwording gerealiseerd en is de kritiek dat met name de criteriadocumenten slechts ingrijpen op een punt van het inkoop proces en niet in het proces als geheel. Hiervoor zijn door de Rijksoverheid al aanvullende instrumenten ontwikkeld (handvatten, etc.) en beschikbaar gesteld via PIANOo, maar deze lijken niet bekend bij iedereen. De andere twee doelstellingen, innovatie en duurzame productie zijn onverminderd relevant, maar de uitwerking van het beleid voor duurzaam inkopen (de relevantie van de instrumenten) is inmiddels voor verbetering vatbaar.

4 Doelmatigheid van de uitvoering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de doelmatigheid van de uitvoering van het duurzaam inkopen beleid en meer in het bijzonder op de volgende sub-vragen:

- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- Met welke programma uitgaven gaat het duurzaam inkoopbeleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de component volume inkopen Rijk?
- Hoe doelmatig is het duurzaam inkoopbeleid geweest op doelstellingen met betrekking tot milieu?

In de kern draait het bij doelmatigheid om de vraag of de kosten die gerelateerd zijn aan het beleid rondom duurzaam inkopen in een goede verhouding staan tot de gerealiseerde 'baten'. Deze baten werden in meer detail besproken in het vorige hoofdstuk en hangen direct samen met de beoogde doelstellingen van het beleid en omvatten daarom naast milieubaten ook andere baten zoals innovatie en verbeterde werking van de markt. Voor wat betreft de kosten wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de uitvoeringskosten voor de overheid (centraal en decentraal) en anderzijds de regeldruk voor het bedrijfsleven (paragraaf 4.3). Voordat ingegaan wordt op de gerelateerde kosten wordt nader ingegaan op de uitvoering in de praktijk (paragraaf 4.2). Paragraaf 4.4 gaat in op de ervaringen met de beleidsuitvoering. Aan het einde van het hoofdstuk trekken we de belangrijkste conclusies ten aanzien van de doelmatigheid (paragraaf 4.5).

Opmerking vooraf

In vergelijkbare ex-post evaluatie onderzoeken wordt de doelmatigheid van een instrument normaal gesproken afgezet tegen de (beoogde en bereikte) doelstellingen. In dit onderzoek is het zeer lastig gebleken om de uitvoering op een eenduidige manier af te zetten tegen de beleidsdoelen (bijvoorbeeld via een kosteneffectiviteitsanalyse).⁶⁹ De belangrijkste reden hiervoor is dat de realisatie van de operationele beleidsdoelen (stimuleren van de markt, bevorderen van innovatie, goede voorbeeld geven) niet vastgelegd zijn in meetbare en vergelijkbare indicatoren. Ten aanzien van het overkoepelende beleidsdoel (bijdrage aan duurzame ontwikkeling) is dat overigens tot op zekere hoogte wel het geval (met name ten aanzien van de milieueffecten). In aanvulling hierop is het ook niet mogelijk gebleken om de doelmatigheid af te zetten tegen vergelijkbare instrumenten aangezien deze in Nederland niet bestaan.

4.2 De uitvoering in de praktijk

De uitvoering van het beleid is met name vorm gegeven door de Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI) van het ministerie van I&M (voorheen: VROM) en meer in het bijzonder door Agentschap NL (voorheen: SenterNovem). In aanvulling daarop zijn er diverse andere betrokkenen bij de uitvoeringspraktijk betrokken geweest.

⁶⁹ Zie in dit kader bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Energiebesparing: ambities en resultaten*, 2011.

De Programmadirectie Duurzaam Inkopen

Binnen het Directoraat-Generaal Milieu van het ministerie van VROM (thans: I&M) startte per 1 oktober 2007 de Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI). Deze programmadirectie heeft bestaan tot 1 januari 2012, maar werd vanaf 2011 afgebouwd. Tot eind 2013 stelt het ministerie van I&M nog wel in beperkte mate menskracht ter beschikking om “de borging van draagvlak te regelen en daarnaast te zorgen voor een heldere en samenhangende strategie en uitvoeringsagenda”.⁷⁰ De taak van de programmadirectie was met name de ontwikkeling van (minimum-) criteria voor duurzaam inkopen en het uitdragen van het belang van duurzaam inkopen. Een belangrijk deel van het uitvoerende werk is hierbij overgedragen aan Agentschap NL.

In de volgende tabel is de capaciteit van de programmadirectie weergegeven. Te zien is dat dit vanaf 2011 sterk is afgebouwd.

Tabel 4.1 Capaciteit Programmadirectie Duurzaam Inkopen (2008-2013, in fte)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Experts | n.b. | n.b. | 10 | 11 | 4,8 | 2,8 |
| Ondersteunend personeel | n.b. | n.b. | 2,4 | 2,4 | 1,5 | 0,1 |
| Totaal PDI | 4,5 | 10,5 | 12,4 | 13,4 | 6,3 | 2,9 |

Bron: ministerie van I&M. Noot: de capaciteit voor 2008 en 2009 is geschat.

De inzet van Agentschap NL

Een zeer groot deel van het uitvoerende werk rondom duurzaam inkopen is in opdracht van het ministerie van VROM/I&M uitgevoerd door SenterNovem/Agentschap NL. Hun taken betroffen ondermeer het organiseren en ondersteunen van consultatie- en besluitvormingsprocessen rondom de criteriadocumenten, borging van kennis rondom duurzaam inkopen, ondersteuning van de Programmadirectie Duurzaam Inkopen, kennisuitwisseling, etc. Over de periode 2010-2013 zijn er een vijftal hoofdactiviteiten te onderscheiden, welke kort zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 4.2 Activiteiten Agentschap NL (2010-2013)

| Hoofdactiviteit | Belangrijkste sub-activiteiten | Opmerkingen |
|---|--|--|
| Criteria-ontwikkeling duurzaam inkopen | Beheer /onderhoud / herziening van criteria; ontwikkelen van nieuwe productgroepen voor bestaande en nieuwe doelgroepen; ondersteuning toetsende gremia; | Geen |
| Kennisuitwisseling/ ondersteuning implementatie | Kennisuitwisseling overheden, digitale informatievoorziening (internet en nieuwsbrieven), uitvoering helpdesk, implementatie sociale criteria. Hier hoort ook kennisboring bij. | Een groot deel van de activiteiten van Agentschap NL is in 2010/2011 geïntegreerd met PIANOo-activiteiten (website, nieuwsbrief, implementatiecoach, etc.) |
| Doorontwikkeling GWW | Ondersteuning van het samenwerkingsproces tussen de grote opdrachtgevers en de markt; ondersteuning bij vertalen van aanpak grote opdrachtgevers naar provincies en gemeenten; inbreng van milieukennis en ervaring met criteriaontwikkeling; uitwerking in functionele specificaties en prestatie-eisen | In 2009 is een afzonderlijke ‘procesaanpak’ in gang gezet voor de GWW-sector. Vanaf 2011 ligt voor Agentschap NL de nadruk op de ‘autonome continuering van het proces door de betrokken overheden’. |

⁷⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 30 196, nr 184, p. 6.

| Hoofdvactiviteit | Belangrijkste sub-activiteiten | Opmerkingen |
|--|--|--|
| Internationaal; | Ondersteuning PDI bij internationale afstemming: o.a. Engelstalige website, activiteiten rond digitaal platform, sociale criteria, sparfunctie, kennisuitwisseling koplopers, acties richting EU, etc. | Geen |
| Ondersteuning PDI bij diverse activiteiten | Ondersteuning bij ondermeer: visieontwikkeling en uitwerking, ad hoc zaken, innovatieprojecten, monitoring, | In 2013 richt dit zich ondermeer op (i) de ondersteuning bij de voorbereiding van een nieuwe, anders opgezette monitor, (ii) meedenken over toekomstige organisatie/invulling van het dossier en (iii) het (helpen) ontwikkelen van handvatten voor verbetering van de aanbestedingspraktijk |

Bron: Agentschap NL (offertes werkplannen Agentschap NL aan het ministerie van VROM/I&M).

Over de jaren heeft ook de capaciteit van Agentschap NL zich meebewogen met de verandering van de uitvoeringstaken. Met name in de periode 2008-2010 is er door Agentschap NL veel capaciteit ingezet, waarna dit met name in 2012 en 2013 is afgebouwd. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van deze ontwikkeling in capaciteit.

Tabel 4.3 Overzicht capaciteit Agentschap NL (2008-2013, in fte)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Uitvoering | 16,6 | 18,4 | 16,5 | 12,0 | 3,9 | |
| • Criteria-ontwikkeling en onderhoud | 14,5 | 13,2 | 7,7 | 9,0 | 1,3 | - |
| • Ondersteuning implementatie | 1,1 | 4,1 | 5,4 | - | 1,3 | - |
| • Doorontwikkeling GWW | - | - | 0,7 | 1,0 | 0,9 | - |
| • Ad-hoc ondersteuning PDI (monitor, internationaal) en PIANOo | - | 0,5 | 2,8 | 2,0 | 0,4 | - |
| • Helpdesk / internet | 1,0 | 0,7 | - | - | - | - |
| Overig (management/secretariaat/communicatie, etc.) | 6,1 | 6,5 | 2,8 | 2,6 | 0,8 | - |
| Totaal | 22,7 | 24,9 | 19,3 | 14,6 | 4,7 | 4,9 |

Bron: Agentschap NL (interne-data, offertes werkplannen Agentschap NL aan het ministerie van VROM/I&M). Deze informatie is over de jaren niet volledig vergelijkbaar op sub-activiteiten. Voor 2010 gaf de offerte een verdeling in uren, welke zijn omgerekend naar fte's (Agentschap NL hanteert het uitgangspunt dat 1 fte circa 1450 uur declarabele uren per jaar maakt).

Overige betrokkenen

In aanvulling op de inzet van de PDI en Agentschap NL is er nog een reeks aan partijen betrokken geweest bij de beleidsuitvoering en dan met name bij de kennisuitwisseling en het ondersteunen van het beleid. Hierbij gaat het ondermeer om PIANOo en MVO-NL. PIANOo, het Expertisecentrum voor Aanbesteden, heeft vanaf 2010/2011 een deel van de activiteiten rondom duurzaam inkopen 'overgenomen' van Agentschap NL. In 2010 is bijvoorbeeld de website voor Duurzaam Inkopen (DI) van Agentschap NL gemigreerd naar PIANOo. Ook de DI-helpdesk, de DI-nieuwsbrief, de implementatiecoach en de kenniskringen zijn geïntegreerd in de PIANOo-activiteiten.⁷¹ De activiteiten van PIANOo zijn uitgevoerd met beperkte ondersteuning van Agentschap NL (2012/2013: detachering van 1 fte, gefinancierd door I&M). Bij MVO-NL is ook een (door het ministerie van I&M gesubsidieerde) helpdesk opgezet om op de informatiebehoefte van doelgroepen over de criteria en over het Advies in te spelen.

⁷¹ Agentschap NL, offerte werkplan 2011, p. 89.

4.3 Programma-uitgaven en overige kosten van het duurzaam inkoopbeleid

Een van de onderzoeksvragen voor deze evaluatie richt zich op de 'programma-uitgaven' die met het duurzaam inkoopbeleid gepaard gaan, alsmede de kosten op andere terreinen en/of voor andere partijen. In dit kader zijn er drie groepen te onderscheiden die kosten maken, namelijk (i) de overheid in de rol als ontwerper en uitvoerder van het beleid (PDI en Agentschap NL), (ii) de aanbestedende diensten die concreet invulling geven aan het duurzaam inkopen en (iii) offerrende bedrijven. In deze paragraaf gaan we in op de 'uitvoeringskosten' voor deze drie groepen. De kosten voor MVO Nederland worden besproken als onderdeel van de uitvoeringskosten voor PDI (gefinancierd vanuit I&M).

Herdefiniëring van de 'programma-uitgaven' en de 'overige kosten'

Het gebruik van de termen 'programma-uitgaven' en 'overige kosten' in de onderzoeksvragen behoeft nadere verfijning. In het algemeen worden in soortgelijke evaluaties rondom de doelmatigheid een tweetal type lasten onderscheiden, namelijk (i) uitvoeringskosten of bestuurlijke lasten voor de overheid en (ii) regeldruk voor het bedrijfsleven, welke laatste dan weer bestaat uit administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Deze begrippen worden hierna kort toegelicht.

Voor dit onderzoek hanteren wij de volgende gangbare definities:

- **Uitvoeringskosten** zijn de kosten die de overheid moet maken om de naleving en/of uitvoering van de wet- en regelgeving te kunnen realiseren. Hieraan gerelateerd zijn de **bestuurlijke lasten**, wat de kosten omvat voor overheidsorganisaties om te voldoen aan verplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van andere overheden. Het gaat hierbij om alle handelingen die overheden moeten uitvoeren om het eigen beleid en de uitvoering daarvan aan te passen aan de verplichtingen die andere overheden aan hen opleggen.⁷²
- **Regeldruk**⁷³ bestaat uit twee onderdelen, namelijk de administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten. Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Ook de kosten die voortvloeien uit een (vrijwillige) aanvraag worden als administratieve lasten meegewogen. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de meerkosten van bedrijven om te voldoen aan de in wet- en regelgeving vastgestelde eisen (normen, voorschriften, procedures, etc.) met betrekking tot het gedrag van personen en toestanden (gebouwen, productieprocessen of producten/diensten) in bedrijven met het oog op de borging van publieke doelen. Het is belangrijk om hier op te merken dat het bij regeldruk (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten) gaat om kosten die extra gemaakt worden, dus naast de 'business as usual'-kosten.

Gegeven deze definities is het allereerst van belang vast te stellen dat duurzaam inkopen niet bij wet geregeld is, maar onderdeel is van een breder beleidspakket van onderlinge afspraken en doelstellingen tussen (semi-) overheden. Dit betekent dat voor de overheid de kosten die samenhangen met het duurzaam inkoop beleid niet voldoen aan de bovenstaande strikte definitie van uitvoeringskosten en/of bestuurlijke lasten. Desalniettemin brengen we in deze evaluatie, naar analogie van de Standaardkosten-benadering, toch deze kosten globaal in kaart.

Voor de overheid als ontwerper en uitvoerder van het beleid gaat het om de 'uitvoeringskosten' voor met name PDI en Agentschap NL en MVO Nederland. De kosten voor de aanbestedende

⁷² SIRA, 'Toets Bestuurlijke Lasten AMvB Ruimte', augustus 2009, p. 5.

⁷³ Regiegroep Regeldruk (2008), *Met en is weten II. Handleiding voor het definiëren van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, Den Haag. Zie ook: EIM (2005), *Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethode*, Research Report H200501, EIM, Zoetermeer. Sindsdien is er een nieuwe handleiding regeldruk verschenen van de ACTAL, maar de definitie van overige nalevingskosten is niet substantieel gewijzigd.

diensten (inclusief semioverheid) betreffen dan de 'bestuurlijke lasten' en voor het (offrerende) bedrijfsleven de 'regeldruk'.

4.3.1 Uitvoeringskosten PDI en Agentschap NL

De uitvoeringskosten (her)definiëren we hier als de kosten die de overheid maakt om de uitvoering en/of de naleving van het beleid rondom duurzaam inkopen te realiseren. De meest concrete uitvoeringskosten zijn gerelateerd aan de Programmadirectie Duurzaam Inkopen en de ondersteuning en facilitering door Agentschap NL en MVO Nederland.

De kosten voor **PDI** betreffen het programmabudget en de kosten voor het ingezette (rijks-) personeel. Het PDI programmabudget bestaat ondermeer uit de kosten voor Agentschap NL en MVO Nederland, verschillende subsidies, project financiering, personeel (1-2 personen) en wat overige kosten (huisvesting, reiskosten, etc.). Het personeel was, op bepaalde uitzonderingen na, gedetacheerd vanuit andere directies van het ministerie van VROM respectievelijk I&M. Voor **Agentschap NL** bestaan de kosten uit apparaatskosten (personeel, huisvesting, etc.) en projectmiddelen. Deze projectmiddelen betreffen bijvoorbeeld de ondersteuning van PIANOo en PDI. Een overzicht van deze kosten is weergegeven in de onderstaande tabel. Te zien is dat de kosten in de periode 2008-2010 rond de € 5 miljoen lagen, waarna het is afgebouwd naar circa € 1,3 miljoen in 2013 (met name minder inzet van personeel bij PDI en Agentschap NL).

Tabel 4.4 Uitvoeringskosten PDI en Agentschap NL (2008-2013, x €1.000)

| Uitvoeringskosten | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|
| PDI totaal (begroting) | 2.480 | 2.408 | 2.207 | 1.534 | 1.209 | 632 |
| • PDI personeel ⁷⁴ | 478 | 1.101 | 1.275 | 1.386 | 637 | 317 |
| • PDI programmabudget (excl. Agentschap NL) | 2.002 | 1.306 | 932 | 148 ⁷⁵ | 572 | 315 |
| Agentschap NL totaal (realisatie) | 1.998 | 2.545 | 3.041 | 1.419 | 628 | 731 |
| • Apparaatskosten | 1.998 | 2.545 | 2.141 | 1.019 | 578 | 631 |
| • Projectmiddelen | Onbekend | Onbekend | 900 | 400 | 50 | 100 |
| Totaal | 4.478 | 4.953 | 5.248 | 2.953 | 1.837 | 1.363 |

Bron: interne documentatie PDI en Agentschap NL.

Noot: Hier dient expliciet te worden opgemerkt dat het totale kostenplaatje lastig te bepalen was en deels gebaseerd is op schattingen van (toenmalig) betrokkenen. Voor PDI betreft het vooral begrote bedragen, voor Agentschap NL de realisatie. De kosten voor het PDI personeel zijn geschat, omdat deze mensen werden gedetacheerd vanuit andere directies. Er zijn ook subsidies verstrekt welke niet direct in de PDI begroting terugkomen. Een voorbeeld is de subsidie aan MVO Nederland (onder andere voor de helpdesk) van € 420.000 voor de periode 2010-2012 en € 100.000 voor 2013.

4.3.2 Bestuurlijke lasten aanbestedende diensten

De bestuurlijke lasten omvatten in deze evaluatie de kosten voor (semi-) overheidsorganisaties om te voldoen aan de 'verplichtingen' die samenhangen met het beleid rondom duurzaam aanbesteden. In deze evaluatie is gebleken dat het vanwege verschillende onzekerheden niet eenvoudig is om deze lasten te bepalen en dat feitelijk geen betrouwbare schatting gemaakt kan worden. Vanuit de interviews blijken de bestuurlijke lasten voor aanbestedende diensten geen groot probleem te zijn (is al onderdeel van het proces).

⁷⁴ Deze personeelskosten zijn geschat op basis van de capaciteit (in fte). De kosten van deze ambtenaren zijn gebaseerd op de 'Handleiding overheidsstarieven 2010' (Ministerie van Financiën, oktober 2009), welke de totale kosten van een Rijksambtenaar presenteert, dus salariskosten en overhead (inclusief huisvestingskosten). Er wordt een gemiddeld tarief gehanteerd over de periode 2008-2013, waarvoor de tarieven 2010 zijn gebruikt. Voor ondersteunend personeel is gerekend met jaarlijkse totale kosten van € 79.704 (schaal 6 - administratie) en voor experts met € 115.077 (schaal 12 – senior beleidsmedewerker) en voor managers € 145.928 (schaal 15 – hoofd beleidsafdeling, projectcoördinator).

⁷⁵ Dit bedrag wijkt opvallend af van andere jaren. In de begroting voor 2011 zijn, in tegenstelling tot andere jaren, geen specifieke kosten opgenomen voor subsidies en slechts zeer beperkt voor projecten.

Ten aanzien van de onzekerheden en kosten kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- **Onduidelijkheid over het aantal aanbestedende diensten en aanbestedingen** - In Nederland kunnen de volgende type instellingen als een aanbestedende dienst worden aangemerkt: de Staat (ministeries, rijksdiensten), een provincie, een gemeente, een waterschap, een 'publiekrechtelijke instelling' (bijvoorbeeld de universiteiten en hogescholen, DUO, CWI, maar ook nutsbedrijven, gemeentelijk vervoerbedrijven, etc.) en samenwerkingsverbanden van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen.⁷⁶ Het exacte aantal aanbestedende diensten in Nederland is onduidelijk, maar dit zijn er vele honderden. In de monitor 2010 werd bijvoorbeeld een steekproef van 384 aanbestedende diensten gehanteerd. Op jaarbasis worden er in Nederland vele duizenden aanbestedingen gedaan.⁷⁷ SIRA en Significant schatten in 2009 het aantal aanbestedingen op circa 79.000 per jaar.⁷⁸ In aanvulling hierop dient te worden opgemerkt dat 'duurzaam inkopen' niet voor alle aanbestedingen relevant is (aanbestedingen vallen buiten de lijst met vastgestelde productgroepen). SIRA schatte in 2010 dat circa 27 procent van alle aanbestedingen milieucriteria bevatten (32 procent bevat milieu- en/of sociale criteria). Uit eerder onderzoek bleek echter wel dat onder de aanbestedingen die wel binnen de vastgestelde productgroepen vallen, het aantal aanbestedingen dat voldoet aan de minimum criteria van duurzaam aanbesteden heel hoog is (gemiddeld 94 procent);
- **Onduidelijkheid over het belang van duurzaam inkopen** - In aanvulling op het vorige punt kan worden opgemerkt dat binnen deze aanbestedingen het belang van duurzaamheidseisen of -wensen sterk zal verschillen, wat ook een belangrijke impact heeft op de capaciteit die aanbestedende diensten inzetten ten aanzien van duurzaam inkopen. Uit interviews blijkt bijvoorbeeld dat voor een aanbesteding van het afvalbeheer er veel meer aandacht aan duurzaamheid wordt gegeven dan bij de aanbesteding van externe adviesdiensten;
- **Onduidelijkheid over de inzet van capaciteit** - Het blijkt voor aanbestedende diensten heel lastig om de kosten te bepalen die direct gerelateerd zijn aan duurzaam inkopen. Voor de meeste aanbestedende diensten is duurzaam inkopen een integraal deel van het proces en daarom moeilijk apart in kaart te brengen. De enquête onder aanbestedende diensten geeft geen eenduidig beeld van de capaciteit die aanbestedende diensten inzetten ten aanzien van inkopen en in het bijzonder duurzaam inkopen. Er bestaan grote verschillen tussen de aanbestedende diensten (bijvoorbeeld: kleine gemeenten versus kerndepartementen), maar ook tussen aanbestedende diensten in dezelfde groep (bijvoorbeeld tussen kerndepartementen). Ook de schattingen voor het aandeel 'duurzaam inkopen' binnen de totale capaciteit variëren sterk (maximaal 5-10 procent op jaarbasis).
- **Type medewerkers** - Uit de enquête onder aanbestedende diensten blijkt wel dat bij duurzaam inkopen hoofdzakelijk een mix van ondersteunende staf en experts wordt ingezet, waarbij de betrokkenheid van experts iets hoger ingeschat wordt. De betrokkenheid van managers is beperkt.⁷⁹ Op basis van de enquête veronderstellen we dat de capaciteit als volgt verdeeld is: experts 55 procent, ondersteunende staf 42 procent en management 3 procent;
- **Additionele kosten** - Aanbestedende diensten hebben in de enquête aangegeven slechts op beperkte schaal gebruik te maken van externe expertise (externe adviseurs/consultants).⁸⁰ Als dat wel het geval is, dan zijn de kosten niet bekend of lopen de kosten sterk uiteen (van € 20.000 tot € 100.000 op jaarbasis).

⁷⁶ De definitie van aanbestedende diensten is neergelegd in de Europese Richtlijn 2004/18/EG alsmede in de Aanbestedingswet 2012. Een overzicht is bijvoorbeeld gegeven in Beschikking 2008/963/EG (gewijzigd).

⁷⁷ KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen', 2010, p. 5.

⁷⁸ SIRA en Significant, 'Rapportage Lastenontwikkeling Aanbesteden', augustus 2009.

⁷⁹ Deze vraag is door 66 aanbestedende diensten beantwoord. 55 procent van deze diensten gaf aan dat er vooral experts bij de aanbesteding betrokken zijn (45 procent gaf 'vooral ondersteunende staf' aan).

⁸⁰ Deze vraag is beantwoord door 62 aanbestedende diensten, waarvan 70 procent aangeeft geen externe expertise in te huren.

- **Kosten bezwaar en beroep** - Bezwaar en beroep procedures kunnen hoge kosten met zich mee brengen (capaciteit van de juridische dienst, inhuur advocaat). Uit de enquête blijkt dat er rondom duurzaam inkopen vrijwel geen bezwaar en beroepsprocedures worden gestart.⁸¹

4.3.3 Regeldruk bedrijfsleven

Regeldruk is eerder al uitvoerig onderzocht door verschillende partijen (zie hierna). Binnen de scope van dit onderzoek is daarom geen additioneel onderzoek gedaan naar de regeldruk voor het bedrijfsleven. Wel nagegaan hoe bedrijven de ontwikkeling in regeldruk ervaren.

Beleidscontext en uitgevoerde onderzoeken

In de voortgangsrapportage van juni 2009 maakte de minister van VROM melding van signalen uit de markt dat de administratieve lasten en regeldruk voor het bedrijfsleven (te) hoog zouden zijn. In reactie daarop meldt de minister voornemens te zijn om, mede op advies van het Advies College Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL), aanvullend onderzoek te laten uitvoeren, alsmede de Commissie Regeldruk Bedrijven om advies te vragen.⁸²

De **Commissie Regeldruk Bedrijven** heeft dit advies op 9 februari 2010 gepresenteerd aan de minister. Dit advies bevat geen concrete schattingen van de regeldruk voor bedrijven. Kort samengevat was dit advies “erop gericht duurzaam inkopen te ontdoen van overmatige regeldruk, te voorkomen dat innovatieve ontwikkelingen geen kansen krijgen en te bevorderen dat duurzaam inkopen doorwerkt naar de private markt”. De commissie was van oordeel deze drieledige doelstelling met de toenmalige aanpak onvoldoende werd bereikt.⁸³

SIRA heeft in opdracht van het ministerie van VROM het aangekondigde aanvullende onderzoek uitgevoerd. In dit rapport (april 2010) constateert SIRA dat de minimale administratieve lasten rondom duurzaam inkopen tussen de € 11 en 89 miljoen per jaar liggen (enkel gebruik minimum criteria) en dat de maximale administratieve lasten tussen de € 74 en 170 miljoen per jaar liggen (gebruik van alle beschikbare criteria). De voornaamste kostenposten die zorgen voor hogere maximale lasten, zijn de berekeningen van duurzaamheidsindexen (Life Cycle Analysis (LCA) en programma's zoals GreenCalc+, GRP en Dubocalc). De lasten die gerelateerd kunnen worden aan het programma Duurzaam Inkopen worden door SIRA geschat op 1 tot 14 procent van de totale lasten van aanbesteden (afhankelijk van de implementatie door aanbestedende diensten).

Op januari 2011 heeft **ACTAL** nog aanvullend advies gegeven aan de minister over de regeldruk rondom het duurzaam inkopen.⁸⁴ Ten behoeve van dit advies heeft ACTAL nog aanvullend onderzoek (KPMG) laten uitvoeren naar de ‘inhoudelijke nalevingskosten’, waaruit bleek dat deze kosten voor bijvoorbeeld catering (€ 35 miljoen per jaar) en utiliteitsbouw (€ 125 tot 375 miljoen per jaar) substantieel zijn.⁸⁵ Actal constateert ondermeer dat een deel van de regeldrukkosten samenhangt met een overlap tussen criteriadocumenten en bestaande wet- en regelgeving. Actal concludeert dat “de gekozen instrumentkeuze (duurzaam inkopen op basis van criteriadocumenten) grote gevolgen heeft voor de regeldruk van bedrijven, terwijl er veel onzekerheid bestaat over de mate waarin het beleidsinstrument bijdraagt aan het uiteindelijke beleidsdoel van duurzaamheid”.

⁸¹ Van 58 aanbestedende diensten geeft 86% aan dat geen enkele procedure is gestart. De overige diensten melden ‘een enkele’ procedure. 8 respondenten (4 gemeenten, 1 provincie, 1 kerndepartement, 1 ZBO en 1 waterschap) hebben in totaal voor 10 sectoren procedures gerapporteerd, namelijk voor: drankautomaten, externe adviesdiensten, gas, gladheidbestrijding, kantoorgebouwen en renovatie, leerlingenvervoer en gym-/zwemvervoer, straatmeubilair, waterzuiveringsinstallaties, wegen en kledinginzameling (de laatste was in de categorie ‘anders, namelijk...’).

⁸² Kamerstukken II, 2008-2009, 30 196, nr. 64, juni 2009, p. 8.

⁸³ Commissie Regeldruk Bedrijven, ‘Advies regeldruk en duurzaam inkopen’, 9 februari 2010; zie ook: Kamerstukken II, 2009-2010, 30 196, nr. 96, 10 februari 2010.

⁸⁴ ACTAL, ‘Advies regeldruk programma duurzaam inkopen’, 6 januari 2011.

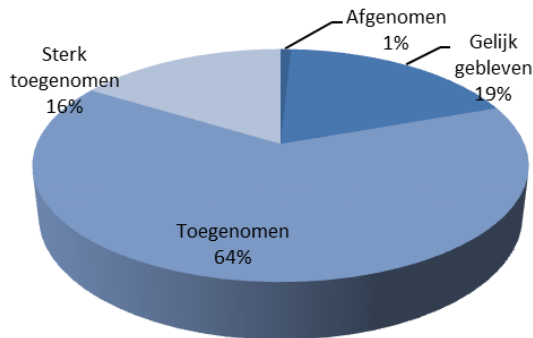
⁸⁵ KPMG, ‘Inhoudelijke nalevingskosten programma duurzaam inkopen overheid – onderzoek naar 4 sectoren’, januari 2011.

Dit advies van ACTAL is een belangrijke aanleiding geweest voor het uitbrengen van het 'Advies Duurzaam Inkopen' door VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak in juni 2011.⁸⁶

Additionele inzichten vanuit de interviews en enquête

In de enquête is offerrende bedrijven gevraagd naar hun ervaring met de ontwikkeling van de administratieve lasten in relatie tot duurzaam inkopen in de periode 2010-2013. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat in hun perceptie de regeldruk door het duurzaamheidsaspect is toegenomen. Dit overzicht wordt gepresenteerd in de volgende figuur.

Figuur 4.1 Perceptie ontwikkeling regeldruk door het duurzaamheidsaspect



Bron: Enquête Ecorys onder bedrijven (n = 123).

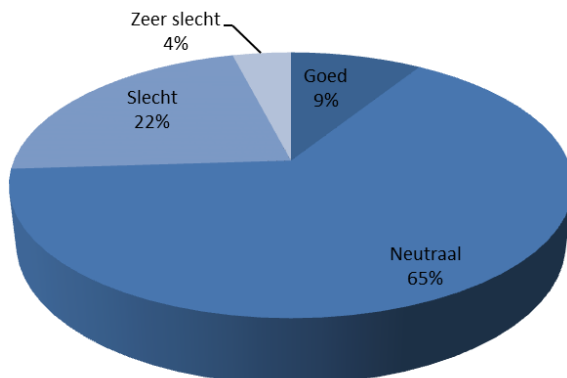
Hoewel er duidelijk sprake is van regeldrukkosten (zie de onderzoeken van SIRA en Actal) komt uit de interviews met brancheorganisaties en offerrende bedrijven toch een meer gemixt beeld naar voren: de regeldruk is voor een deel van de betrokkenen geen heel groot probleem (meer). Diverse bedrijven geven aan dat die regeldruk er nu eenmaal bij hoort en dat deze kosten grotendeels 'geïnternaliseerd' zijn in hun interne organisatie. Ook diverse brancheorganisaties geven aan de laatste 1-2 jaar weinig klachten meer van hun leden te horen. Sommige bedrijven zien de administratieve procedures juist als een mogelijkheid om zicht te onderscheiden. Belangrijke irritaties betreffen nog altijd wel de verschillende type certificeringen / keurmerken (weinig uniformiteit daaromtrent in aanbestedingen), wat eerder ook al duidelijk werd in de SIRA en Actal rapportages.

4.4 Perceptie ten aanzien van de uitvoering

In deze evaluatie is geen apart onderzoek uitgevoerd naar de 'klanttevredenheid' over Agentschap NL. Agentschap NL heeft ook geen eigen klanttevredenheidsonderzoeken laten uitvoeren. Offerrende bedrijven is in onze enquête wel gevraagd wat zij vonden van de ondersteuning en kennis die vanuit 'de overheid' richting ondernemers werd aangeboden. Circa 65 procent van de respondenten beoordeelde dit als 'neutraal', 26 procent als (zeer) slecht. Dit overzicht wordt gepresenteerd in de volgende figuur. Het is lastig deze perceptie onder bedrijven concreet te duiden, daar het ondersteunen van de bedrijven vooral (in ieder geval de laatste jaren) liep via MVO Nederland (gefinancierd via I&M). Voor Agentschap NL en ook PIANOo bestond de doelgroep vooral echter uit de aanbestedende diensten (en geen bedrijven).

⁸⁶ Zie hoofdstuk 4 van dit advies.

Figuur 4.2 Perceptie ondersteuning / kennis vanuit de overheid



Bron: Enquête Ecorys onder bedrijven (n = 124)/

4.5 Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van het beleid

Hierna worden kort de belangrijkste conclusies voor dit hoofdstuk samengevat.

1. Beleid vormgegeven door programmadirectie Duurzaam inkopen en Agentschap NL

Binnen het Directoraat-Generaal Milieu van het ministerie van VROM (thans: I&M) is tussen oktober 2007 en januari 2012 de Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI) actief geweest. De taak van de programmadirectie was met name de ontwikkeling van (minimum-) criteria voor duurzaam inkopen en het uitdragen van het belang van duurzaam inkopen. Een belangrijk deel van het uitvoerende werk is hierbij overgedragen aan Agentschap NL. Over de periode 2010-2013 is de gezamenlijke capaciteit van PDI en Agentschap gedaald van circa 32 fte (2010) naar 8 fte in 2013. In aanvulling op de inzet van de PDI en Agentschap NL is er nog een aantal andere partijen betrokken geweest bij de beleidsuitvoering en dan met name bij de kennisuitwisseling en het ondersteunen van het beleid. Hierbij gaat het onder meer om PIANOo en MVO-NL.

2. De uitvoeringskosten voor PDI en Agentschap bedroegen gemiddeld €3,5 miljoen per jaar

De meest concrete uitvoeringskosten zijn gerelateerd aan de PDI en de ondersteuning en facilitering door Agentschap NL. De kosten voor PDI betreffen het programmabudget (inclusief de kosten voor Agentschap NL en MVO Nederland) en de kosten voor het ingezette personeel. Voor Agentschap NL bestaan de kosten uit apparaatskosten (personeel, huisvesting, etc.) en projectmiddelen (bijvoorbeeld ondersteuning van PIANOo). Over de periode 2008-2013 bedroegen de gemiddelde kosten circa €3,5 miljoen per jaar. In de periode 2008-2010 lagen de kosten rond de €5 miljoen per jaar, waarna het is afgebouwd naar circa €1,3 miljoen in 2013 (met name minder inzet van personeel bij PDI en Agentschap NL).

3. De overige kosten zijn lastig te bepalen

De overige bestuurlijke lasten omvatten in deze evaluatie de kosten voor (semi-) overheidsorganisaties / aanbestedende diensten om te voldoen aan de 'verplichtingen' die samenhangen met het beleid rondom duurzaam aanbesteden. In deze evaluatie is gebleken dat het vanwege verschillende onzekerheden niet eenvoudig is om deze lasten te bepalen en dat feitelijk geen betrouwbare schatting gemaakt kan worden. Vanuit de interviews blijken de bestuurlijke lasten voor aanbestedende diensten geen groot probleem te zijn (is onderdeel van het proces). Het niveau van de administratieve lasten voor bedrijven is eerder onderzocht door SIRA (april 2010). In de Ecorys enquête is offerrende bedrijven gevraagd naar hun ervaring met de ontwikkeling van de administratieve lasten in relatie tot duurzaam inkopen in de periode 2010-2013. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat in hun perceptie de regeldruk door het duurzaamheidsaspect is toegenomen. Uit de interviews met brancheorganisaties en offerrende

bedrijven komt echter ook het beeld naar voren dat voor een deel van de betrokkenen de regeldruk geen heel groot probleem (meer) is. Diverse bedrijven en brancheorganisaties geven aan dat die regeldruk er nu eenmaal bij hoort en dat deze kosten grotendeels 'geïnternaliseerd' zijn in hun interne organisatie. Belangrijke irritaties betreffen nog altijd de verschillende type certificeringen / keurmerken.

4. Een goede afweging van de doelmatigheid van de uitvoering is zeer lastig

In dit onderzoek is het zeer lastig gebleken om de uitvoering op een eenduidige manier af te zetten tegen de beleidsdoelen (bijvoorbeeld via een kosteneffectiviteitsanalyse). De belangrijkste reden hiervoor is dat de realisatie van de operationele beleidsdoelen (stimuleren van de markt, bevorderen van innovatie, goede voorbeeld geven) niet vastgelegd zijn in meetbare en vergelijkbare indicatoren. Het is niet mogelijk gebleken om de doelmatigheid af te zetten tegen vergelijkbare instrumenten aangezien deze in Nederland niet bestaan. ACTAL heeft in januari 2011 serieuze vraagtekens gezet bij de mate waarin het beleidsinstrument bijdraagt aan het uiteindelijke beleidsdoel van duurzaamheid.

5. Doelmatigheid kan als licht positief worden beoordeeld

Gegeven deze beperkingen in het gebruik van meetbare en vergelijkbare indicatoren en de bedenkingen van ACTAL, beoordelen wij de doelmatigheid van de uitvoering toch als licht positief. Terwijl de uitvoeringskosten voor PDI en Agentschap NL relatief beperkt waren (gemiddeld € 3,5 miljoen per jaar) zijn de operationele doelen deels bereikt. Hierbij gaat het, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, met name om de bijdrage aan het vergroten van de bewustwording. Ten aanzien van het bevorderen van de innovatie, stimuleren van de markt en bijdragen aan de milieudoelen lijkt de doelmatigheid (veel) minder groot te zijn geweest. Afgezet tegen de twee referentiescenario's is opvallend dat een groot deel van de uiteindelijke resultaten reeds in 2010 was bereikt. Hoewel de uitvoeringskosten vanaf 2010 substantieel zijn afgebouwd, lijkt de doelmatigheid in de periode 2010-2013 toch afgenomen te zijn ten opzichte van de periode 2008-2010.

In aanvulling hierop dient te worden opgemerkt dat de lasten voor de aanbestedende diensten en de bedrijven hierin niet zijn meegenomen. Deze bleken met name voor de aanbestedende diensten te lastig in te schatten en betreffen ook de meer indirecte kosten van het beleid omdat ze al onderdeel zijn van het aanbestedingsproces.

5 Conclusies

Beleid in de praktijk

De belangrijkste aanleiding voor het inzetten van het duurzaam inkoopbeleid is de motie Koopmans-De Krom geweest (juni 2005). Het kabinet heeft deze motie vervolgens omarmt en duurzaam inkopen werd een van de speerpunten van het beleid. Het doel van het duurzaam inkoopbeleid is niet eenduidig vastgelegd, maar is ten behoeve van deze evaluatie geformuleerd als "het leveren van een bijdrage aan duurzame ontwikkeling". De drie gerelateerde operationele doelen richten zich op (i) het stimuleren de markt door vergroting van de marktvraag naar steeds duurzamere producten en diensten, (ii) het bevorderen de innovatie in de markt en (iii) het geven van het goede voorbeeld (bewustwording). Ten behoeve van dit beleid is een samenhangend pakket van instrumenten ingezet die elkaar ook versterkten (ontwikkeling van criteriadocumenten, monitoring, voorlichting, stimuleren van innovatie en vergroten van de betrokkenheid). De invloed van de Europese ontwikkelingen op het Nederlandse beleid is relatief beperkt is geweest, daar Nederland sinds 2006 al een van de koplopers in Europa is.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de streefwaarden voor 2010 voor de mate van duurzaam inkopen in relatief korte tijd behaald zijn. Of de streefwaarden voor 2012 daadwerkelijk zijn behaald is niet onderzocht. Uit de gevoerde gesprekken komt wel het beeld naar voren dat (ten opzichte van 2010) de mate van duurzaam inkopen zeker niet is afgezwakt en eerder lijkt toegenomen.

Ten aanzien van de toepassing van het Advies (2011) blijkt dat er sinds juni 2011 vanuit de Rijksoverheid een serie concrete stappen zijn gezet, zowel op het specifieke vlak van duurzaam inkopen als in flankerend beleid. De uitwerking van deze stappen is (vaak) nog onduidelijk, met name ook omdat een belangrijk deel van de implementatie op decentraal niveau zal moeten plaatsvinden. In dit kader lijkt de drastische inperking van het budget (en capaciteit) van PDI en Agentschap NL sinds 2011 alsmede het stopzetten van het aparte programma Duurzaam Inkopen (per 1 januari 212), in ieder geval niet bij te dragen aan de (zichtbaarheid van de) uitvoering van het Advies en de perceptie daarvan in de markt.

Een belangrijk knelpunt voor aanbestedende diensten is de druk vanuit de inkoopende organisatie naar inkopers om vooral op de aanschafsprijs van de producten en diensten te letten, in plaats van TCO en duurzaamheid. Ook wordt het gebrek aan kennis over het gebruik van duurzaamheidswensen in aanbestedingen als belangrijk knelpunt ervaren. Hierdoor ervaren bedrijven zeer weinig prikkels om duurzamer te worden.

Doeltreffendheid van het gevoerde beleid

Op basis van de uitkomsten van de interviews en de enquêtes zijn resultaten van het gevoerde beleid gevonden. De uitkomsten wezen er eenduidig op dat bewustwording het voornaamste effect is van het gevoerde beleid. Inmiddels worden de criteriadocumenten (en met name de minimumeisen) bijna door 100 procent van de overheden gebruikt, zowel ter inspiratie, als in het geheel. Inmiddels blijkt dat sommige inkopers vasthouden aan de criteriadocumenten terwijl andere inkooporganisaties steeds vaker overgaan op het formuleren van eigen wensen of methoden. Dit leidt tot frustratie en verwarring bij offerrende bedrijven die gebaat zijn bij eenduidigheid. Voor de minimumeisen geldt dat er op het vlak van milieu sprake is van een positief effect voor de helft van de productgroepen. De positieve milieu-invloed van het beleid is in potentie groter dan nu is bereikt. Daarnaast is het lastig om de innovaties toe te schrijven aan het duurzaam aanbestedingsbeleid, mede door flankerend beleid dat hier specifiek op gericht is. De criteriadocumenten hebben in de beginfase wel een versnellend effect op bepaalde innovaties gehad blijkt uit de enquête, maar op

dit moment zijn ze vaak weinig taakstellend meer voor het bedrijfsleven. Ook de doorwerking in de keten is beperkt.

De relevantie van het beleid was in de begin periode zeer groot. Er werd ingezet op meer bewustwording voor duurzaamheid. Inmiddels is de bewustwording gerealiseerd en is de kritiek uit het veld dat het criteriastelsel slechts ingrijpt op een punt van het inkoop proces en niet in het proces als geheel. Hiervoor zijn door de Rijksoverheid al aanvullende instrumenten ontwikkeld (bijvoorbeeld diverse handvatten) en via PIANOo publiek gemaakt, maar klaarblijkelijk zijn deze nog niet voor iedereen bekend. De andere twee doelstellingen, innovatie en duurzame productie zijn onverminderd relevant, maar de uitwerking van het beleid voor duurzaam inkopen (de relevantie van de instrumenten) is inmiddels voor verbetering vatbaar.

Doelmatigheid van het gevoerde beleid

De meest concrete uitvoeringskosten voor het beleid zijn gerelateerd aan de Programmadirectie Duurzaam Inkopen (PDI) en de ondersteuning en facilitering door Agenschap NL en MVO Nederland. Over de periode 2008-2013 bedroegen de gemiddelde kosten voor deze twee partijen circa €3,5 miljoen per jaar. De overige bestuurlijke lasten (voor aanbestedende diensten) bleken zeer lastig te schatten, terwijl de regeldruk voor bedrijven wordt geschat op minimaal €11 - 89 miljoen per jaar

Ten aanzien van de beoordeling van de doelmatigheid bestaan er belangrijke beperkingen in het gebruik van meetbare en vergelijkbare indicatoren voor het realiseren van de beleidsdoelen. Desondanks beoordelen wij de doelmatigheid van de uitvoering toch als licht positief. Terwijl de uitvoeringskosten voor PDI en Agenschap NL en MVO Nederland relatief beperkt waren, zijn de operationele doelen deels bereikt. Hierbij gaat het met name om de bijdrage aan het vergroten van de bewustwording. Ten aanzien van het bevorderen van de innovatie, stimuleren van de markt en bijdragen aan de milieudoelen lijkt de doelmatigheid (veel) minder groot te zijn geweest. Afgezet tegen de twee referentiescenario's is opvallend dat een groot deel van de uiteindelijke resultaten reeds in 2010 was bereikt. Hoewel de uitvoeringskosten vanaf 2010 substantieel zijn afgebouwd, lijkt de doelmatigheid in de periode 2010-2013 toch afgenomen te zijn ten opzichte van de periode 2008-2010.

5.1 Suggesties voor verbeteringen

Ten behoeve van de verdere versterking van het beleid worden de volgende suggesties gedaan:

1. Duurzaamheid hoog op deel decentrale beleidsagenda's, verdere coördinatie gewenst

Het zendingswerk dat verricht is heeft ertoe geleid dat bij veel decentrale overheden duurzaamheid hoog op de beleidsagenda staat. Een groot deel van de decentrale overheden heeft de ambities op dit gebied in aparte beleidsdocumenten verwoord. De afgelopen jaren is duurzaamheid daarnaast verweven in veel ander beleid, waardoor er het algemene gevoel heerst dat de focus hierop is toegenomen. Er moet door de Rijksoverheid bepaald worden op welke manier er verder gegaan wordt met duurzaam inkopen. Medeoverheden hebben hier ook een eigen verantwoordelijkheid in. Het Rijk heeft immers geen wettelijke bevoegdheden richting medeoverheden. Sta er bij de verschuiving van beleidsontwikkeling naar beleidsimplementatie (of de bijbehorende verschuiving van de verantwoordelijkheden) bij stil dat er vanuit inkopers een verwachting is dat de documenten up-to-date blijven.

2. Stel vooraf beleidsdoelen vast en bepaal bijbehorende indicatoren

Wanneer er door de Rijksoverheid gekozen wordt voor voortzetting van het beleid, is het van groot belang voor de Rijksoverheid om van te voren vast te stellen voor wie het beleid gevoerd wordt en met welke drijfveer. Belangrijk daarbij is om van te voren beleidsdoelen vast te leggen en bijbehorende indicatoren vast te stellen: alleen op die manier kan achteraf goed gekeken worden hoe effectief het gevoerde duurzaam inkopen beleid is geweest.

3. Wees bij het bepalen van de beoogde effecten realistisch

Wanneer door de Rijksoverheid nieuwe doelstellingen worden geformuleerd en de nieuwe beoogde effecten worden vertaald naar indicatoren moet realistisch gekeken worden naar de beoogde effecten. Voor de kleinere inkooporganisaties is het gebruik van criteriadocumenten (en dan met name de minimumeisen) wellicht het 'hoogst haalbare' omdat zij geen tijd en kunde hebben voor een meer intensieve marktbenadering. Bijstelling met een hoger ambitieniveau van de minimumeisen kan leiden tot meer juridische procedures en ook tot minder mededinging. Doordat het Rijk geen mandaat heeft richting lagere overheden kunnen zij bij een te hoog ambitieniveau van de Rijksoverheid makkelijk af haken. Dit geldt ook wanneer er in hun ogen door een te hoog ambitieniveau te weinig mededinging plaats kan vinden.

4. Bekijk of er een meersporenbeleid plaats kan vinden

Er zou door de Rijksoverheid ook gekeken kunnen worden of het beleid wellicht via meerdere sporen plaats kan vinden zodat grotere inkooporganisaties gestructureerd via een marktgerichte manier kunnen inkopen, terwijl kleinere organisaties gebruik blijven maken van vooraf opgestelde minimumeisen in de criteriadocumenten omdat bij hen de expertise ontbreekt. Nadeel hiervan is dat er minder eenduidigheid ontstaat in het inkoopbeleid van de verschillende overheden. Hierbij moet de doelmatigheid en doeltreffendheid (met name de haalbaarheid) goed in de gaten worden gehouden. Er zou ook gekeken kunnen worden naar een verschillend beleid op basis van productgroepen. Zo zijn producten die een ontwikkelingstraject kennen (bijv. bruggen, gebouwen, etc.) meer geschikt voor een functionele aanbesteding dan producten die kant-en-klaar aanbesteed worden (bijv. pennen).

5. Zorg voor een betere samenwerking met flankerend beleid

Op dit moment is er veel flankerend beleid die ook invloed hebben op de doelstellingen van het bestaande duurzaam inkopen beleid (bijv. op het gebied van milieu en innovatie). Afstemming met het flankerend beleid (binnen de Rijksoverheid) is nodig om overlappen te voorkomen met bijvoorbeeld Europese regelgeving of innovatiebeleid.

6. Besef dat duurzaam inkopen geld oplevert

Duurzaam inkopen wordt vaak gezien als een duurdere manier om een product te verkrijgen. Dit wordt met name veroorzaakt doordat investeringen/aanschafkosten vaak hoger liggen bij duurzame producten. Het gaat echter niet alleen om de investering/aanschafkost, maar het gaat om de totale 'life cycle costs'. Hierin zitten ook de kosten voor de operationele en de onderhoudsfase in verwerkt. Het is van groot belang dat inkopers inzien dat het om de totale kosten gaat en niet alleen om de aanschafkosten. Duurzame producten kunnen in de hele 'life cycle' baten opleveren, terwijl de kosten voor aanschaf soms hoger liggen. Mogelijk kan de Rijksoverheid op dit punt nog aanvullend 'zendingswerk' verrichten.

7. Verbeter de controle op geleverde producten

Zowel inkopers als bedrijven geven aan dat er in beperkte mate controle plaatsvindt op de geleverde producten. Daarnaast geeft een relatief groot aandeel van de bedrijven aan dat zij niet altijd leveren wat zij beloven. De beoogde milieueffecten kunnen daarom minder hoog zijn dan van te voren gedacht. Een verstevigde controle op de naleving van de beloofde producten (of ten

minste de ontwikkeling van instrumenten hiervoor) zorgt ervoor dat de beoogde doelen ook bereikt worden. De Rijksoverheid zal moeten nagaan of zij hierin een coördinerende rol kan spelen en bijvoorbeeld aanvullend instrumentarium hiervoor kan ontwikkelen.

8. Blijf betrokken in Europa

Mede door de voortrekkersrol die Nederland in Europa heeft opgebouwd in de afgelopen jaren, heeft Nederland (samen met andere koplopende landen) een belangrijke stem in Brussel. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de Europese Commissie de komende jaren bepaalde duurzaamheidscriteria verplicht wil gaan opleggen. Nederland is van mening dat dit niet zonder meer in het belang van het Nederlandse bedrijfsleven is (te veel detail, verkeerde focus, etc.). Het is daarom in de toekomst ook van groot belang om actief betrokken te zijn bij het werk van de Europese Commissie en daarbij de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te blijven vertegenwoordigen. Waar mogelijk kan wel worden aangesloten bij ontwikkelingen die in het belang zijn van Nederland (bijvoorbeeld de ontwikkeling van criteria)

9. Ga door met de uitvoering van het Advies

In juni 2011 hebben vijf belangenorganisaties (VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en NEVI) een samenhangend pakket aan aanbevelingen gepresenteerd ten behoeve van het toekomstig beleid. De Rijksoverheid heeft een serie concrete stappen gezet in de uitvoering van dit Advies, zowel op het specifieke vlak van duurzaam inkopen als in flankerend beleid. Gezien de grote potentie moet deze uitvoering van het Advies zoveel als mogelijk worden doorgezet, waarbij er op decentraal niveau speciale aandacht zal moeten komen voor de implementatie. Het draagvlak voor het Advies in de markt (zowel aan de vraag- als aanbodkant) is nog altijd zeer groot, met name omdat het Advies een aantal aanbevelingen ter verbetering doet die ervaren knelpunten oplost en/of verbetert.

Een aantal van deze aanbevelingen worden door de evaluatoren met name onderschreven (zie ook de eerdere aanbevelingen): (i) het **actualiseren van minimum- en gunningscriteria** (aanbeveling 4; eventueel met prioritering van sectoren), (ii) bevordering van de toepassing van **functioneel aanbesteden** (aanbeveling 2; hier hangt de noodzaak van verdere professionalisering van de inkoop mee samen, wat mogelijk beter in flankerend beleid kan worden uitgevoerd), (iii) het meer **gebruik maken van EMVI** in de inkooppraktijk en het vergroten van het belang van duurzaam inkopen hierin (aanbeveling 5; duidelijkheid over de manier van wegen is hier van cruciaal belang), (iv) meer aandacht in de inkooppraktijk voor de **financieel-economische onderbouwing** (aanbeveling 7; hier hangt ondermeer het belang van de levensduurkosten mee samen) en (v) het waar mogelijk aansluiten bij **Europese ontwikkelingen** (aanbeveling 11).

Bijlage A Bronnen

Voor deze evaluatie zijn verschillende bronnen gebruikt. Deze bijlage omvat een overzicht van de geïnterviewde organisaties en personen. Daarnaast zijn er ook diverse rapporten en publicaties gebruikt, de verwijzingen hiernaar staan in de voetnoten in het rapport zelf. Een toelichting op de web-enquête onder verschillende groepen wordt gegeven in Bijlage B en C.

Onderstaande organisaties en personen zijn geïnterviewd voor deze evaluatie (56 interviews in totaal).

Tabel A.1 - Overzicht geïnterviewde beleidsmakers / brancheorganisaties

| Organisatie | Naam |
|---|---|
| Ministerie van Infrastructuur en Milieu | Jaap Stokking Debbie van Haastrecht |
| Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Harold Thijssen |
| Rijkswaterstaat | Arend Nagel Cuno van Geet |
| Ministerie van Economische Zaken | Marieke van Putten |
| PIANOo | Take Padding |
| AgentschapNL | Rob Walinga Judith Eijs |
| VNO-NCW (namens) | Jaap Petraeus |
| NEVI | Erik van Assen |
| Gemeente Utrecht | Jurrien Brombacher |
| MVO Nederland | Shirly Justice |
| IPO | Daphne van den Berg Remco de Jong |
| Europese Commissie | Robert Kaukewitsch |
| Interdepartementale overleg rijksinkopers (EZ, BuZa, I&M) | Robert Jan van Welsenens Rolf Valenteijn Rutger Stelwagen |
| VHG Branchevereniging voor ondernemers in het groen | Linda van Vliet |
| Transport en Logistiek Nederland | Rob Aarse |
| FME-CWM | Robert van Beek |
| NederlandICT | Jeroen van der Tang Annechien Sloots |
| VENECA | Liesbeth Dirven |
| Koninklijke Metaalunie | Gerard Wyfker |
| Bouwend Nederland | Helen Visser |
| Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten | Nico Koch |
| PPV Erkende verhuizers | Anton vis |
| KNB-Keramiek | Arie Mooiman |

Tabel A.2 - Overzicht geïnterviewde aanbestedende diensten

| Organisatie | Naam |
|---------------------------------|---------------------------|
| Gemeente Utrecht | Jurrien Brombacher |
| Gemeente Den Haag | Rob van Dijk |
| Gemeente Enschede | Debby Brands |
| Gemeente Echt-Susteren | Wim Wellens |
| Gemeente Slochteren | Rita Kamphuis |
| Provincie Overijssel | Mevrouw Angus |
| Provincie Brabant | Harry Broos |
| Agentschap NL | Rein van den Berg |
| Rijkswaterstaat | Leendert van Geldermalsen |
| Waterschap De Dommel | Emil Vinken |
| Waterschap Rijn en IJssel | Dhr. Kreunen |
| Universiteiten | Huib de Langen |
| Roc Terneuzen - Scalda | Cees Sprangers |
| Inholland | Frank Molenaar |
| UMC Utrecht | Paul Schrijnemakers |
| Gemeente Meppel | Dhr. J. Mussche |
| Gemeente Groningen | Chris Blaauw |
| Sociale Verzekeringsbank | Dhr. B. Kocer |
| Rijksdienst Caribisch Nederland | Vanessa Smits |
| Dienst Regelingen | Dhr. R. van den Berg |

Tabel A.3 - Overzicht geïnterviewde offerende bedrijven

| Organisatie | Naam |
|---|----------------------|
| Megaborn | Niels van Amstel |
| Koopmans en Zwart elektrotechniek | T. Bekius |
| Bam Wegen | J. Geerts |
| Vesting Finance Incasso en debiteurenbeheer | Gijs Smallenburg |
| Yalp | Kristian Tienstra |
| Volker Rail | Tony Rikken |
| Arcadis Ingenieursbureau | Niels van Geenhuizen |
| Telindus IT-infrastructuur | Jacco van der Laarse |
| Viva zorggroep | R. Boer |
| Witteveen en Bos | J. Ritsema |

Bijlage B Toelichting web-enquêtes

Deze bijlage geeft een korte toelichting op en verantwoording van de gehouden enquêtes onder

1. de bedrijven die gedurende de periode 2010 – heden een hebben ingeschreven op een offerteaanvraag voor de overheid en
2. inkopende overheden.

Algemene aanpak enquêtes

Aan het begin van het onderzoek (augustus 2013) is er een enquête ontwikkeld die genodigden kunnen invullen via het internet. Hierbij is gebruik gemaakt van de enquête software van het bedrijf Checkmarket.

Bedrijven enquête

De enquête onder bedrijven is uitgezet onder de e-mailadressen vanuit de Ecorys' European Public Procurement Database (EPPD) en de leden van MVO Nederland.

De EPPD bevat op detailniveau informatie over elke individuele EU aanbesteding binnen de EU -27 lidstaten en EER landen voor de jaren 2006 tot 2012. In totaal staat er informatie in het EPPD over 2,7 miljoen afgesloten contracten (sinds 2006) waarvan ruim 37.000 door Nederlandse overheden en (semi)publieke instellingen. De enquête is uitgestuurd naar 4.403 unieke e-mail-adressen van bedrijven. Op 5 september hebben de bedrijven die de enquête niet ingevuld hadden nog een herinnering ontvangen om alsnog mee te doen aan de enquête.

Daarnaast is er een uitnodiging voor het invullen van de enquête verstuurd naar de leden van MVO Nederland. Zij hebben via de nieuwsbrief van 22 augustus 2013 kenbaar gemaakt dat er een enquête ingevuld kon worden. Daarbij was een link vermeld, waarmee respondenten direct door konden klikken naar de enquête. Deze nieuwsbrief heeft een bereik van ongeveer 7.000 contact personen waarbij moet worden aangetekend dat niet iedere contact persoon betrokken is bij aanbestedingsprocedures.

Enquête onder aanbestedende diensten

De enquête onder aanbestedende diensten is uitgezet door middel van het adressenbestand van de NEVI. Zij hebben e-mail ontvangen op 22 augustus 2013 waarin kenbaar gemaakt werd dat er een enquête ingevuld kon worden. Zij konden via een link in de e-mail direct doorklikken naar de enquête. De uitnodiging is verspreid onder ongeveer 1.500 unieke e-mail adressen in de publieke sector. Hierbij moet worden aangetekend dat niet iedere contactpersoon betrokken is bij het inkoop proces, en dat er binnen organisaties meerdere contactpersonen zijn. Twee weken na de eerste uitnodiging is er een herinnering verstuurd in de nieuwsbrief, en is er ook een melding van gemaakt op de NEVI twitter account.

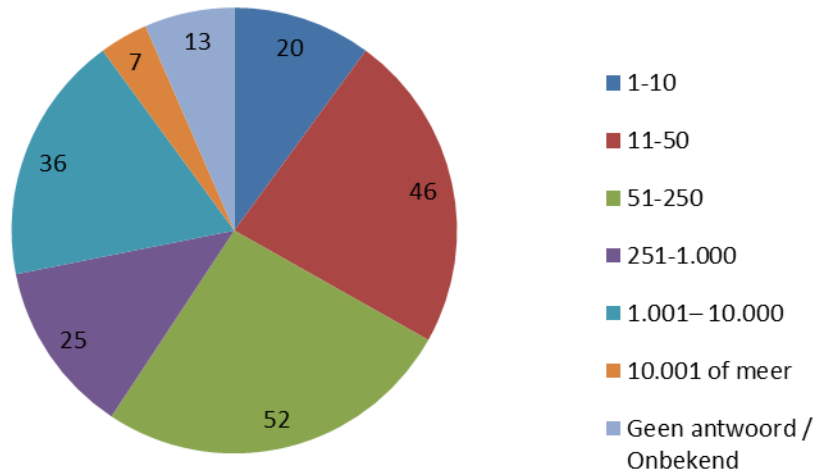
Respons enquête

De web-enquête heeft open gestaan van 22 augustus 2013 tot en met 23 september 2013. Gedurende deze periode hebben via de web-enquête in totaal 199 bedrijven en 163 inkopende diensten de enquête ingevuld.

Bedrijven enquête

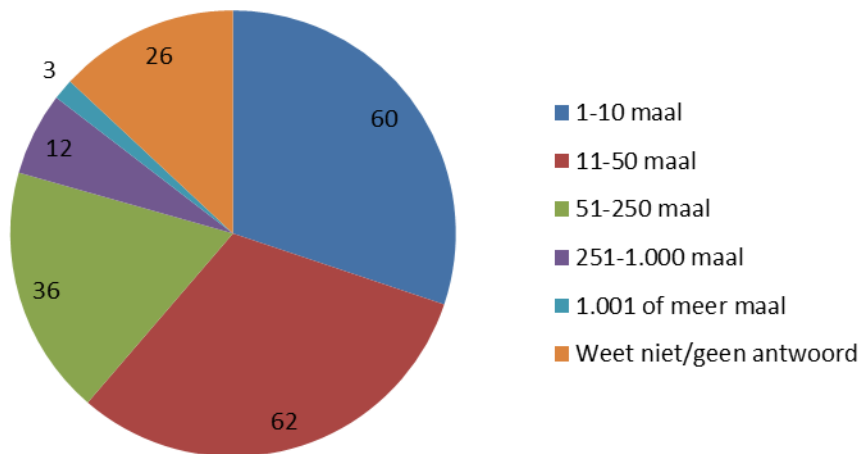
Uitgaande van een populatie van bedrijven van minimaal 4.403 ligt de responsratio op 4,5 procent van de aangeschreven bedrijven. Echter, gezien het feit dat er meer bedrijven zijn aangeschreven via het ledenbestand van de MVO, ligt het responspercentage waarschijnlijk aanzienlijk lager.

Figuur 5.1 Aantal werknemers van bedrijven die hebben gereageerd op de enquête (n = 199)



Bron: Ecorys.

Figuur 5.2 Hoe vaak offerte ingediend bij publieke aanbestedingen na 2010 (n = 199)

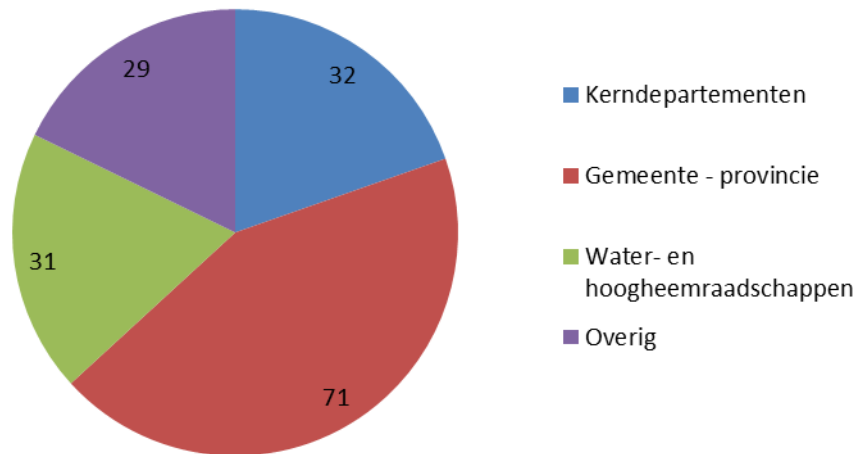


Bron: Ecorys.

Enquête onder aanbestedende diensten

In de EPPD zitten voor de Nederlandse aanbestedende diensten 3.801 unieke e-mailadressen. Ervan uitgaande dat vrijwel alle Nederlandse aanbestedende diensten wel eens Europees hebben aanbesteed, kunnen we veronderstellen dat dit de populatie betreft. De responsratio ligt dan op 4,6 procent.

Figuur 5.3 Spreiding van type aanbestedende dienst onder de respondenten (n = 163)



Bron: Ecorys.

Respons versus representativiteit

De relatief hoge non-responsratio (bijna 95 procent van de aangeschreven bedrijven en aanbestedende diensten heeft niet gereageerd) heeft ertoe geleid dat we minder gegevens hebben verkregen dan we vooraf voorzien hadden. Op zichzelf leidt de relatief hoge non-respons niet tot onjuiste conclusies, maar het leidt er wel toe dat de onzekerheidsmarges in het onderzoek groter zijn. Met name wanneer er wordt onderverdeeld naar kleinere eenheden (sectoren bij bedrijven, of type aanbestedende dienst) wordt de onzekerheid over de uitkomsten groter. Immers de getrokken conclusies vinden plaats op basis van een beperkt aantal waarnemingen. Bij het overnemen van de uitkomsten van het onderzoek op basis van deelselecties moeten daarom met enige voorzichtigheid worden betracht.

De relatief hoge non-responsratio is een groter probleem wanneer blijkt dat er systematische en relevante verschillen zitten tussen de groep die gereageerd heeft, en de populatie. Immers, dan is de steekproef niet meer representatief voor de populatie. Het is de indruk van de evaluatoren dat dit echter niet het geval is bij deze enquête. De verdeling over de verschillende typen overheden is redelijk representatief, waarbij waterschappen en rijksoverheden licht zijn oververtegenwoordigd, en gemeenten licht onder vertegenwoordigd. Bij bedrijven is er sprake van een representatieve afspiegeling van de populatie. De respondenten zullen gemiddeld echter meer betrokken zijn bij het duurzaam inkopen beleid dan de populatie. Dit zal echter weinig tot geen invloed hebben op de antwoorden.

Bijlage C Beschikbaar materiaal over doeltreffendheid van het beleid

In de literatuur hebben wij enkele bronnen gevonden over in welke mate de gestelde doelen worden gerealiseerd met het gevoerde beleid. Zoals in Paragraaf 2.2.2 is aangegeven, zijn de doelen en subdoelen van het beleid niet eenduidig en zit hier een ontwikkeling in over de tijd. Dit wordt gereflecteerd in de verschillende documenten die ingaan op de doeltreffendheid van het beleid. Daarmee is het beschikbare materiaal slechts beperkt bruikbaar bij de beantwoording van de doeltreffendheidsvraag.

In de volgende secties gaan wij dieper in welk antwoord andere onderzoeken vinden op de mate van doeltreffendheid voor de drie verschillende doelstellingen.

Stimuleren van de markt

De gevonden literatuur laat een overwegend negatief beeld zien over de stimulans die de overheid geeft aan de markt om duurzamer te gaan produceren. Zo ziet de Algemene Rekenkamer een laag ambitieniveau in de criteriadocumenten, en onvoldoende borging van het actueel houden van de documenten.⁸⁷ Hierdoor gaat er onvoldoende stimulans uit naar de markt om te veranderen.

Ook Actal⁸⁸ ziet problemen met het realiseren van de doelstelling om de markt te stimuleren. In de eerste plaats ziet Actal veel overlap met andere regelingen en is daarmee het beleid omtrent duurzaam inkopen niet van toegevoegde waarde. Ook worden de minimumeisen in de criteriadocumenten onvoldoende gebruikt door inkopers in de geest van het programma. In plaats daarvan worden de criteria vooral gebruikt als afvinklijsten die slechts naar een beperkt onderdeel van de totale duurzaamheid kijken en niet aansluiten bij bedrijfsprocessen. Ook de administratieve lasten die het bedrijfsleven moet maken om duurzaamheid aan te tonen zorgt voor een drempel in de markt voor nieuwe (met name kleinere) bedrijven.

Daarentegen concludeert DHV dat er wel voorzichtige veranderingen zijn in de markt door een toename van duurzaamheid in het aanbod.⁸⁹ Het grootste effect op het overkoepelende doel is echter pas te bereiken wanneer ook de private sector duurzaam in gaat kopen. In 2011 ziet DHV daarvoor voorzichtige aanwijzingen.⁹⁰

Belangrijke beperkingen in deze literatuur is in de eerste plaats dat conclusies over dit doel vaak slechts zijdelings zijn bekeken. Ook is de literatuur in sterke mate verouderd omdat deze onderzoeken uit de periode voor 2010 stammen, toen het beleid nog volop in ontwikkeling was.

Stimuleren van innovatie

Het stimuleren van de markt hangt in sterke mate samen met het stimuleren van de innovatie. Immers, de markt die gestimuleerd wordt, geeft ook ruimte aan duurzame innovaties. In navolging van het eerste doel, zijn de gevonden onderzoeken ook op dit onderwerp zeer kritisch. In aanvulling op de hierboven geformuleerde conclusies, is Actal ook bijzonder kritisch ten opzichte van realisatie van dit doel.⁹¹ Zij vindt dat er een spanning zit tussen de statische criteriadocumenten (en dan met

⁸⁷ Algemene Rekenkamer, 'Aandachtspunten Algemene Rekenkamer "Duurzaam Inkopen"', 8 juni 2009.

⁸⁸ ACTAL, 'Advies regeldruk programma duurzaam inkopen', 6 januari 2011.

⁸⁹ DHV & Significant (2009). De impact van duurzaam inkopen. Verkenning van de effecten op markt en milieu.

⁹⁰ DHV (2011). De impact van het programma duurzaam inkopen anno 2011: Vervolgonderzoek naar de effecten van duurzaam inkopen op markt en milieu.

⁹¹ ACTAL, 'Advies regeldruk programma duurzaam inkopen', 6 januari 2011.

name de minimumeisen) en het dynamische proces van innovaties. Zo vind KPMG in de monitor dat er nauwelijks beloning mogelijk is voor innovaties in het aanbestedingsproces.⁹² Ook vindt KPMG in het onderliggende onderzoek voor Actal dat er geen beloning is voor innovaties in aanbestedingsprocedures door overlap met andere regelingen, terwijl er wel extra administratieve lasten zijn wanneer er geïnnoveerd wordt.⁹³ Door deze combinatie concludeert Actal dat het beleid omtrent duurzaam inkopen een belemmerend effect op innovatie heeft.

De beperkingen van deze literatuur zijn gelijk aan de literatuur aangehaald bij de vorige doelstelling, namelijk verouderd en niet gefocust op beoordeling van doeltreffendheid ten opzichte van deze doelstelling. Bovendien is er minder literatuur beschikbaar om deze onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit resulteert in slechts beperkt representatieve conclusies.

Het geven van het goede voorbeeld: bewustwording

De literatuur is positiever over het geven van het goede voorbeeld, en de bewustwording dat er duurzaam ingekocht kan worden, en dat daarmee de markt gestimuleerd kan worden. In eerste instantie concludeerde de Algemene Rekenkamer in 2009 dat er nog onvoldoende begrip in de sector was over de criteria.⁹⁴ DHV zag toen echter al voorzichtige verschuivingen in de aanbod kant van de markt.⁹⁵ In 2011 vond DHV voorzichtige aanwijzingen dat, hoewel per sector anders ingevuld, de private sector ook duurzaam inkoopt, waarschijnlijk als gevolg van het beleid van de overheid.⁹⁶

Ook uit de monitors duurzaam inkopen komt naar voren dat centrale en decentrale overheden in toenemende mate duurzaamheidscriteria opnemen in hun aanbestedingen. Dit is een duidelijke indicatie dat er een toename is van de bewustwording in de sector van de mogelijkheden met en tot duurzaam inkopen.

De beperkingen van deze literatuur zijn gelijk aan de literatuur aangehaald bij de vorige doelstelling, namelijk verouderd en niet gefocust op beoordeling van doeltreffendheid ten opzichte van deze doelstelling.

⁹² KPMG (2011). Monitor duurzaam inkopen 2010.

⁹³ KPMG (2010). Inhoudelijke nalevingslasten programma duurzaam inkopen overheid: onderzoek naar 4 sectoren.

⁹⁴ Algemene Rekenkamer, 'Aandachtspunten Algemene Rekenkamer "Duurzaam Inkopen"', 8 juni 2009.

⁹⁵ DHV & Significant (2009). De impact van duurzaam inkopen. Verkenning van de effecten op markt en milieu.

⁹⁶ DHV (2011). De impact van het programma duurzaam inkopen anno 2011: Vervolgonderzoek naar de effecten van duurzaam inkopen op markt en milieu.

Bijlage D Aanbesteders per productgroep

| | Aantal respondenten (aanbesteders) die in deze productgroep hebben aanbesteed | Aantal aanbesteders die minimums gebruiken | Aantal aanbesteders die wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) | % aanbesteders die minimums gebruiken | % aanbesteders die wensen gebruiken | % aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | % aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) |
|-------------------------------------|---|--|--|--|---|---------------------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Grondverwerving | 6 | 6 | 4 | | 4 | 100 | 67 | 0 | 67 |
| Openbaar vervoer | 5 | 5 | 3 | | 3 | 100 | 60 | 0 | 60 |
| Water | 10 | 10 | 5 | 4 | 9 | 100 | 50 | 40 | 90 |
| Transportdiensten | 13 | 13 | 4 | 1 | 5 | 100 | 31 | 8 | 38 |
| Buitenlandse dienstreizen | 9 | 9 | 2 | 1 | 3 | 100 | 22 | 11 | 33 |
| Post | 18 | 18 | 4 | 2 | 5 | 100 | 22 | 11 | 28 |
| Verhuisdiensten | 18 | 18 | 4 | 1 | 4 | 100 | 22 | 6 | 22 |
| Bedrijfskleding reiniging | 11 | 11 | 2 | 2 | 2 | 100 | 18 | 18 | 18 |
| Waterbouwkundige constructies | 22 | 22 | 4 | 6 | 10 | 100 | 18 | 27 | 45 |
| Kantoorartikelen | 28 | 28 | 5 | 2 | 7 | 100 | 18 | 7 | 25 |
| Schoonmaak | 35 | 35 | 6 | 7 | 11 | 100 | 17 | 20 | 31 |
| Drukwerk | 30 | 30 | 5 | 3 | 7 | 100 | 17 | 10 | 23 |
| Kantoorgebouwen beheer en onderhoud | 20 | 20 | 3 | 4 | 5 | 100 | 15 | 20 | 25 |
| Catering | 28 | 28 | 4 | 9 | 10 | 100 | 14 | 32 | 36 |
| Kantoorgebouwen nieuwbouw | 7 | 7 | 1 | | 1 | 100 | 14 | 0 | 14 |
| Kunstwerken | 23 | 23 | 3 | 2 | 5 | 100 | 13 | 9 | 22 |
| Huishoudelijk afvalbeheer | 9 | 9 | 1 | 3 | 4 | 100 | 11 | 33 | 44 |
| Kantoormeubilair | 27 | 27 | 3 | 2 | 4 | 100 | 11 | 7 | 15 |
| Bedrijfshulpverlening - materiaal | 13 | 13 | 1 | | 1 | 100 | 8 | 0 | 8 |

| | Aantal respondenten (aanbesteders) die in deze productgroep hebben aanbesteed | Aantal aanbesteders die minimumeis gebruiken | Aantal aanbesteders die wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) | % aanbesteders die minimumeis gebruiken | % aanbesteders die wensen gebruiken | % aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | % aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) |
|--|---|--|--|--|---|---|-------------------------------------|---|--|
| Mobiele werktuigen - uitbesteding | 13 | 13 | 1 | 2 | 2 | 100 | 8 | 15 | 15 |
| Gemalen | 14 | 14 | 1 | 4 | 5 | 100 | 7 | 29 | 36 |
| Kantoorstoffering | 14 | 14 | 1 | | 1 | 100 | 7 | 0 | 7 |
| Reiniging openbare ruimte | 14 | 14 | 1 | 2 | 2 | 100 | 7 | 14 | 14 |
| Bloemen en interieurbeplanting | 15 | 15 | 1 | 1 | 2 | 100 | 7 | 7 | 13 |
| Reproductieapparatuur | 16 | 16 | 1 | 1 | 2 | 100 | 6 | 6 | 13 |
| Bankdiensten en verzekeringen | 8 | 8 | | 1 | 1 | 100 | 0 | 13 | 13 |
| Gereedschappen | 10 | 10 | | 1 | 1 | 100 | 0 | 10 | 10 |
| Grondwerken, bouwrijp maken terrein en sanering/bodemreiniging | 19 | 19 | | 1 | 1 | 100 | 0 | 5 | 5 |
| Kantoorgebouwen huur en aankoop | 3 | 3 | | | | 100 | 0 | 0 | 0 |
| Kantoorgebouwen sloop | 4 | 4 | | | | 100 | 0 | 0 | 0 |
| Schuldhelpverlening | 3 | 3 | | | | 100 | 0 | 0 | 0 |
| Stedenbouwkundig ontwerp | 7 | 7 | | 2 | | 100 | 0 | 29 | 0 |
| Vaartuigen | 3 | 3 | | 1 | | 100 | 0 | 33 | 0 |
| Vraagafhankelijk vervoer | 5 | 5 | | | | 100 | 0 | 0 | 0 |
| Waterzuiveringsinstallaties en slibbehandeling | 6 | 6 | | 1 | 1 | 100 | 0 | 17 | 17 |
| Elektriciteit | 33 | 32 | 6 | 5 | 10 | 97 | 18 | 15 | 30 |
| Gas | 31 | 30 | 6 | 3 | 8 | 97 | 19 | 10 | 26 |
| Wegen | 30 | 29 | 9 | 5 | 14 | 97 | 30 | 17 | 47 |
| Papier | 27 | 26 | 5 | 2 | 6 | 96 | 19 | 7 | 22 |
| Dienstauto's | 27 | 26 | 4 | 6 | 8 | 96 | 15 | 22 | 30 |
| Software | 23 | 22 | 2 | 1 | 2 | 96 | 9 | 4 | 9 |
| Drankautomaten | 22 | 21 | 3 | 2 | 5 | 95 | 14 | 9 | 23 |

| | Aantal respondenten (aanbesteders) die in deze productgroep hebben aanbesteed | Aantal aanbesteders die minimumeis gebruiken | Aantal aanbesteders die wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) | % aanbesteders die minimumeis gebruiken | % aanbesteders die wensen gebruiken | % aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | % aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) |
|---|---|--|--|--|---|---|-------------------------------------|---|--|
| Riolering | 21 | 20 | 4 | 2 | 6 | 95 | 19 | 10 | 29 |
| Netwerken, telefoniediensten en telefoonapparatuur | 20 | 19 | 2 | | 2 | 95 | 10 | 0 | 10 |
| Bedrijfskleding | 18 | 17 | 4 | 2 | 4 | 94 | 22 | 11 | 22 |
| Verkeersregelinstallaties | 18 | 17 | 3 | 3 | 3 | 94 | 17 | 17 | 17 |
| Leerlingenvervoer en gym-/zwemvervoer | 17 | 16 | 5 | 2 | 5 | 94 | 29 | 12 | 29 |
| Kabels en leidingen | 16 | 15 | 1 | 1 | 2 | 94 | 6 | 6 | 13 |
| Kantoorgebouwen renovatie | 15 | 14 | 2 | | 2 | 93 | 13 | 0 | 13 |
| Audiovisuele apparatuur | 14 | 13 | 2 | 2 | 4 | 93 | 14 | 14 | 29 |
| Beveiliging | 26 | 24 | 4 | 2 | 5 | 92 | 15 | 8 | 19 |
| Groenvoorzieningen | 26 | 24 | 4 | 3 | 7 | 92 | 15 | 12 | 27 |
| Hardware | 26 | 24 | 3 | 1 | 4 | 92 | 12 | 4 | 15 |
| Externe vergader- en verblijffaciliteiten | 12 | 11 | 1 | 2 | 2 | 92 | 8 | 17 | 17 |
| Straatmeubilair | 12 | 11 | 1 | | 2 | 92 | 8 | 0 | 17 |
| Wmo-hulpmiddelen | 11 | 10 | 2 | | 2 | 91 | 18 | 0 | 18 |
| Arbeidsmarktbeleid | 9 | 8 | | | | 89 | 0 | 0 | 0 |
| Zware motorvoertuigen en mobiele werktuigen: aanschaf | 8 | 7 | 2 | 2 | 4 | 88 | 25 | 25 | 50 |
| Conserveringswerken | 8 | 7 | 1 | 2 | 3 | 88 | 13 | 25 | 38 |
| Hulp in het huishouden | 8 | 7 | | | | 88 | 0 | 0 | 0 |
| Inburgeringstrajecten | 8 | 7 | | 1 | 1 | 88 | 0 | 13 | 13 |
| Toner cartridges | 8 | 7 | | 1 | 1 | 88 | 0 | 13 | 13 |
| Openbare verlichting | 23 | 20 | 2 | 2 | 4 | 87 | 9 | 9 | 17 |
| Blusmiddelen | 7 | 6 | | 1 | 1 | 86 | 0 | 14 | 14 |

| | Aantal respondenten (aanbesteders) die in deze productgroep hebben aanbesteed | Aantal aanbesteders die minimeis gebruiken | Aantal aanbesteders die wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | Aantal aanbesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) | % aanbesteders die minimeis gebruiken | % aanbesteders die wensen gebruiken | % aanbesteders die eigen aanvullende wensen gebruiken | %aangebesteders die aanvullende eisen gebruiken (uit documenten, eigen wensen of beide) |
|-------------------------------|---|--|--|--|---|---------------------------------------|-------------------------------------|---|---|
| Gladheidsbestrijding | 21 | 18 | | 1 | 1 | 86 | 0 | 5 | 5 |
| Studie en opleiding | 13 | 11 | | | | 85 | 0 | 0 | 0 |
| Uitzendkrachten | 19 | 16 | 1 | 2 | 3 | 84 | 5 | 11 | 16 |
| Parkeren | 6 | 5 | | | | 83 | 0 | 0 | 0 |
| Grootkeukenapparatuur | 11 | 9 | 1 | 2 | 3 | 82 | 9 | 18 | 27 |
| Vakliteratuur en abonnementen | 15 | 12 | 2 | | 2 | 80 | 13 | 0 | 13 |
| Externe adviesdiensten | 31 | 24 | 5 | 1 | 5 | 77 | 16 | 3 | 16 |
| Geweldmiddelen en uitrusting | | | | | | | | | |
| Anders | 13 | 8 | 7 | 7 | 14 | 62 | 54 | 54 | 108 |

Bijlage E Studies duurzaam inkopen

| # | Onderzoek | Type | |
|---|--|--|---|
| 1 | Algemene Rekenkamer, & Universiteit Twente (2009). Duurzaam inkopen, op weg naar 2010. | Proces en inhoud van de criteriadocumenten en het beleid | Dit onderzoek is een afstudeer scriptie die is gepubliceerd door de Algemene Rekenkamer. Het is een ex ante evaluatie naar het duurzaam inkopen beleid en het probeert de vragen te beantwoorden of het beleid effectief zal zijn. Het rapport is daarin relatief kritisch. De doelstellingen zijn beperkt SMART+C geformuleerd. Sociale criteria ontbreken op dat moment nog en voor de criteria die zijn opgesteld ontbreekt draagvlak. Ook zijn niet alle inkopers op de hoogte van het beleid en hoe ze het moeten toepassen. |
| 2 | Algemene Rekenkamer (2009). Aandachtspunten Algemene Rekenkamer "Duurzaam Inkopen". | Proces en inhoud van de criteriadocumenten en het beleid | De ARK heeft een aantal adviespunten opgesteld over het beleid omtrent duurzaam inkopen en daar een brief over gestuurd naar de minister. De volgende punten komen daarin naar voren <ul style="list-style-type: none"> • Het doel is vaag geformuleerd, en de verantwoording vind plaats op een te hoog niveau • Het lijkt dat de toepasbaarheid van de criteriadocumenten niet sterk is, en bovendien missen de sociale criteria • Het actueel houden van de documenten is niet geborgd • Het ambitieniveau in de documenten is laag • Er is geen controle op de cijfers uit de monitor • De verschillende verantwoordelijkheden van budgethouders en inkopers kan implementatie bemoeilijken • Sluit aan en stimuleer ontwikkelingen in de EU |

| # | Onderzoek | Type | |
|---|---|--|---|
| 3 | DHV & Significant (2009). De impact van duurzaam inkopen. Verkenning van de effecten op markt en milieu | Effectiviteit en impact van het beleid | <p>In dit rapport is gekeken welke veranderingen in het milieu en markt plaatvinden als gevolg van het duurzaam inkopen beleid. Nadrukkelijk wordt daarbij aangetekend dat onbekend is in hoeverre de gevonden effecten toe zijn te schrijven aan het duurzaam inkopen beleid, en andere regelingen en trends binnen de overheid, bedrijven en in de maatschappij.</p> <p>Er is verschuiving in de markt zichtbaar, met name in die sectoren waar de overheid een relatief grote afnemer is.</p> <p>De overheid kan zelf maar een beperkte bijdrage leveren aan het verduurzamen van de samenleving door duurzaam in te kopen. Een verveelvoudiging van het directe effect kan alleen bereikt worden wanneer er ook verschuivingen in de markt plaats vinden en de private sector ook hierin meegaat. De meeste winst wordt nu bereikt via een beperkt aantal productgroepen.</p> <p>Als gevolg van het beleid is er sterke toename in bewustwording bij inkopers van duurzaamheid in het inkoopproces, en zorgt dat de verschillen in duurzaam inkopen tussen overheden verminderen.</p> |
| 4 | DHV (2011). De impact van het programma duurzaam inkopen anno 2011: Vervolgonderzoek naar de effecten van duurzaam inkopen op markt en milieu | Effectiviteit en impact van het beleid | <p>Een update van het eerdere onderzoek van DHV (zie 2), met geen wezenlijk andere conclusies ondanks de veranderingen in het beleid. Echter, de geschatte bijdrage van private partijen aan de CO2 reductiedoelstelling is verdubbeld, wanneer ook deze partijen volledig duurzaam in gaan kopen. Er wordt aangenomen dat het beleid rondom duurzaam inkopen daar al een bijdrage aan heeft geleverd.</p> <p>De conclusie is bevestigd dat de overheid de grootste bijdrage kan leveren aan duurzaamheid is in de sectoren waar ze een groot marktaandeel hebben, maar niet de enige vrager is.</p> |

| # | Onderzoek | Type | |
|---|--|--------------------------------------|--|
| 5 | KPMG (2010). Inhoudelijke nalevingslasten programma duurzaam inkopen overheid: onderzoek naar 4 sectoren | Administratieve en uitvoeringslasten | <p>In opdracht van Actal, heeft KPMG de nalevingskosten onderzocht van het duurzaam inkopenbeleid in vier sectoren.</p> <p>Dit rapport vindt dat de onderzochte sectoren, daar waar er geen overlap is met private eisen of Europese regelgeving, er sprake is van nalevingskosten die over het algemeen worden doorbelast aan de klant.</p> <p>Belangrijkste kritiekpunten is dat de criteriadocumenten (minimumeisen) niet zorgen voor ambitieuzere eisen dan al de praktijk is, terwijl ze wel zorgen voor extra administratieve lasten. Ook is er een gebrek aan lange termijn visie waardoor bedrijven zich niet kunnen voorbereiden op toekomstige eisen, die vaak gebrekkig met de markt gedeeld worden. Bovendien leiden de eisen tot certificeringsdruk en daardoor voordelen voor grotere bedrijven. Inhoudelijk is er ook kritiek op de criteria. De sector is het namelijk niet eens met de gehanteerde meetwijzen en methodieken in de criteria en zijn te weinig gericht op het proces en te veel op het product, die door de stringente eisen ook nog eens innovatie tegenwerkt.</p> |
| 6 | Sira consulting (2010). Administratieve lasten duurzaam inkopen | Administratieve en uitvoeringslasten | <p>Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Actal. De administratieve lasten worden hoger naarmate meer criteria en wensen worden opgenomen in de aanbesteding, zowel voor het bedrijfsleven als voor aanbestedende diensten. De belangrijkste last zit in het berekenen van de duurzaamheidsscore.</p> <p>Sira adviseert om kritisch te kijken naar de bewijsmiddelen die gevraagd worden bij de offerteaanvraag, en die zo veel mogelijk te vermijden of te kiezen voor de goedkoopste optie. Ook adviseert Sira om aan te sluiten bij criteriaontwikkeling in Europa, zodat er geen dubbele standaarden ontstaan.</p> |

| # | Onderzoek | Type | |
|---|--|--------------------------------------|--|
| 7 | Actal (2011). Advies regeldruk programma duurzaam inkopen | Administratieve en uitvoeringslasten | <p>Dit onderzoek in opdracht van het ministerie, gaat in op de administratieve lasten en nalevingskosten van het beleid duurzaam inkopen en is mede gebaseerd op het onderzoek van KPMG (zie 5) en Sira (zie 6). Er worden op basis daarvan drie aanbevelingen gedaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gebruik geen criteriadocumenten (en dan met name minimumeisen) die gebruikt worden als afvinklijsten waardoor er geen duurzaamheidsverbetering in de sector plaats vindt • Geef een lange termijn doelstelling zodat het bedrijfsleven hierop kan anticiperen • Schrap de productcriteria daar waar ze al overeenkomen met regelgeving. |
| 8 | Randstedelijke rekenkamer (2012). Duurzaam inkopen en aanbesteden – Provincie Flevoland | Behalen van de streefwaarden | <p>Dit is een tussentijdse evaluatie om in te schatten in hoeverre de provincie Flevoland op weg is om te voldoen aan de afspraak om in 2015 100 procent duurzaam in te kopen.</p> <p>In 2010 werd 97 procent van de relevante producten duurzaam ingekocht. De rol van inkopers is echter adviserend, en duurzaamheid is daarmee niet verplicht. Betere borging van duurzaamheid in het inkoopproces wordt geadviseerd.</p> |
| 9 | Randstedelijke rekenkamer (2012). Duurzaam inkopen en aanbesteden – Provincie Zuid-Holland | Behalen van de streefwaarden | <p>Dit is een tussentijdse evaluatie om in te schatten in hoeverre de provincie Noord-Holland op weg is om te voldoen aan de afspraak om in 2015 100 procent duurzaam in te kopen.</p> <p>In 2010 werd 100 procent van de relevante producten duurzaam ingekocht. Echter, er zijn twijfels over deze score omdat niet altijd alle minimum criteria zijn meegenomen. Samenwerking tussen inkopers en vakafdelingen is echter beperkt waardoor het duurzaam inkopen onvoldoende wordt gegarandeerd.</p> |

| # | Onderzoek | Type | |
|----|--|--|--|
| 10 | Randstedelijke rekenkamer (2012). Duurzaam inkopen en aanbesteden – Provincie Noord-Holland | Behalen van de streefwaarden | Dit is een tussentijdse evaluatie om in te schatten in hoeverre de provincie Noord-Holland op weg is om te voldoen aan de afspraak om in 2015 100 procent duurzaam in te kopen. In 2010 werd 73 procent van de relevante producten duurzaam ingekocht. De rol van inkopers is echter adviserend, en duurzaamheid is daarmee niet verplicht. Betere borging van duurzaamheid in het inkoopproces wordt geadviseerd |
| 11 | Randstedelijke rekenkamer (2012). Duurzaam inkopen en aanbesteden – Provincie Utrecht | Behalen van de streefwaarden | Dit is een tussentijdse evaluatie om in te schatten in hoeverre de provincie Noord-Holland op weg is om te voldoen aan de afspraak om in 2015 100 procent duurzaam in te kopen. In 2010 werd 99 procent van de relevante producten duurzaam ingekocht. Inkopers zijn verantwoordelijk voor de duurzaamheid bij het inkoopproces. Echter, de kleinere inkopen mogen de vakafdelingen zelf doen, en daar is geen controle. |
| 12 | DHV (2012). Winstpotentieel voor duurzaam inkopen | Effectiviteit en impact van het beleid | In opdracht van het ministerie doet DHV onderzoek in welke sectoren de grootste duurzaamheidswinst is te halen via het inkoopproces. DHV vindt dat de overheid de grootste invloed kan hebben op het gebied van afvalverwerking, GWW, emissies van werktuigen en openbaarvervoer en in de utiliteitsbouw. |
| 13 | HMC Consult Leiden (2013). Professioneel duurzaam inkopen: uitkomsten kwalitatief onderzoek onder gemeenten, samenwerkingsverbanden, waterschappen en provincies | Proces en inhoud van de criteriadocumenten en het beleid | Naar aanleiding van de brandbrief van het bedrijfsleven en inkopers aan het ministerie, is dit onderzoek gedaan naar de behoeften van inkopers en bedrijfsleven hoe het beleid beter geïmplementeerd kan worden. De meest relevante bevinding uit dit onderzoek is dat duurzaam inkopen sterk leeft bij inkopers en dat daar veel kennis zit. Ook wordt daar gestreefd naar verdere verbeteringen in het proces door meer EMVI aan te besteden, meer te letten op TCO en extra criteria mee te nemen bovenop de minimum criteria. Echter inkopers ervaren een beperkte ondersteuning van de rest van de organisatie hierin. Budgethouders en bestuurders hebben vaak andere prioriteiten. Inkopers hebben vaak echter maar een adviserende functie. |



0Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiringideas