

Advies Duurzaam Inkopen

11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt

Advies aan staatssecretaris Atsma
Ministerie van I&M



Den Haag Juni 2011

Advies Duurzaam Inkopen

11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt

Advies aan staatssecretaris Atsma

Ministerie van I&M

Van:

VNO-NCW

MKB-Nederland

MVO Nederland

NEVI

De Groene Zaak

Den Haag

juni 2011

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Visie op duurzaam inkopen door de overheid	7
3. 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt	9
4. Verhouding ten opzichte van het Actal-onderzoek naar duurzaam inkopen	19
Bijlage I Begrippenlijst	21
Colofon	23
Geraadpleegde bronnen	24

V N O N C W

MKB
Nederland



NEVI

DE
GROENE ZAAK
ondernemers voor een duurzame economie

1. Inleiding

Dit advies is in samenwerking opgesteld door VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak. Doel van dit advies is om breed gedragen aanbevelingen te doen voor een ambitieus duurzaam inkoopbeleid, dat bijdraagt aan een versnelling en verdieping van verduurzaming en innovatie, zonder een onevenredige verzwaring van de administratieve lasten voor bedrijven en overheden.

VNO-NCW, MKB-Nederland en MVO Nederland hebben op 8 februari 2011 een voorstel gedaan aan staatssecretaris Atsma van het ministerie van Infrastructuur & Milieu om het duurzaam inkoopbeleid een nieuwe uitwerking te geven. Ook NEVI en De Groene Zaak hebben tijdens deze periode hun visie kenbaar gemaakt aan de staatssecretaris. Alle partijen namen leemtes waar in het huidige duurzaam inkoopbeleid en in de inkooppraktijk. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 10 februari 2011 heeft staatssecretaris Atsma de partijen verzocht een advies op te stellen.

Tijdens het opstellen van dit advies hebben de organisaties bijzonder veel constructieve reacties mogen ontvangen vanuit het bedrijfsleven, overheden, kennis- en maatschappelijke organisaties. Deze belangstelling markeert duidelijk het belang en de kansen die duurzaam inkopen biedt.

Partijen onderkennen de positieve effecten van het huidige beleid, met name in het creëren van bewustwording bij zowel de overheid als het bedrijfsleven. Lopende ontwikkelingen zoals de actualisatie van de criteria, *spoor 2* en de aanpak van het *Centraal Team Doorontwikkeling Duurzaam Inkopen van de GWW* komen al aan vele bezwaren van het bedrijfsleven tegemoet. Partijen willen deze ontwikkelingen dan ook niet afremmen, maar juist verder brengen. Dit advies bouwt daarom deels voort op bestaand beleid, vult dit aan en stelt wijzigingen voor waar nodig.

Waar in het duurzaam inkoopbeleid, tot op heden, de focus lag op de eindfase van het inkoopproces en het toepassen van criteria, adviseren partijen om verduurzaming breed te integreren in het inkoopproces van de overheid. De essentiële stap - namelijk duurzaam inkopen aanwenden als strategisch sturingsinstrument - kan anders niet worden gezet. Partijen bepleiten daarom een nieuwe weg, die grote duurzame en economische meerwaarde kan opleveren. Centraal komt te staan waar het echt om gaat: overleg tussen de klant en de leverancier over kansen voor verduurzaming; een shift van productdenken naar procesdenken, van middel- naar doelgericht.

Dit advies is, mede gezien de beperkte tijd waarin het is geformuleerd, een advies op hoofdlijnen. De organisaties zien het als een startpunt voor het verbeteren van het huidige duurzaam inkoopbeleid en de inkooppraktijk, waarbij bovengenoemde organisaties graag betrokken blijven. Daarom is het advies dat er een structurele borging wordt gegeven aan het overleg met markt-, overheids- en maatschappelijke partijen. Dit overleg kan ook voorzien in de behoefte aan nadere concretisering van het beleid in de praktijk.

Leeswijzer

Dit advies geeft eerst de visie van partijen op duurzaam inkopen weer. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor een succesvol duurzaam inkoopbeleid. In hoofdstuk 4 komt de verhouding van dit advies ten opzichte van het Actal-onderzoek naar duurzaam inkopen aan bod. In het advies zelf wordt een aantal *cursief gedrukte* termen gebruikt, die in de begrippenlijst aan het einde worden uitgelegd.

2. Visie op duurzaam inkopen door de overheid

Duurzaam inkopen moet gaan over people, planet én profit

Duurzaam inkopen betekent dat de overheid gelijktijdig milieu-, sociale- en economische afwegingen meeneemt wanneer zij zich als opdrachtgever in de markt begeeft. Hierdoor leidt het tot winst voor de belastingbetaler, het bedrijf en de samenleving. Dit komt ook tot uitdrukking in de prijs die de overheid wil betalen. Duurzaamheid levert in veel gevallen geld op en is lang niet altijd kostenverhogend. Door de focus te leggen op de langetermijninvesteringen en de totale levensduur, wordt duurzaamheid integraal meegenomen in de prijs.

Duurzaam inkopen moet dynamiek en kansen in markt stimuleren

Duurzaamheid is een dynamisch begrip. Dat moet niet in absolute zin gebruikt worden, maar als duiding van de ontwikkeling naar een steeds verdergaande duurzaamheid. Het beleid moet zodanig worden ingericht dat meebewogen kan worden met de continue ontwikkelingen in de desbetreffende markten en dat het zowel voor producten, diensten als leveringen toepasbaar is.

Een *procesaanpak* voor duurzame innovatie

De grootste kennis over duurzaamheid en innovatie ligt bij het bedrijfsleven. Die kennis moet voortaan in het inkoopproces naar boven worden gehaald. Dit betekent niet langer eenzijdig de vraag definiëren, maar deze samen met het veld ontwikkelen door de markt op het juiste moment en de juiste wijze te betrekken. Door te werken met een dergelijke *procesaanpak* stelt de overheid bedrijven in staat om eigen verantwoordelijkheid te nemen op het gebied van duurzaamheid en stimuleert zij duurzame innovatie. Het hart van de procesaanpak vormt dus de dialoog. Een belangrijke 'lesson learned' inzake verduurzaming door het bedrijfsleven zelf, is dat alleen door samenwerking van de partijen optimale afstemming mogelijk is en ambitieuze doelen gesteld kunnen worden. De aanbevelingen geven aan welke instrumenten ingezet kunnen worden bij deze aanpak.

De transitie moet worden gemaakt naar een procesaanpak. Met de procesaanpak beogen partijen te komen tot een aanpak van duurzaam inkopen die de markt stimuleert om met steeds duurzamere voorstellen te komen. De procesaanpak voor duurzaam inkopen richt zich daarbij op:

- 1) Het benutten van het totale inkoopproces
- 2) Het algemene proces van verduurzaming
- 3) Het keten- en bedrijfsproces

Duurzaam inkopen vraagt om lef, ambitie, vertrouwen en trots

Lef: de overheid durft haar nek uit te steken door duurzame innovaties mogelijk te maken.

Ambitie: de overheid beloont koplopers en stimuleert het peloton. Wie zich niet ontwikkelt, valt af.

Vertrouwen: de overheid vertrouwt op het bedrijfsleven door een procesaanpak en een beperkte bewijslast.

Trots: de overheid maakt duurzame innovatie mogelijk en helpt hiermee het bedrijfsleven verder op het duurzame pad. Een koploper- en voorbeeldfunctie is iets om trots op te zijn.

Duurzaamheid moet een rol spelen in elke fase van het inkoopproces

De werkgroep constateert dat de formulering ‘100% duurzaam inkopen’ door zijn absoluteheid heeft geleid tot een eenzijdige focus op minimumeisen. Een verduidelijking van de doelstelling maakt de weg vrij voor een beleid dat gericht is op continue verduurzaming. Geadviseerd wordt de doelstelling als volgt te interpreteren: namelijk dat *duurzaamheid in 100% van het inkoopproces wordt meegenomen, van voorbereiding tot uitvoering, waarbij de ruimte om te verduurzamen via inkopen maximaal wordt benut.*

Duurzaam inkopen eist invulling van professioneel opdrachtgeverschap en een professionele inkoopfunctie

Om duurzaamheid structureel te kunnen inbedden zijn professioneel opdrachtgeverschap en een professionele inkoopfunctie nodig. Dit betekent dat duurzaamheid is verankerd in het strategisch beleid van overheidsorganisaties en dat er sprake is van professioneel inkopen dat bijdraagt aan deze organisatiedoelstellingen. De term duurzaam inkoopbeleid suggereert dat het uitsluitend de inkoopfunctionarissen betreft, maar veel meer partijen hebben hier invloed op, zoals de interne klanten van de inkopende organisatie, beleidsmakers, bestuurders en politiek. Een succesvol duurzaam inkoopbeleid heeft oog voor al deze betrokkenen en laat hen optimaal bijdragen aan het verduurzamen van overheidsinkoop.

3. 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt

Aanbeveling 1: Jaag verduurzaming aan door *innovatiegericht inkopen* centraal te stellen

De focus van het beleid heeft lang gelegen op centraal geformuleerde minimeisen. Deze eisen komen echter pas in beeld nadat al is vastgelegd wat precies wordt ingekocht. De minimeisen stimuleren innovatie niet, terwijl het er juist om moet gaan dat bedrijven zich op duurzaamheid kunnen onderscheiden. Het duurzaam inkoopbeleid vraagt daarom om innovatiegericht inkopen. Bij innovatiegericht inkopen wordt de aanbesteding doelgericht ingericht voor innovatie of wordt de ruimte gelaten aan de opdrachtnemer om een innovatieve oplossing aan te bieden. Duurzaam inkopen kan zo een impuls geven aan vernieuwende bestaande oplossingen in de markt of daar nog een stap verder in gaan als *lead customer*.

Het voornaamste verschil tussen het standaard inkopen en innovatiegericht inkopen betreft vooral de start van het proces: bij het formuleren van de vraag. Deze wordt (nog) niet gespecificeerd in de precieze aanschaf, maar in een probleem of algemene omschrijving waar een oplossing voor moet komen en waarvoor bestaande oplossingen niet voldoen. Dit kan door middel van *functioneel specificeren*.

In dit kader doen partijen de volgende aanbevelingen:

- Identificeer - in navolging van bijvoorbeeld het *Lead Market Initiatief* (LMI) - voor welke producten, diensten en leveringen zich nieuwe groeikansen aandienen qua verduurzaming en ontplooi hiervoor met de betreffende sectoren een ontwikkeltraject.
- Stimuleer overheden om inkoopdoelen aan de duurzaamheidsthema's van de overheid te koppelen, door het opnemen van deze doelen in het inkoopbeleid. Investeer stevig in draagvlak en kennis over verduurzaming bij bestuur, management en budgethouders van inkoopende organisaties: bedrijven weten niet in welke richting ze moeten innoveren als er geen toekomstbeeld neergezet wordt.
- Committeer besturen en inkooporganisaties aan SMART geformuleerde doelstellingen ten aanzien van innovatiegericht inkopen. Van belang is dat duidelijk gemaakt wordt dat innovatiegericht inkopen ook bij standaardinkopen of diensten goed mogelijk is. Innovatie hoeft niet op de hele opdracht betrekking te hebben, maar kan een combinatie zijn van functionele en technische specificaties.
- Onderzoek bij het verkennen van oplossingen al in een vroeg stadium welke eisen, wettelijke regels en protocollen innovatieve oplossingen lijken te belemmeren en geef aan hoe inkooporganisaties hiermee kunnen omgaan. Creëer hiervoor een centraal platform met 'best practices'. Op deze manier kan het Nederlandse bedrijfsleven een blijvende voorsprong ontwikkelen.
- Zorg voor effectievere financiële prikkels, bij inkooporganisaties, die motiveren om langetermijninvesteringen te doen. Maak bij budgettering ruimte voor het toepassen van *Total Cost of Ownership* (TCO) door investerings- en exploitatiebudgetten aan elkaar te koppelen. Ontwikkel concrete handvatten om inkopen op basis van levensduurkosten en een koppeling van investerings- en exploitatieboekhouding door te voeren.

- Geef inkooporganisaties handreikingen om TCO mee te nemen als gunningscriteria. Zowel de EU als diverse EU-lidstaten werken aan methodieken om de totale levensduurkosten, inclusief externe milieukosten, mee te nemen bij aanbestedingen¹. Dit leidt tot structurele besparingen en duurzaamheidswinst. Voorkomen wordt dat producten die in aanschaf het goedkoopst, maar over de totale levensduur duurder zijn, gekocht worden.
- Stimuleer inkooporganisaties om meer gebruik te maken van instrumenten als marktanalyse en -consultatie, waarbij leveranciers worden uitgedaagd om met duurzame oplossingen te komen. Dit is cruciaal voor het benutten van het strategische potentieel van aanbestedingen en voor het realiseren van bestuurlijke doelstellingen op het gebied van innovatie en duurzaamheid.
- Onderzoek welke belemmeringen in de vorm van regelgeving, normering, financiën of juridisch de verdere invulling van zowel *lead customer* als TCO hinderen en pak deze aan.

Aanbeveling 2: Bevorder functioneel specificeren

Functioneel aanbesteden of specificeren is een zeer geschikte vorm om deels innovatiegericht in te kopen. Het prikkelt verschillende markten om met alternatieve en duurzame oplossingen te komen. De verantwoordelijkheid voor het leveren van de meest duurzame producten en diensten verschuift naar de opdrachtnemer.

- Maak in het beleid onderscheid tussen opdrachten die geschikt zijn om functioneel te specificeren en opdrachten die hiervoor minder geschikt zijn.
- Inkooporganisaties die functioneel kunnen en willen aanbesteden/specificeren kunnen gebruik maken van bijvoorbeeld de aanpak van het *Centraal Team Doorontwikkeling Duurzaam Inkopen*. Stimuleer dat inkooporganisaties deze afweging expliciet maken. Zij maken maximaal gebruik van de mogelijkheden die het aanbestedingsrecht hun biedt en leggen hierover openbaar rekenschap af.

Aanbeveling 3: Hanteer *geschiktheidseisen* en/of selectiecriteria gericht op de verduurzaming van bedrijfsprocessen

Neem verduurzaming van bedrijfsprocessen mee als absolute geschiktheidseisen of relatief selectie criterium, afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure. Het aanbestedingsrecht biedt hier ruimte voor omdat het bij geschiktheidseisen en/of selectiecriteria juist gaat om de aanbieder. Dit bevordert dat bedrijven een proces van verduurzaming ingaan, waarbinnen zij zelf hun eigen prioriteiten stellen. Vanuit het centraal duurzaam inkoopbeleid moet bepaald worden hoe dergelijke geschiktheidseisen en/of selectiecriteria kunnen luiden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de ontwikkelingen zoals beschreven in ISO of andere breed erkende richtlijnen en/of in de branche ontwikkelde standaarden. Ontwikkel ook een handreiking voor inkopende diensten en bedrijven over hoe ze met deze criteria om kunnen gaan. Deze aanpak kan in beginsel generiek worden toegepast bij veel aanbestedingen, mits de criteria blijven voldoen aan de eis van proportionaliteit. Dit betekent dat ze ook kunnen worden toegepast bij inkopen waarbij geen centraal vastgestelde criteriadocumenten zijn ontwikkeld. In het *spoor 2*

¹ Zie <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>

traject wordt nu gewerkt aan een concrete invulling van deze aanpak, die kansrijk oogt, mits ook de administratieve lasten goed bewaakt worden.

Op te nemen geschiktheidseisen en/of selectiecriteria zouden er als volgt uit kunnen zien:

- Bedrijf heeft in overleg met stakeholders de voor deze opdracht meest relevante en significante duurzaamheidsthema's geselecteerd.
- Bedrijf heeft voor de geselecteerde thema's doelstellingen geformuleerd en openbaar gemaakt.
- Bedrijf is transparant over de voortgang van deze doelstellingen en beheersing van de risico's om deze doelstellingen te bereiken.
- Bewijsmiddel: *openbare zelfverklaring*. Te overleggen na de selectiefase, om administratieve lastendruk te verminderen.

Aanbeveling 4: Formuleer centraal minimum- en gunningscriteria op basis van een nieuwe aanpak

Partijen hechten eraan dat zowel minimumeisen als gunningscriteria centraal - dat wil zeggen binnen het programma duurzaam inkopen - worden geformuleerd. Dit biedt de markt duidelijkheid en voorkomt dat bedrijven worden geconfronteerd met steeds verschillende criteria en bijbehorende lasten. Ook biedt de gecreëerde voorspelbaarheid ruimte voor bedrijven om investeringen te doen in duurzaamheid. Van de centraal geformuleerde minimumeisen maken alle inkooporganisaties (en eventueel het bedrijfsleven) gebruik. De gunningscriteria (wensen) worden als een handreiking opgesteld. De huidige aanpak komt onvoldoende aan de wens tegemoet om duurzame innovatie mogelijk te maken en aan te sluiten bij marktontwikkelingen. Daarom adviseren partijen onderstaande uitgangspunten te hanteren bij het actualiseren en doorontwikkelen van de criteria.

Uitgangspunten nieuwe aanpak ontwikkeling minimum- en gunningscriteria

- Formuleer (middel)langetermijn-duurzaamheidsambities op Rijksniveau die als uitgangspunt dienen voor de centraal geformuleerde criteria op productgroepniveau.
- Focus bij de keuze van productgroepen (diensten, producten, werken) op het grootste inkoopvolume en de grootste potentiële duurzaamheidswinst.
- Bepaal met de sector de meest relevante duurzaamheidsthema's en baseer daar de criteria op. Houd rekening met het onderscheid tussen producten en diensten in duurzaamheidsimpact. Bij diensten zal de meeste winst te behalen zijn op lokaal sociaal gebied, terwijl bij producten deze winst vaak in de (internationale) keten en op milieugebied ligt.
- Herformuleer de criteria waar mogelijk in de vorm van doelcriteria. Dit type criteria laat het aan de markt over om oplossingen te genereren voor de gewenste doelstellingen.
- Formuleer de criteria in samenspraak met een evenwichtige vertegenwoordiging van brancheorganisaties, koplopers, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties.
- Schrap eisen die niet boven het wettelijke niveau uitstijgen.
- Sluit aan bij transparante (product)standaarden en vergelijkbare initiatieven, zoals *milieuproductverklaringen* op basis van LCA en keteninitiatieven, indien dat binnen de branche gebruikelijk is. Stimuleer de ontwikkeling van nieuwe standaarden indien deze nog niet bestaan.
- Er vindt geen te smalle uitvraag plaats naar een keurmerk of label, de inhoudelijke eisen moeten voorop staan. Overheden lichten toe welke kenmerken/eisen van een keurmerk men van belang vindt en nemen deze op in de uitvraag. Zodat leveranciers makkelijker kunnen aantonen dat zij een product of dienst hebben die aan deze of gelijkwaardige kenmerken voldoet. Een overheid kan voor toegestane bewijsmiddelen verwijzen naar keurmerken, labels, etc. die aan deze kenmerken/eisen voldoen, altijd met de toevoeging dat "gelijkwaardig" ook geaccepteerd wordt. De opdrachtnemer kan door verwijzing naar keurmerken/labels etc. aantonen aan deze kenmerken/eisen te voldoen of dit zelf onderbouwen.
- Zorg voor kennisontwikkeling bij inkopende partijen over het op een juiste manier toepassen van keurmerken. Wanneer in productgroepen lopende ontwikkelingen zijn om te komen tot breed geaccepteerde en geharmoniseerde rekeninstrumenten en milieudatabases, adviseren de partijen om het hanteren van dergelijke criteria, inhoudelijk en in de tijd, te laten aansluiten bij deze trajecten.
- Partijen bevelen aan om herzieningen tijdig kenbaar te maken via het eerder genoemde platform zodat de markt niet hoeft te speuren naar veranderingen en zijn investeringen hierop kan aanpassen.

Aanbeveling 5: Maak meer gebruik van EMVI en geef duurzaamheid een serieuze weging

Het aanbestedingsrecht gaat uit van twee gunningscriteria: de laagste prijs of de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). De EMVI-benadering biedt ruimte voor het meewegen van andere criteria naast de prijs. (Sub)gunningscriteria kennen een weging toe aan uiteenlopende aspecten van producten, diensten en werken, die naast prijs meewegen bij de keuze van een leverancier. Vanzelfsprekend blijft de eis gelden dat deze objectief, proportioneel, transparant en non-discriminatoire moeten zijn.

De gunningsfase biedt bij uitstek mogelijkheden om koplopers te belonen. Om EMVI maximaal te benutten ten behoeve van duurzaamheid doen partijen de volgende aanbevelingen:

- Formuleer centraal voorbeeld-gunningscriteria en leg in een handreiking uit op welke manier de weging kan plaatsvinden. De inkooporganisatie kiest op basis van duurzaamheidsambities van de eigen organisatie haar prioriteiten, het ambitieniveau en de weging. Inkooporganisaties stellen zelf dus geen nieuwe gunningscriteria vast, tenzij zij functioneel aanbesteden/specificeren toepassen.
- Maak het gebruik van de EMVI-methode de norm bij duurzaam inkopen om het innovatieve vermogen van de markt optimaal te benutten.
- Neem de hele levenscyclus van een product in ogenschouw en maak waar mogelijk gebruik van LCA-berekeningen.
- Het toepassen van gunningscriteria waarbij de prijs nog steeds 90% van de weging beslaat stimuleert duurzaamheid niet. Zonder precies vast te willen of kunnen leggen wat de weging zou moeten zijn, bevelen partijen aan voor duurzaamheid expliciete weegfactoren op te nemen in relatie tot de beoordelingsmethodiek.
- Daag de markt uit door bij EMVI-aanbestedingen prestatiebelonende gunningscriteria op te nemen. Hoe beter een onderneming scoort op een bepaald (duurzaamheids)aspect hoe groter de kans op gunning.
- Onderzoek de mogelijkheid van gunningscriteria op basis van eigenschappen van bedrijfsvoering op projectniveau, zodat duurzaamheidsprestaties van een bedrijf in het kader van de opdracht ook tot een gunningsvoordeel leiden.
- Pas contract- en leveranciersmanagement toe: evalueer regelmatig tijdens de uitvoering van het contract of de duurzaamheidstoezeggingen en voorgestelde doelen behaald worden en stuur waar nodig bij. Rapporteer en communiceer deze ervaringen weer via het platform "best practices". Hierdoor ontstaat een zogenaamde Demingcirkel waarbij gericht wordt op het continue verbeteren van duurzaamheidsprestaties van volgende aanbestedingen.

Aanbeveling 6: Investeer in verdere professionalisering en communicatie

Procesgericht, functioneel en innovatiegericht inkopen vragen om de juiste houding, kennis en vaardigheden bij opdrachtgevers én opdrachtnemers. Hier valt nog een grote verbetering te maken. Hoewel vooropstaat dat alle partijen de kansen die duurzaam inkopen biedt ondersteunen, valt niet te ontkennen dat er een zeker cynisme bestaat over de praktijk. De zorg richt zich onder andere op de vraag of duurzaamheid dan werkelijk telt, of dat toch de prijs doorslaggevend is. Ook is er twijfel ten aanzien van de kennis en vaardigheden van overheidsorganisaties om het beleid effectief toe te passen. Het is noodzakelijk de benodigde kennis en vaardigheden van de aanbestedende eveneens niet uit het oog te verliezen. Bij ieder

nieuw beleidsterrein is communicatie van wezenlijk belang. Zowel om het bekend te maken bij de potentiële uitvoerders als om draagvlak te verkrijgen en implementatie te bewerkstelligen. Partijen doen de volgende aanbevelingen voor professionalisering en communicatie:

Ten aanzien van inkooporganisaties:

- Investeer in kennis en vaardigheden voor het toepassen van functioneel aanbesteden/specificeren.
- Investeer in opleidingen rondom duurzaamheid en *professioneel opdrachtgeverschap*. Investeer in de kennis en capaciteit omtrent LCA, opdat inkooporganisaties in staat zijn de duurzaamheidsimpact van de aanschaf beter te kunnen beoordelen.
- Voorzie in contract- en leveranciersmanagement. Dit sluit goed aan bij de procesaanpak die zich immers richt op het steeds kunnen verbeteren van de prestatie. Door contractmanagement wordt de voortgang in beeld gebracht en kan er met de leverancier overlegd worden over continue resultaatsverbetering.
- Bied een kennisplatform, best-practices, instrumenten en ontmoetingen voor opdrachtgevers en -nemers. De 'lessons learned' van diverse overheidsorganisaties kunnen hier een goede basis voor vormen.
- Zorg voor een coherente en gezamenlijke communicatieaanpak door de diverse overheden (op het niveau van het Rijk, provincies, gemeenten e.d.) naar de inkooporganisaties.
- Organiseer - binnen bestaande gremia - een (digitaal) loket of deskfunctie waar inkooporganisaties met vragen terecht kunnen.

Ten aanzien van bedrijven:

- Investeer in kennis en vaardigheden bij bedrijven om met innovatieve en procesgerichte vragen ten aanzien van duurzaamheid om te kunnen gaan.
- Zorg voor goede voorlichting en communicatie aan bedrijven over de consequenties van het duurzaam inkoopbeleid en bied ondersteuning bij de toepassing ervan.
- Open - binnen bestaande gremia - een (digitaal) loket of deskfunctie waar bedrijven met vragen terecht kunnen.
- Geef vervolg aan al bestaande initiatieven om inkoop en markt met elkaar in gesprek te brengen, zoals de marktontmoetingen van PIANOo en NEVI. Hiermee wordt het vertrouwen van marktpartijen en overheidsinkopers in elkaar versterkt.

Aanbeveling 7: Zorg voor een solide financieel-economische onderbouwing van het beleid

Een daadkrachtig beleid kan niet zonder een solide financieel-economische onderbouwing. Het duurzaam inkoopbeleid is tot nu toe niet samengegaan met een goed uitgewerkte visie op de financieel-economische consequenties. Gezien de huidige economische situatie en de noodzakelijke bezuinigingen is dit meer dan ooit nodig. Duurzaam inkopen leidt in veel gevallen tot kostenbesparing op de (middel)lange termijn. Een eenzijdige focus op aanschafprijs zorgt dus voor extra kosten. Daarnaast blijkt uit verschillende praktijkervaringen dat professioneel opdrachtgeverschap en samenwerking met de markt tot grote kostenbesparingen én duurzaamheidswinst leiden. Soms gaan de kosten echter voor de baten uit. Ten aanzien van de financieel-economische onderbouwing van duurzaam inkopen adviseren partijen het volgende:

- Voorzie het duurzaam inkoopbeleid van een solide financieel-economische onderbouwing
- Investeer in kennis en vaardigheden rondom duurzaamheid en professioneel inkopen en opdrachtgeverschap, zodat hier op (middel)lange termijn de vruchten van geplukt kunnen worden.
- In sommige gevallen is het te verantwoorden een meerprijs te betalen voor duurzame producten. Met name op sociaal gebied kan het voorkomen dat bijvoorbeeld het voldoen aan internationale arbeidsnormen bij de productie leidt tot een kostenverhoging. In dit geval zal de overheid bereid moeten zijn hier de rekening voor te betalen.
- Richt de overheidsfinanciën zo in dat er ruimte komt voor TCO in plaats van een eenzijdige benadering gericht op aanschafkosten.
- Ontwikkel een visie op de internalisering van externe kosten. De kosten die worden veroorzaakt door het aanschaffen van niet-duurzame producten worden vaak niet zichtbaar in de aanschafprijs. Deze kosten komen doorgaans voor rekening van de overheid en daarmee van de belastingbetaler. Juist wanneer de overheid zelf inkoopt, kan het een economisch verantwoorde afweging zijn om een meerprijs te betalen en hiermee externe kosten te voorkomen. Die komen dan niet later alsnog voor de rekening van de overheid.

Aanbeveling 8: Verbeter de monitoring van duurzaam inkopen

Tot nu toe werd bij de monitoring van het duurzaam inkoopbeleid voornamelijk gekeken naar de toepassing van minimumeisen. Dit heeft geleid tot een eenzijdige focus en een starre aanpak. Monitoring is een prima instrument om duurzaam inkopen te stimuleren, maar dan moet de monitoringsmethodiek beter aansluiten bij de werkelijke doelstelling van het beleid, namelijk de bijdrage aan verduurzaming. Bovendien zorgt goede monitoring ook voor minder vrijblijvendheid in de toepassing van het beleid door overheden. Partijen doen de volgende aanbevelingen ten aanzien van de monitoring:

- Monitor en communiceer de doelstellingen over het gehele inkooptraject en niet alleen de toepassing van minimumeisen. Maak via de monitor het percentage expliciet waarbij meer is gedaan dan het toepassen van minimumeisen, zoals strategische marktconsultatie, prestatiebelonende gunningscriteria, TCO en functioneel specificeren.
- Zorg dat besturen van overheidsorganisaties verantwoording afleggen over de mate waarin zij duurzaam inkopen. Pas hierbij het 'comply or explain-principe' toe.
- "Name and fame" goed presterende overheidsorganisaties zodat deze ook als voorbeeld kunnen dienen door middel van benchmarking. Betrek bij de monitor ook de aanbodkant om inzicht te krijgen in het effect van duurzaam inkopen en tref maatregelen indien deze effecten achterblijven.
- Voeg aan het in oprichting zijnde (klachten)loket aanbestedingen volgens de nieuwe aanbestedingswet ook nadrukkelijk de taak 'duurzaamheid in inkoop' toe. Ook kan steekproefsgewijs controle worden uitgevoerd. Dit zou invulling kunnen krijgen in de vorm van een ombudsfunctie. Via deze ombudsfunctie kunnen overheden aangesproken worden en kan gevraagd en ongevraagd advies uitgebracht worden ten aanzien van de voortgang van het duurzaam inkoopbeleid.

- Hergebruik voor de monitor zoveel als mogelijk de informatie uit de reeds bestaande informatiestromen die aanbestedende diensten uitbrengen en beperk de extra uitvraag.

Aanbeveling 9: Beperk de administratieve lasten

Bedrijven, maar ook inkooporganisaties, worstelen met de administratieve lasten die gepaard gaan met het inkoopproces. Dit wreekt zich in het bijzonder bij het MKB. Dit heeft onder meer te maken met de bewijsstukken die moeten worden overlegd. Partijen doen de volgende aanbevelingen ten aanzien van de beperking van administratieve lasten:

- Vraag in de selectie- en gunningsfase alleen om relevante informatie en/of eigen verklaringen indien noodzakelijk en beperk dit tot het geven van de opsomming, niet de feitelijke stukken.
- Verzoek uitsluitend aan de inschrijvers die de gunning winnen om bewijsstukken.
- Volsta waar mogelijk met (openbare) zelfverklaringen en vraag niet alles op papier, maar toets vooral ook de naleving in de praktijk.
- Pas preselectie toe bij complexe aanbestedingen (niet alles aan iedereen vragen).
- Overweeg om na de preselectie tegemoet te komen in de gemaakte inschrijf- of ontwerpkosten van de afvallers. Dit is vooral interessant bij complexe aanbestedingen of waar gestreefd wordt naar een hoge ambitie qua innovatie.
- Digitaliseer waar mogelijk: kijk wat de mogelijkheden zijn om via Tenderd de lasten te beperken.
- Ter voorkoming van fraude kan de aanbestedende dienst zich het recht voorhouden om op elk moment te kunnen verlangen dat de stukken worden overlegd.

Aanbeveling 10: Aandacht voor de aanpak (inter)nationale sociale voorwaarden

In de *internationale sociale voorwaarden* is reeds voor een groot deel gekozen voor een procesaanpak. Geadviseerd wordt het beleid ten aanzien van de sociale voorwaarden te handhaven met de volgende aanvulling. Bij bepaalde productgroepen zijn de voorwaarden geoperationaliseerd naar 'eerlijke handel' en leefbaar loon/inkomen. Wat zich daarbij wreekt is dat deze productcriteria middelvoorschriften bevatten die gelijklopend zijn aan de omschrijving van één specifiek keurmerk (voorgeschreven keteninitiatieven) voor de betreffende productgroep. Aanbevolen wordt voor deze aanvullende productgroepen de criteria op doelniveau te herformuleren, zodat producten die voldoen aan andere criteria met hetzelfde doel voor ogen ook aan de voorwaarden voldoen.

De overheid heeft daarnaast aangegeven per 1 juli 2011 social return bij aanbestedingen boven de 250.000 euro op te nemen. Ook overweegt men de code marktgedrag die in de schoonmaakbranche ontwikkeld wordt over te nemen. De overheid kan hier een voorbeeldrol vervullen. Daarbij wijzen de partijen er wel op dat juridisch alleen eisen gesteld mogen worden voor zover ze verband houden met het onderwerp van de inkoop en dat het moet gaan om het maximaal benutten van de mogelijkheden, niet het via de inkoop onverkort opleggen van harde kwantitatieve verplichtingen. Partijen gaan graag in op de uitnodiging van de overheid om hierover gezamenlijk in overleg te gaan.

Aanbeveling 11: Sluit waar nuttig aan bij Europese ontwikkelingen

Ook binnen Europa staat duurzaam inkopen inmiddels hoog op de agenda. Het GPP-kader van de Europese Commissie heeft milieucriteria ontwikkeld voor 18 productgroepen. Deze criteria hebben momenteel een vrijwillig karakter, maar er zijn geluiden dat zij in de toekomst verplicht zullen worden gesteld. Partijen zijn geen voorstander van verplichte eisen voor duurzaam inkopen in de Europese aanbestedingsregels, omdat hiermee de ‘afvinkcultuur’ wordt bevorderd. Het GPP-kader moet stimulerend en faciliterend werken binnen de EU-aanbestedingsregels. Hoewel Nederland zich heeft gecommitteerd aan de Europese doelstelling om in 2010 50% duurzaam in te kopen worden Nederlandse aanbestedende diensten niet gestimuleerd om de Europees ontwikkelde criteria te gebruiken. Nederland zou met het oog op het level playing field aansluiting moeten zoeken bij Europa en omgekeerd actief de Nederlandse lessons learned moeten inbrengen. Partijen adviseren het volgende:

- Informeer de Europese Commissie over de ervaringen vanuit Nederland en stimuleer de Commissie om over te gaan op een procesaanpak en een integrale PPP-benadering. De partijen onderschrijven de Hoofdpijnen van de Kabinetsreactie (brief aan uw Kamer van 28 maart) op het Europees Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. Het kabinet zet in haar brief onder de kop “Verhoging van drempelwaarden en bredere toepassing van procedures” in op het stimuleren van de dialoog tussen markt en overheid, onder andere door betere en bredere toepassing van instrumenten als de concurrentiegerichte dialoog en marktconsultaties. Dit is in onze visie cruciaal voor het benutten van het strategische potentieel van aanbestedingen en voor het realiseren van bestuurlijke doelstellingen op het gebied van innovatie en duurzaamheid. Neem in het Europees overleg ook nadrukkelijk de aanbevelingen in dit advies mee.
- Sluit aan bij herkenbare Europese criteria die zijn ontwikkeld volgens de in dit advies voorgestelde aanpak. Verlaat in deze gevallen de nationale criteriadocumenten. Dit is met name relevant voor productgroepen met voornamelijk internationale aanbieders, zoals ICT, of productgroepen die ‘locatieafhankelijk’ zijn.
- Stimuleer het gebruik van Europese criteria voor productgroepen die niet op nationaal niveau worden uitgewerkt. Voorwaarde ook hiervoor is dat de EU-criteria dezelfde lijn volgen als in dit advies geformuleerd.
- Handhaaf een nationale aanpak voor die productgroepen die locatiespecifieke kenmerken hebben. Sluit wel zoveel mogelijk aan bij Europese ontwikkelingen. Voor de bouw wordt in EU-verband gewerkt aan de normen voor bepaling van de duurzaamheid van bouwwerken (CEN TC350), waar TCO een onderdeel van is. De nationale criteria voor bouwwerken dienen hier bij aan te sluiten.
- Onderzoek verder hoe op Europees niveau kan worden samengewerkt om internationaal breed geaccepteerde standaarden en/of meetinstrumenten te ontwikkelen.

Tot slot

- Partijen bevelen aan dat de staatssecretaris een stuurgroep samenstelt met bedrijfsleven, overheden en maatschappelijke organisaties die onder verantwoordelijkheid van het kabinet meedenkt en adviseert inzake het duurzaam inkoopbeleid. Deze stuurgroep geeft nadere invulling aan de aanbevelingen, de implementatie en de communicatie. Partijen zijn bereid hier verder in mee te denken en een eerste aanzet te doen.
- Het bestaande overleg op sectoraal/productgroepniveau in het kader van de actualisaties van de criteriadocumenten wordt voortgezet, waarbij wordt aanbevolen de structuur steviger te maken en ervoor zorg te dragen dat representatieve organisaties, ook uit de keten, deelnemen.
- Het is van groot belang dat de verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties hun informatie via één integraal kennisplatform ter beschikking stellen.

4. Verhouding ten opzichte van het Actal-onderzoek naar duurzaam inkopen

Een belangrijke aanleiding voor dit advies ligt mede in het kritische Actal-onderzoek naar de lasten van het huidige beleid. De kritiek betreft zowel de administratieve lasten als de nalevingslasten die voortvloeien uit het duurzaam inkoopbeleid. Een kwantitatieve analyse van hoe dit advies bijdraagt aan het verminderen van de, door Actal berekende, nalevingslasten is niet mogelijk. Het Actal-onderzoek is gebaseerd op een meting in vier productgroepen, waar dit advies zich richt op de hoofdlijnen. Daarbij wordt aangetekend dat dit advies uitgaat van een breder perspectief op de kosten en baten die gemoeid zijn met duurzaam inkopen dan de door Actal gehanteerde berekeningsmethodiek.

Als de aanbevelingen in dit advies overgenomen worden, wordt een groot deel van de oorzaken die Actal noemt, aangepakt. De kern van de kritiek van het Actal-onderzoek betrof immers het feit dat de nalevingslasten voor ondernemers toenamen, maar dat de criteria niet leidden tot beloning voor verduurzaming en innovatie. Dit advies leidt tot hogere duurzaamheidsambities, beloont koplopers en minimaliseert de administratieve lasten.

Het Actal-onderzoek noemt daarnaast de volgende generieke knelpunten als de grootste belemmeringen voor ondernemers, welke in dit advies worden geadresseerd:

- Geen goede communicatie: dit advies richt zich in haar aanbevelingen nadrukkelijk op een stevige communicatie, monitoring en bewaking om te komen tot een geslaagde implementatie.
- Criteria zijn moeilijk in te zetten als gunningscriteria: aanbestedingsrechtelijk betreft de gunning de aanbieder op zichzelf, maar dit advies zoekt nadrukkelijk de ruimte om verduurzaming ook in de selectie- en gunningsfase mee te nemen. Door bijvoorbeeld de nadruk op prestatiebelonende gunningscriteria.
- Conflicterende of aanvullende eisen in de criteriadocumenten: de huidige criteria dienen op doelniveau herzien te worden, waardoor ook technische tegenstrijdigheden aangepakt worden.
- Bewijsvoering belastend: dit advies doet een aantal voorstellen om de administratieve lasten waar mogelijk stevig te beperken. Hierbij is aangesloten bij de aanbevelingen uit het zogenaamde SIRA-rapport uit 2010. Daarnaast blijft het van belang kritisch te blijven op praktijken waar de (administratieve) lasten zich niet verhouden tot de baten. Dit geldt nadrukkelijk ook voor andere onderdelen van de aanbestedingsregelgeving en praktijk (administratieve lasten worden maar voor een deel veroorzaakt door duurzaam inkopen en hangen sterk samen met de neiging van overheden om veel en onnodige bewijslast te vragen).
- Mogelijkheid tot valse concurrentie: het advies stelt nadrukkelijk dat tijdens de uitvoering van het contract de werkelijke naleving gecontroleerd moet worden, zodat de naleving geborgd is.
- Voordeel grote bedrijven: door minder op papier en meer op de dialoog te concentreren, moet de toegang van het MKB bevorderd worden. De kosten van offertetrajecten vormen nu eenmaal een zwaardere belemmering voor MKB-bedrijven.

Door het proces bij aanvang zo laagdrempelig mogelijk in te richten en administratieve lasten te verlagen, kan ook het MKB - waar grote stappen richting verduurzaming plaatsvinden - deelnemen.

Desondanks blijven inkoop- en aanbestedingsprocessen zeer kwetsbaar qua lastendruk voor zowel bedrijven als inkooporganisaties zelf. Continue aandacht voor het beheersen en verminderen hiervan is dan nodig. Partijen bevelen daarom ook aan dat de overheid over twee jaar een nieuw onderzoek verricht naar de baten en lasten van het duurzaam inkoopbeleid, zowel op economisch als op duurzaamheidsgebied.

Bijlage I Begrippenlijst

Centraal Team Doorontwikkeling Duurzaam Inkopen van de GWW

Dit is een gezamenlijk initiatief van opdrachtgevers en marktpartijen in de GWW-sector, waarbij gezamenlijk wordt gewerkt aan een korte en lange termijn visie om duurzaamheid op een hoger plan te brengen. De praktische uitwerking vindt plaats in de Aanpak Duurzaam GWW. Deze bestaat uit een stappenplan die in alle fases van het bouwproces kan worden ingezet, om zo op een uniforme werkwijze duurzaamheid op een professionele manier te borgen in het (voorbereidende) inkoopproces. De eerste stappen, bestaan uit: winst in integrale gebiedsontwikkeling, focus op duurzaamheidsthema's met de meeste impact, van voorschrijven naar innovatiegericht aanbesteden en gezamenlijke afspraken over in te zetten instrumenten om duurzaamheid meetbaar en verifieerbaar te maken. Aan de hand van een ambitieweb wordt de duurzaamheidsambitie voor het specifieke project bepaald. Hierdoor zal een uniforme taal worden ontwikkeld om duurzaamheidsambities in aanbestedingen te verwoorden. Het gaat om ambities op het gebied van het proces en uitvoering van het werk, én op het gebied van producten of systemen (de infrastructuur zelf).

EMVI

Bij EMVI (economisch meest voordelige inschrijving) worden naast de prijs uiteenlopende aspecten van producten, diensten en werken meegewogen in de gunning.

Functioneel specificeren

Met functioneel specificeren worden geen (technische) specificaties aangegeven, maar prestatie-eisen. Ook met het toestaan van varianten op het bestek krijgen inschrijvers de ruimte om met innovatieve ideeën te komen.

Geschiktheidseisen

Een aanbestedende dienst hanteert geschiktheidseisen om te kunnen bepalen of een gegadigde of inschrijver in staat is om de opdracht uit te voeren. Aan de geschiktheidseisen dient voldaan te worden om deel te mogen nemen aan de verdere procedure. Geschiktheidseisen zijn eisen met betrekking tot de technische en beroepsbekwaamheid, het financiële en economisch draagvlak en/of de beroepsbevoegdheid.

Innovatiegericht inkopen

Innovatiegericht inkopen is van belang voor de effectiviteit en efficiency van de overheidsbestedingen, maar ook voor de innovatiekracht van het (Nederlandse) bedrijfsleven. Voor het vinden van de meest duurzame of meest optimale oplossing is continue vernieuwing belangrijk.

Internationale sociale voorwaarden

De internationale sociale voorwaarden vormen een onderdeel van de duurzaam inkoopcriteria van de Nederlandse overheid. De sociale voorwaarden hebben betrekking op de internationale arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO (Engelstalig)) en de universele mensenrechten. De sociale voorwaarden worden als bijzondere uitvoeringsvoorwaarden aangemerkt en zijn bedoeld voor Europese aanbestedingen van producten, diensten en werken.

GPP-kader

Het Green Public Procurement (GPP) is een proces binnen de EU waarbij publieke en semi-publieke overheden zoeken naar en een keuze maken uit resultaten en oplossingen met minder impact op het milieu, gedurende de gehele levenscyclus, dan vergelijkbare oplossingen.

Lead customer

De eerste klant die bepaalde duurzame innovaties inkoopt en zo een ontwikkeling in gang zet.

LCA

Levenscyclusanalyse (LCA) is een methode om de totale milieubelasting van een product gedurende de hele levenscyclus te bepalen.

Lead Market Initiative

De Europese Commissie (EC) promoot de ontwikkeling van een innovatie gedreven economie, om de concurrentiepositie in de internationale markt te verbeteren. De EC heeft, met dit doel, een Lead Market Initiative (LMI) gelanceerd om een op innovatie gerichte strategie uit te voeren.

Milieuproductverklaring

De milieuproductverklaring geeft een overzicht van alle grondstoffen die in een product zijn verwerkt en van de milieu-impact van een product.

Openbare zelfverklaring

Met een openbare zelfverklaring kan een bedrijf aangeven hoe en op welke wijze het voldoet aan de gestelde eisen en criteria.

Procesaanpak

De procesaanpak heeft als doel om via een structurele dialoog tussen overheid en markt tot een continu proces van verduurzaming te komen. De procesaanpak voor duurzaam inkopen richt zich op drie niveaus: het aanwenden van het totale inkoopproces, het verduurzamen van de bedrijfsprocessen van de opdrachtnemer en het benutten van de mogelijkheden voor verduurzaming in de keten.

Professioneel opdrachtgeverschap

Het begrip professioneel opdrachtgeverschap kent een groot aantal dimensies, die samengevat kunnen worden als: professionele relaties, professioneel plannen en programmeren, professioneel bewaken en beheersen, professioneel verantwoorden en evalueren.

Spoor 2 traject

Het uitgangspunt van het spoor 2 traject is een procesgerichte aanpak met een focus op selectie- en gunningscriteria in plaats van op middelgerichte (minimum)eisen. Het doel van het spoor 2 traject is meer aandacht voor het proces van verduurzaming, innovatie, vermindering van administratieve lasten en beloning van koplopers.

Total Cost of Ownership (TCO)

De totale kosten van aanschaf, onderhoud en gebruik. De term wordt in dit advies afwisselend gebruikt met levensduurkosten.

Colofon

Aan dit advies is een bijdrage geleverd door:

VNO-NCW / MKB-Nederland

Hubert van Breemen
Jaap Petraeus
Sigrid Verweij

MVO Nederland

Lobke Vlaming
Monique Lempers (IDH)
Shirley Justice
Ted van der Put (IDH)
Willem Lageweg

NEVI

Jan Willem van der Meer
Karin van IJsselmuide

De Groene Zaak

Cameron Beckx
Geanne van Arkel
Henk Voormolen
Ivo Bonajo

Schuttelaar & Partners

Mariëtte van Amstel
Pieter Middeldorp
Suzanne van der Pijll

Geraadpleegde bronnen

- ACTAL, KPMG, *“Inhoudelijke nalevingslasten Programma Duurzaam Inkopen Overheid: Onderzoek naar 4 sectoren”*, Den Haag, januari 2010
- Ministerie van I&M, *“Handleiding duurzaam inkopen voor overheidsinkopers”*, Den Haag, januari 2011
- Ministerie van I&M, *“Begeleidende brief bij de vierde voortgangsrapportage duurzaam inkopen (kenmerk: DGM/PDI 2010030239)”*, Den Haag, november 2010
- Ministerie van I&M, *“Begeleidende brief bij de derde voortgangsrapportage duurzaam inkopen (kenmerk: DGM/PDI 2010002608)”*, Den Haag, januari 2010
- SenterNovem, *“Duurzaam Inkopen versie 2.0”*, Utrecht, 2009
- SenterNovem, *“Handleiding duurzaam inkopen voor overheidsinkopers”*, Utrecht, 2009
- SIRA, *“Administratieve Lasten Duurzaam Inkopen: Onderzoek naar de administratieve lasten voor bedrijven van de sociale en milieucriteria van het programma Duurzaam Inkopen”*, Nieuwegein, april 2010
- VNG, *“Aan de slag met duurzaam inkopen; een handreiking aan raadsleden, collegeleden en ambtenaren”*, Den Haag 2008
- <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>

PROCESAANPAK
KETEN
DIALOG
DYN
PROFE
SOCIAAL
TROTS
MARKT