

Vergaderjaar 2010–2011

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 141

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2011

Ik heb, zoals ik u eerder meldde, advies gevraagd over Duurzaam Inkopen aan de maatschappelijke organisaties VNO-NCW en MKB-Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI). Ik heb de Kamer toegezegd dat ik haar nog voor de zomer dit advies zou toezenden en daarbij zou aangeven hoe ik met de aanbevelingen zal omgaan.

Op 23 juni 2011 heb ik dit advies, dat ik u hierbij toestuur, in ontvangst genomen. In het onderstaande geef ik, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mijn reactie daarop.

Algemene reactie

Allereerst: ik ben ingenomen met het mij aangeboden advies. Het is winst dat organisaties uit het bedrijfsleven samen met de NEVI, die op een uiteenlopende manier betrokken zijn bij het overheidsinkoopbeleid, een door allen gedragen voorstel hebben geformuleerd. En ook dat hun achterban heeft ingestemd. Dat betekent dat we het Duurzaam Inkopen-beleid gezamenlijk – bedrijfsleven en overheden – verder vorm kunnen geven. Ik ben blij dat het advies een aantal aanbevelingen voor vernieuwing bevat en tegelijkertijd aanhaakt op waardevolle onderdelen van de aanpak tot dusver. Op deze manier kan de overheidsinkoop, en wat mij betreft ook de inkoop door bedrijven en anderen, blijvend bijdragen aan de *verduurzaming van de markt* als beleidsdoel.

Advies

Duurzaamheid, zo stelt het advies, ontwikkelt zich continu, zodat het bereiken van een inkoop die te allen tijde 100% duurzaam is niet als

realistische doelstelling beschouwd mag worden en nooit als absoluut gegeven kan gelden. Met de adviesgroep ben ik van mening dat Duurzaam Inkopen inderdaad een dynamisch proces is dat om die reden geen al te rigide keurslijf of gefixeerde duurzaamheidseisen verdraagt. Het proces moet juist nauw aansluiten bij wat zich in de praktijk ontwikkelt of heeft ontwikkeld. Ik kan mij goed in die redenering vinden. Van essentieel belang daarbij is dat afspraken over inkopen en aanbesteden door alle betrokkenen worden ervaren als kans en niet als belemmering. Maximale mogelijkheden voor duurzaamheid, voor innovatie en voor beperking van lasten zijn wat mij betreft dan ook kernbegrippen. Ik ben van mening dat het advies daaraan tegemoet komt.

De inhoud van de voorstellen

Ik loop de elf aanbevelingen uit het advies hieronder langs. Ik wil alle verschillende elementen in principe overnemen, vooropgesteld dat deze juridisch haalbaar zijn en geen extra administratieve lasten en overige nalevingkosten veroorzaken. Een aantal elementen van het advies kan op korte termijn worden gerealiseerd; andere vragen om verdere uitwerking. Ik wil dat doen in nauwe samenwerking met de adviserende partijen, de overheden en andere bij inkoop betrokken instanties.

Ik ga verder in op de mijns inziens belangrijkste voorstellen.

1. Jaag verduurzaming aan door innovatiegericht inkopen centraal te stellen

In het advies wordt verschillende malen op de noodzaak gewezen om het stimuleren van innovaties een plaats te geven bij duurzaam inkopen. Mijn collega van EL&I heeft als verantwoordelijk Minister voor innovatie een aantal initiatieven op dit gebied ontplooid, zoals een fysiek en virtueel kennisnetwerk innovatiegericht inkopen met best practices, bijeenkomsten, workshops en handleidingen op aanbestedingsthema's. Een *meeting point* voor duurzame innovaties is in voorbereiding. Samen met hem en de andere betrokkenen wil ik op korte termijn aanvullende voorstellen doen voor het stimuleren van duurzame innovaties in relatie tot duurzaam inkopen.

2. Bevorder functioneel specificeren

Voordat het hele aanbestedingsproces wordt doorlopen moet de inkoopende overheid zelf eerst helder en eenduidig vastleggen waar de beleidsaccenten liggen. Vervolgens moet waar mogelijk samen met de markt worden verkend waar voor de specifieke inkoop de kansen voor verduurzaming liggen en hoe die uitvraag het best kan worden geformuleerd *in functionele termen*. Ik vind dit waardevolle aanbevelingen die ik graag overneem. Ik zal daarbij ervaringen die in de praktijk al zijn opgedaan bijvoorbeeld bij projecten in de GWW- en Bouwsector uiteraard meenemen. Cruciaal voor het bevorderen van innovatieve oplossingen is een gedegen marktanalyse in een vroeg stadium en een nauwe samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.

3. Hanteer geschiktheidseisen en/of selectiecriteria gericht op de verduurzaming van bedrijfsprocessen

Bij de zogenoemde procesaanpak gaat de aandacht niet direct uit naar het product, maar naar producent en leverancier. Door de duurzaamheidprestaties van de leverancier en zijn toeleveringsketen mee te wegen, wordt meer recht gedaan aan de inspanningen die bedrijven ten aanzien van

duurzaamheid plegen. Ook dit element wil ik een plaats trachten te geven in een nieuwe systematiek van duurzaam inkopen. Het is van belang dat een goed evenwicht wordt gevonden tussen procesaanpak en productgerichte criteria. Ik denk aan een gedifferentieerde aanpak waarbij de nadruk op productcriteria gaandeweg verschuift naar voortraject en procesaanpak. Dit hangt mede af van de ervaring en productgroep. Momenteel wordt een onderzoek uitgevoerd naar de inpassing van een procesaanpak. De resultaten van dat onderzoek kunnen mogelijk bijdragen aan de bedoelde inpassing.

De adviesgroep stelt voor de milieuwinst die de productgerichte criteria genereren, als leidend te beschouwen en de *functionaliteit en doelgerichtheid* voorop te stellen. Ik ben het daarmee eens en zal het proces van actualisatie daarop richten. Ook de aanbevelingen om a) criteria op duurzaamheidsstandaarden te laten aansluiten en b) koppeling te leggen tussen duurzaamheidsambities en inkoopcriteria spreken mij aan. Overheden moeten daarom meer gelegenheid krijgen hun eigen accenten te leggen voor wat betreft de belangrijkste milieuthema's. Daarnaast kunnen ervaringen met innovaties worden gekoppeld aan verdere ontwikkeling van criteria. Met grote inbreng van het bedrijfsleven zijn in de afgelopen maanden enkele productgroepen geactualiseerd. Ik zie met de betrokken werkgroepen hoe de praktijk deze actuele kennis reeds kan gebruiken.

4. Formuleer centraal minimum- en gunningcriteria op basis van een nieuwe aanpak

Ik ben verheugd dat het belang van centraal geformuleerde criteria in dit advies wordt onderkend, ik wil de uitgangspunten voor een nieuwe aanpak daarvan meenemen.

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

Ik neem de aanbeveling om EMVI¹, maar ook Total Costs of Ownership² (TCO) als belangrijke uitgangspunten te hanteren graag over. Met name EMVI wordt al op verschillende plaatsen toegepast. TCO vind ik van belang omdat vaak ten onrechte het idee bestaat dat duurzaam inkopen duur zou zijn. Ik wil wel de kanttekening plaatsen dat EMVI en TCO elementen zijn van het totale inkoopproces, waarbij ook de verderop genoemde professionalisering van belang is. Belangrijk is om TCO, EMVI en ook het uitlokken van innovatieve oplossingen aan de markt bewust in te zetten. Verder behoeft met name TCO nog nadrukkelijk een verdere uitwerking en uitleg.

6. Investeer in verdere professionalisering en communicatie

Hier ben ik het mee eens. Ik heb van de Minister van BZK begrepen dat wordt onderzocht hoe met de instelling van Inkoop Uitvoeringscentra de gewenste professionaliteit kan worden bevorderd. Samen met mijn collega's van BZK en EL&I wil ik daarom de mogelijkheid verkennen dit professionaliseringsproces te versnellen, onder meer ook door het aansluiten bij en versterken van bestaande structuren op dat gebied.

¹ EMVI, de Economisch Meest Voordelige Inschrijving, betekent dat bij de gunning in een aanbestedingsprocedure niet alleen de prijs maar ook andere aspecten zoals bijvoorbeeld de milieuprestaties worden meegenomen

² TCO, Total Cost of Ownership, houdt in dat bij de kosten van de inkoop niet alleen rekening wordt gehouden met de kosten van de levering, dienst of werk, maar ook met de exploitatiekosten- en opbrengsten gedurende de hele levensduur. Dit is met name relevant voor de inkoop van producten waar met een wat hogere investering bij aankoop vaak grote energie- en daarmee kostenbesparing tijdens de levensduur wordt bereikt.

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

Een terechte aanbeveling. Duurzaam inkopen levert vaak op (middel)lange termijn kostenbesparingen op. Professioneel opdrachtgeverschap en samenwerking met de markt leidt tot kostenbesparing en duurzaamheidswinst.

8. Verbeter de monitoring van duurzaam inkopen

Het advies pleit voor een herbezinning op de huidige opzet van monitoring. De huidige opzet hanteert als maatstaf bij de vraag of een inkoop duurzaam is: «wordt aan de eisen voldaan?».

Ik ben het met de adviesgroep eens dat de beschreven nieuwe aanpak ook bij het monitoren tot uitdrukking moet komen en ik zal deze daarop aanpassen.

9. Beperk de administratieve lasten

In januari van dit jaar stelde Actal dat de lasten van ondernemers toenamen, maar dat de criteria voor duurzaam inkopen niet leidden tot beloning voor verduurzaming en innovatie.

Ik ben blij dat het advies enerzijds handvatten geeft om het beleid effectiever te laten zijn en anderzijds de grootste belemmeringen adresseert die Actal noemt.

De adviesgroep stelt dat de aanbevelingen een groot deel van de oorzaken aanpakken. Wel heeft het advies een breder perspectief op kosten en baten dan Actal.

Een van de aanbevelingen die de adviesgroep in dit verband doet, is de vraag naar bewijslast te beperken tot de laatste fase van het inkoopproces. Ik zie hiervan de voordelen. Deze maatregelen, die in feite het gehele inkoopinstrument betreffen, zijn nu ingezet door middel van het verplichtend maken van de zogenaamde «uniforme eigenverklaring» in het wetsvoorstel Aanbestedingswet, dat nu in de Tweede Kamer ligt. Verder vind ik de aanbeveling nuttig om over enkele jaren wederom de kosten (en baten) te laten onderzoeken.

10. Aandacht voor de aanpak (inter)nationale sociale voorwaarden

De positieve beoordeling van de sociale voorwaarden in het advies is voor mij aanleiding om deze voorwaarden op korte termijn te publiceren. Zoals toegezegd bij de bekendmaking van het beleid in 2009 (Kamerstuk 30 196-82) zal de toepassing van de sociale voorwaarden worden geëvalueerd.

Om voldoende gelegenheid te hebben ervaring met de sociale voorwaarden op te doen, wil ik de evaluatie in de loop van 2013 houden. De aanbeveling de passage over eerlijke handel/leefbaar loon op doelniveau te herformuleren, wil ik graag proberen uit te voeren. Omdat dit de afgelopen jaren ondanks intensief overleg nog niet is gelukt, wil ik daar de uitvoering van de sociale voorwaarden als zodanig echter niet op laten wachten.

11. Sluit waar nuttig aan bij Europese ontwikkelingen

Waar mogelijk wil ik de Nederlandse praktijk inbrengen, ook en vooral ten behoeve van een level playing field.

Overige aspecten die ik onder uw aandacht wil brengen

Motie Leegte

Met betrekking tot de motie Leegte (Kamerstuk 30 196-127) wil ik graag het volgende opmerken. Op 10 februari 2011 is in de reactie op de motie gerefereerd aan de NMa als zou deze een toezichhoudende rol hebben in dit dossier. Dat is niet juist. Het is op dit moment uitsluitend aan de rechter om op verzoek van een betrokken partij in te grijpen in een aanbesteding. Zoals aangegeven in de brief van de Minister van EL&I van 14 juni jl. (Kamerstuk 24 036, nr. 389), is de bevoegdheid van de NMa beperkt tot het opleggen van een boete aan een aanbestedende dienst in zeer specifieke gevallen waarover de rechter zich al heeft uitgesproken. Wel kan ik u melden dat het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (ook wel wetsvoorstel «Nerpe», Kamerstuk 32 157), dat op dit moment bij de Eerste Kamer ligt, de mogelijkheid zou bieden aan de verantwoordelijke minister om bij een schending van het Europese recht in te grijpen door middel van een aanwijzing. Dat zou voor dit dossier kunnen betekenen dat de Minister van EL&I ingrijpt in overeenstemming met de randvoorwaarden van het wetsvoorstel Nerpe als in een Europese aanbesteding onrechtmatig en discriminatoir gebruik wordt gemaakt van een keurmerk of een certificeringssysteem. Ik heb de kwestie daarom bij mijn collega van EL&I onder de aandacht gebracht.

Monitor Duurzaam Inkopen 2010

Tot slot maak ik van de gelegenheid gebruik u de resultaten aan te bieden van de Monitor Duurzaam Inkopen 2010¹. Uit dit onderzoek blijkt dat in 2010 van de overheden en onderwijsinstellingen die meedoen aan het Programma Duurzaam Inkopen gemiddeld 94 % aan de eisen voldoet. Een buitengewoon goed resultaat, gelet op het feit dat voor de andere overheden dan het Rijk de doelstellingen niet op 100, maar op 75 en 50 % lagen. Het rapport van de monitoring is bijgevoegd¹. In de bijlage treft u tevens een korte samenvatting van de achtergronden en uitkomsten¹.

Samenvatting

Samenvattend ben ik van mening dat het voorliggende advies zeer bruikbaar is en goede aanbevelingen doet voor het verbeteren van de systematiek van Duurzaam Inkopen. Ik vind deze ook goed aansluiten bij de moties Van der Werf/Leegte (Kamerstuk 30 196-129) inzake een raamwerk dat uitgaat van ambitie, lef en vertrouwen en Van den Berge/Van Veldhoven (Kamerstuk 30 196-130) inzake het meer toekomstgericht maken van het beleid.

Ik zal u in de eerstvolgende Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen op de hoogte stellen van de vorderingen bij het verbeteren van Duurzaam Inkopen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.