

Vergaderjaar 2011–2012

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 147

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2011

Op 23 juni jl ontving ik een advies over het programma Duurzaam Inkopen van een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van VNO-NCW, MKB-Nederland, De Groene Zaak, MVO-Nederland en de NEVI.

Bij brief van 24 juni heb ik u dit advies aangeboden met een eerste reactie hierop (TK 2010–2011, 30 196, nr. 141). Ik heb daarbij aangegeven blij te zijn met dit advies: het bedrijfsleven geeft daarin immers aan hoge ambities te hebben wat betreft het verduurzamen van producten, diensten en werken en te streven naar duurzame innovaties. Dit verheugt mij des te meer omdat het ook de visie van het kabinet is dat duurzaam inkopen een krachtig instrument is om de verduurzaming van markten te bevorderen. Om die reden heb ik toen al gemeld dat het kabinet het voornemen heeft de verschillende aanbevelingen over te nemen.

Met deze brief geef ik, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in grote lijnen aan hoe wij de aanbevelingen uit het advies in de praktijk willen doorvoeren.

In het algemeen ben ik van oordeel dat het een goed advies is. In deze brief geef ik aan langs welke lijnen ik het wil opvolgen en hoe dit nader wordt uitgewerkt.

Het advies roept op tot een omslag waarvan de kern is dat duurzaam inkopen wordt ingebed in het gehele proces van inkopen en aanbesteden. Dat gaat verder dan de huidige aanpak die het werken met vastgestelde criteria centraal stelt. Dit past in het ingezette beleid van inkoop en aanbesteden. Tegelijkertijd realiseert de commissie zich in haar advies dat die volledig professionele inkoop niet van vandaag op morgen zal zijn bereikt. Daarom wordt gepleit voor het handhaven van milieucriteria als baken voor inkopers, zij het dat verbeteringen in de formulering van deze criteria gewenst zijn. Het is de commissie niet ontgaan dat hierin al stappen zijn gezet. Ook ten aanzien van dit punt omarm ik het advies, want, zoals de commissie stelt, de ontwikkelingen moeten niet worden afgeremd, maar gestimuleerd.

Een essentieel onderdeel van het advies is verbetering van de dialoog met de markt. Ik zal een proces van dialoog inrichten dat tot de gewenste samenwerking moet leiden.

Uit het advies van het bedrijfsleven spreekt een hoge ambitie. Ook aan de kant van de overheden is dat enthousiasme er. Dat bleek nog eens uit de resultaten uit de Monitor 2010. Dit Monitor-onderzoek liet zien dat de overheden in 2010 ruimschoots hun doelstellingen ten aanzien van het toepassen van duurzaamheidscriteria hebben bereikt.

Alles bijeen beschouw ik dit nieuwe beleid als een forse omslag in de benadering van Duurzaam Inkopen. De hiervoor aangegeven hoofdlijnen zal ik in het vervolg van deze brief in de volgende onderdelen nader uitwerken

- Verbetering aanbestedingspraktijk
- Verbetering criteria
- Innovatiegericht inkopen
- Europese ontwikkelingen
- Evaluatie en Monitoring
- Organiseren van de dialoog overheid bedrijfsleven

In deze onderdelen komt ook een aantal andere aspecten van het inkoopbeleid aan de orde. Duurzaamheid is immers niet het enige beleidsaspect waar het inkoopbudget van overheden voor kan worden ingezet. De Kamer heeft bijvoorbeeld moties aangenomen over social return en innovatiegericht inkopen. Ik zal nader op de relatie met beide aspecten ingaan. Ook in Europees verband is de nodige ontwikkeling te zien. In verband met het belang voor ons toekomstig beleid op het gebied van duurzaam inkopen, zal ik ook hiervan een korte schets geven. Tenslotte hoort bij een vernieuwde aanpak ook een vernieuwing in de wijze van monitoren en evalueren. Mijn beeld hierover heb ik eveneens in deze brief opgenomen.

Verbetering aanbestedingspraktijk

Hieronder ga ik in op de betekenis van het advies voor professionalisering van inkopers, het toepassen van inkooptechnieken, zoals functioneel specificeren en de administratieve lasten.

Veel van de aanbevelingen zijn gericht op de verbetering van de aanbestedingspraktijk. Het Kabinet ervaart deze aanbevelingen als een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg van professionalisering van inkoop en aanbesteden. De afgelopen jaren is daarin al veel geïnvesteerd. Het Rijk heeft de afgelopen jaren het professioneel inkopen bevorderd onder andere door de oprichting van PIANOo, de invoering van categoriemanagement binnen de Rijksoverheid en de instelling van een Chief Procurement Officer. De professionalisering van de rijksinkoopfunctie krijgt een nieuwe impuls door de bundeling van inkoopkracht in een beperkt aantal Inkoop Uitvoerings Centra zoals voorgesteld in het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Voorts kiest het Rijk voor aansluiting bij goed opdrachtgeverschap (zoals recentelijk door de ondertekening van de code goed marktgedrag Schoonmaaksector- en glazenwasserbranche) en voor het toepassen van social return.

Professionaliteit is ook een voorwaarde voor het kunnen toepassen van inkooptechnieken zoals functioneel specificeren, EMVI (gunnen op basis van de Economisch Meest Voordeling Inschrijving waarbij de prijs maar één van de factoren is) in samenhang met het kunnen hanteren van modellen zoals Total Cost of Ownership (TCO) en Life Cycle Costing (LCC). Bij het Rijk is toepassing van EMVI voor een groot deel al standaard. Onderzocht zal worden of er bij een bredere toepassing van EMVI, waarbij

duurzaamheid serieus wordt meegewogen, nog formele belemmeringen zijn. Het kabinet zal zich inspannen om deze dan weg te nemen en onderzoeken hoe verbreding naar andere overheden gerealiseerd kan worden.

Ook het functioneel specificeren van de inkoopbehoefte kan bijdragen aan een duurzamer en innovatiever resultaat. Daarbij is het wenselijk realistische en objectieve weegfactoren toe te passen. Bij het Rijk wordt door de rijksbrede portfoliomanagers gestimuleerd om functioneel aanbesteden toe te passen waar dat mogelijk en wenselijk is. Verder is het van belang om duurzaamheidsaspecten ook op te nemen in contracten en deze te monitoren (leveranciersmanagement).

Een belangrijk aspect is voorts het kunnen toepassen van TCO-modellen. Met name bij dat deel van de overheid dat op basis van het kas/verplichtingenstelsel werkt, lijkt dit gecompliceerd. Het kabinet wil onderzoeken hoe binnen het Rijk een bredere toepassing van TCO-modellen kan worden bereikt.

PIANOo heeft op een aantal aspecten rond aanbesteden handreikingen en brochures beschikbaar. PIANOo organiseert voorts voor inkopers bij rijk en medeoverheden kennisoverdracht door voorlichtingsbijeenkomsten. De administratieve lasten bij leveranciers en bij de overheid zijn een punt van aandacht. Voor zover dit betrekking heeft op criteria kom ik daar bij dit onderwerp op terug.

Voor zover de lasten betrekking hebben op het aanbestedingsbeleid wijs ik erop dat het bij het Rijk al praktijk is om disproportionele administratieve lasten te voorkomen door bij complexe aanbestedingen preselectie van leveranciers toe te passen. Dit beperkt onder meer de inschrijf- en ontwerpkosten van de leveranciers die dan afvallen.

Elektronisch aanbesteden met behulp van TenderNed, zal leiden tot minder kosten voor het bedrijfsleven. Hierbij is onder andere een digitaal bedrijfsdossier voorzien waarin ondernemers hun bedrijfsgegevens kunnen registreren en belangrijke documenten, zoals bestekken en Nota's van Inlichtingen online kunnen bewaren. Op deze manier behoeft de onderneming niet voor elke aanbesteding opnieuw alle papieren bij elkaar te zoeken. Deze staan al geregistreerd in het systeem en kunnen direct worden gekoppeld aan een inschrijving. Dat scheelt tijd en kosten en dus administratieve lasten. Bij het Rijk wordt bovendien gewerkt aan de invoering van Digilnkoop (een rijksbreed systeem voor elektronisch bestellen en factureren) wat eveneens zal leiden tot lastenvermindering. Doorvoering van deze voor veel inkopers nieuwe aanpak vraagt ondersteuning van zowel overheden als het leverende bedrijfsleven. Hiertoe zullen komend jaar handreikingen worden opgesteld en steunfuncties in de vorm van bijvoorbeeld trainingen, marktmeetings en (al dan niet digitale) informatieplatforms worden ingericht.

Bij deze voornemens wil ik nog op twee punten wijzen. Deze ontwikkelingen geven een niet uitputtend overzicht van de weg die nodig is om tot volledige, professionele inkoop te komen. Het maakt echter wel duidelijk dat een grote en langdurige inspanning noodzakelijk is. Met alleen quick wins op de korte termijn kan dit doel niet worden bereikt. Daarom is het van belang om professionele inkoop te blijven nastreven.

Het tweede punt waar ik op wijs dat niet voor niets met regelmaat de situatie bij het Rijk wordt beschreven. Daar hebben mijn collega-bewindslieden en ik een directe beïnvloedingsmogelijkheid en die zullen we ook benutten. Maar de benadering dat professionaliteit de succesfactor is voor duurzaam inkopen geldt natuurlijk evenzeer voor andere overheden. Zoals ik al heb aangegeven, wil ik hen niet alleen via handreikingen en bijeenkomsten nadrukkelijk bij de vernieuwingen betrekken, maar zeker ook bij de dialoog met het bedrijfsleven.

Verbetering criteria

In het onderstaande zal ik nader ingaan op de aanpassing van criteria, sociale voorwaarden en social return en actualisering op korte termijn.

Uitgangspunt van Duurzaam inkopen is, ook volgens het advies, dat duurzaamheidscriteria blijven worden gehanteerd en centraal binnen het programma Duurzaam Inkopen worden opgesteld, maar dat deze op belangrijke punten worden aangepast. Voor het welslagen daarvan is en blijft de deelname van de verschillende stakeholders van belang. Ik zal het tot stand komen van de nieuwe criteria verder versnellen. Aanpassing van criteria vergt niettemin tijd. Daarom zal ik allereerst een volgorde van belangrijkheid aanbrengen binnen de productgroepen. De omvang van de potentiële duurzaamheidswinst is daarbij leidend.

Ik zal er voor zorgen dat er met betrekking tot criteria medio 2012 voldoende handvatten zijn om inkopen in de geest van het advies te kunnen uitvoeren. Voor de belangrijkste productgroepen kan dit een volledige actualisatie betekenen, voor andere vooralsnog alleen een aanpassing op onderdelen. Er zal worden bezien waar kan worden gewerkt met meer generieke criteria. De wijzigingen zullen tijdig kenbaar gemaakt worden aan de betrokkenen.

In het advies van de commissie wordt de suggestie gedaan om bedrijven die hebben geïnvesteerd in het verduurzamen van hun bedrijfsprocessen meer kansen te geven op overheidsopdrachten. Hiertoe zijn modellen uitgewerkt waarvan echter, zoals het advies terecht opmerkt, nog niet zeker is of deze met het oog op proportionaliteit wel juridisch haalbaar zijn. Ik heb daarom onlangs advies hierover gevraagd aan de Landsadvocaat en hoop u daarover spoedig te kunnen informeren. Bij een positief resultaat zal een en ander in het kader van de verbetering van de criteria worden uitgewerkt.

Voor het kunnen opnemen van sociale voorwaarden in aanbestedingen, gericht op internationale arbeidsnormen en mensenrechten, zijn ondersteunende documenten gepubliceerd op de PIANOo-site. Bij het Rijk wordt hiermee in het kader van het eerder genoemde categoriemanagement al ervaring opgedaan.

Social return, gericht op de inzet van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt, wordt door veel gemeenten toegepast en is vanaf 1 juli 2011 ook voor het Rijk standaard voor alle passende aanbestedingen van werken en diensten vanaf € 250 000. Bij de zeer grote en complexe aanbestedingen van Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst wordt begonnen met elk twee aanbestedingen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft u daarover mede namens zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd (Kamerstukken II, 2010/11 32 501-12).

Bij de actualisering is het uitgangspunt dat – overeenkomstig het advies van de commissie – de criteria daar waar dat kan functioneel worden gespecificeerd en zo veel mogelijk worden omgezet naar doelcriteria. Functioneel specificeren betekent dat geen technische specificaties worden aangegeven maar prestatie-eisen. Met doelcriteria wordt bedoeld op de bijdrage van de aanbesteding aan bepaalde duurzaamheidsdoelen. Daar waar sprake is van gunningcriteria bij aanbestedingen zal bij voorkeur gebruikt gemaakt worden van een opwaarts lopende of «glijdende» schaal, wat wil zeggen dat leveranciers een grotere kans op gunning hebben naarmate hun aanbiedingen qua duurzaamheid ambitieuzer zijn.

Daar waar dat op deze korte termijn mogelijk was, heb ik in de bestaande criteriadocumenten al een aantal aanbevelingen van het advies verwerkt. Het betreft primair het schrappen van criteria die al een bestaande wettelijke eis betroffen en het aanpassen van de teksten met betrekking tot bewijsmiddelen, zodat deze minder zullen worden gevraagd en de administratieve lasten dus dalen. Daarnaast zijn de teksten over sociale criteria aangepast op de recente publicatie van de sociale voorwaarden en van documenten over «social return» en verantwoordelijk marktgedrag. Tevens is bezien of het ook mogelijk was de criteria nu al meer doelgericht en functioneel te maken. De constatering was dat daarvoor meer tijd nodig is, mede omdat dit een intensieve samenwerking met de stakeholders vereist.

In de actualiseringtrajecten die het afgelopen jaar voor een aantal productgroepen hebben plaatsgevonden, is vaak al aandacht besteed aan meer elementen zoals die in het advies worden genoemd. Hoewel deze actualisaties nog niet hebben geleid tot documenten die geheel in overeenstemming zijn met het advies, is de meerwaarde ten opzichte van de oude documenten zodanig dat de meeste betrokken stakeholders het wenselijk vonden deze te publiceren. Ik ben dat met ze eens en heb daartoe inmiddels actie ondernomen. Tenslotte meld ik u dat met betrekking tot de motie Jacobi / Koopmans (Kamerstuk 31 532, nr. 51) over erkende streekproducten als onderdeel van het duurzaam inkoopbeleid overleg gaande is met organisaties van streekproducten.

Innovatiegericht inkopen

In het advies wordt meer malen gewezen op het belang van innovatiegericht inkopen voor het realiseren van duurzaamheidsambities. Ook hier geldt dat het in de eerste plaats van belang is om de aanbestedingspraktijk verder te professionaliseren. Daarnaast wordt in het advies aandacht gevraagd voor de strategische kant van innovatiegericht inkopen waarbij enerzijds van overheden wordt gevraagd om inkoopdoelen aan duurzaamheidsthemas te koppelen en anderzijds vanuit de markt te identificeren voor welke producten, diensten en leveringen zich nieuwe groeikansen aandienen. Dit vraagt om bestuurlijk draagvlak en commitment, maar ook om het bij elkaar brengen van markt en overheid, lang voordat daadwerkelijke aanbestedingen plaatsvinden.

Ik wijs in dat verband op een aantal recente, concrete initiatieven:

- Vroegtijdige marktparticipatie van het Point-One/HTAS netwerk in strategische gebieden van Rijkswaterstaat.
- Regionale bijeenkomsten in Amsterdam en Eindhoven, waar duurzame innovaties centraal stonden.

Verder wordt in het kader van het categoriemanagement bij het Rijk en in de primaire processen van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, RGD en grote gemeenten onder meer ingezet op dergelijke innovatiegerichte vormen van aanbesteding.

Bij het realiseren van duurzaamheidsambities, gekoppeld aan de internationale kansen voor het bedrijfsleven, sluit ik aan op het initiatief van het kabinet in het kader van het topsectorenbeleid, verwoord in «Naar de top, Het bedrijvenbeleid in actie(s)» (Bedrijfslevenbrief, Kamerstuk 32 637, nr. 15). Met het inzetten op het besteden van 2,5% van het overheidsbrede inkoopbudget aan innovatiegerichte inkopen vanaf 2012, geeft dit kabinet een commitment af voor de rijksoverheid. Ook regionale overheden zullen gestimuleerd worden om op basis van centraal vastgestelde doelen SMART doelstellingen te formuleren.

Het kabinet wil als lead customer ondernemers die aan baanbrekende innovaties voor maatschappelijke vraagstukken werken een duwtje in de rug geven. Hierbij richt het kabinet zich vanaf 2012 op vijf à tien concrete boegbeeldprojecten voor thema's die aansluiten op de innovatievraag van

de overheid. Een belangrijke plaats zal gegeven worden aan duurzaamheidvraagstukken, bijvoorbeeld elektrische mobiliteit, vermindering van grondstoffenschaarste en energiezuinige gebouwen. In het kader van deze boegbeeldprojecten zullen ook tafels georganiseerd worden voor overheid en bedrijfsleven over specifieke onderwerpen binnen de boegbeeldprojecten.

Verder zullen opschalingen van innovaties, zoals de thans lopende Blok-voor-blok aanpak in het kader van Gebouwde Omgeving, gerealiseerd worden. De bedoeling is immers ook de marktkansen voor bestaande innovatieve producten en diensten te vergroten. Ook zal in samenwerking met EL&I een website en portal «Meeting Point Duurzame Innovaties» worden ingericht waar enerzijds leveranciers of ontwikkelaars ideeën kunnen aanbieden en anderzijds aanbestedende overheden daarop kunnen reageren door zich aan te melden als eerste gebruiker, dan wel een vraag naar een duurzame oplossing voor een inkoopprobleem kunnen neerleggen.

Aansluiting bij Europese ontwikkelingen

Duurzaam Inkopen staat, zoals u bekend, ook in Brussel ruim in de belangstelling. Ik zal mijn inspanningen om de EU-aanpak goed te laten aansluiten bij de Nederlandse praktijk onverminderd voortzetten door te blijven wijzen op de voordelen van functionele en doelgerichte criteria en de noodzaak van professionalisering. Voor zover dat past binnen de kaders die wij – mede met dit advies – nu in ons land zullen vaststellen, zal ik bekijken voor welke productgroepen de nationale criteria zouden kunnen worden vervangen door de Europese. Daarnaast zal ik – indien relevant – stimuleren dat bij productgroepen van de EU-criteria gebruik wordt gemaakt indien nationale criteria en/of handvatten daarvoor ontbreken.

Evaluatie en Monitoring

Bij een vernieuwde aanpak zoals het advies bepleit, hoort ook een vernieuwde wijze van monitoring. Daarbij ligt voor de hand dat in het vervolg de monitor zich niet alleen richt op de toepassing van criteria, maar vooral ook op de nieuwe elementen van Duurzaam Inkopen, zoals genoemd in deze brief. De uitdaging is daarbij om enerzijds op meer aspecten te monitoren, waaronder ook de concrete effecten van Duurzaam Inkopen, en anderzijds een gebruiksvriendelijke en eenvoudige methodiek te vinden. Ik ga deze uitdaging graag aan en zal in overleg met partijen een nieuwe aanpak ontwikkelen.

Naast het monitoren van het bereiken van de doelstellingen op het vlak van de duurzaamheid in de Monitor Duurzaamheid zal het Rijk ook de voortgang opnemen in de Jaarrapportage bedrijfsvoering die jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Ik wil stimuleren dat ook binnen de andere overheden een systematische verantwoording zal plaatsvinden.

Bij het onderzoek naar een nieuwe aanpak zal ook worden gezien hoe deze past in de meer algemene evaluatie van het beleid en de uitvoering van de diverse aanbevelingen zoals weergegeven in het advies van het Bedrijfsleven. Waar dat passend is, zal ik het instrument «Naming & Faming» inzetten. Tenslotte laat ik onderzoeken of een Ombudsfunctie voor inkoopzaken tot de mogelijkheden behoort.

Organiseren van de dialoog overheid – bedrijfsleven

Hier zie ik twee lijnen.

Een sterk punt van het duurzaamheidsbeleid dat ik graag wil behouden is de nationale aanpak. Alle overheden – medeoverheden en het Rijk – hebben zich geschaard achter de huidige aanpak. Waar we nu een fundamentele omslag maken, is het goed dat ook die overheidsbreed wordt gedragen. Ik zal daartoe de dialoog met de medeoverheden organiseren.

En vervolgens is natuurlijk de dialoog met het bedrijfsleven van primair belang. Om dit gestalte te geven, zal een overlegstructuur worden ingericht waarbinnen alle genoemde partijen op zowel bestuurlijk/strategisch als tactisch/operationeel niveau zijn vertegenwoordigd. Ik denk daarbij niet alleen aan inkopers, beleidsmakers en hun ondersteunende organisaties, maar ook aan het bedrijfsleven en met name vertegenwoordigers van de organisaties die mij hebben geadviseerd. De centrale regie van en de eindverantwoordelijkheid rond Duurzaam Inkopen ligt bij mijn departement. In overleg met bewindslieden van andere departementen heb ik afspraken gemaakt over de verdeling van taken met betrekking tot de verschillende onderdelen. Zo zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verbetering van de aanbestedingspraktijk bij de Rijksoverheid blijven stimuleren en duurzaam inkopen daarbinnen de passende plaats geven, en zal de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie specifieke acties ondernemen gericht op de bevordering van duurzame innovatie via inkoopprocessen.

In het bovenstaande heb ik aangegeven hoe wij aan de slag zijn gegaan en de komende periode zullen doorgaan met het aanpassen van de systematiek van Duurzaam Inkopen. Daarmee geven we mede invulling aan de ambities die dit kabinet heeft neergelegd in de duurzaamheidsagenda en doen we dit in lijn met het advies vanuit het bedrijfsleven. Ik beschouw daarmee tevens de moties Van der Werf / Leegte en Van den Berge / Van Veldhoven (Kamerstuk 30 196, nrs. 129 en 130) als afgedaan. Volgend jaar zal ik u berichten over de voortgang daarvan in de vijfde Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen.

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