



Indiener: Rekenkamercommissie

Datum: 20 november 2020

Portefeuillehouder(s): Wethouder Bolderdijk

Portefeuille(s): Inkoop

Contactpersoon: R. Freytag

Tel.nr.: 8416

E-mailadres: freytag.r@woerden.nl

Onderwerp:

Rekenkameronderzoek Duurzaam Inkopen gemeente Woerden

Samenvatting:

De Rekenkamercommissie Woerden heeft onderzoek laten doen naar het duurzaam inkoopbeleid van de gemeente. Dat onderzoek heeft geresulteerd in zeven conclusies en aanbevelingen, vier voor de gemeenteraad en drie voor het college van burgemeester en wethouders.

Gevraagd besluit:

De raad besluit:

1. Kennis te nemen van het door de rekenkamercommissie uitgebrachte onderzoeksrapport naar duurzaam inkopen binnen gemeente Woerden.
2. Het college opdracht te geven om in het eerste kwartaal van 2021 een actualisering van de regels voor Inkoop en Aanbesteding aan de hand van het geactualiseerde VNG-model Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
3. Te kiezen voor een duidelijke afbakening van 'duurzaam inkopen' door daarbij de volgende definitie voor gemeente Woerden vast te stellen: 'Duurzaam inkopen is het toepassen van milieucriteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieucriteria voldoet. Daarbij heeft gemeente Woerden maximale focus op Social Return on Investment (SROI) en op kansen voor lokale ondernemers.'
4. Duurzaam inkopen te koppelen aan de bredere duurzaamheidsambities van gemeente Woerden, waarbij focus wordt gelegd op CO2-reductie en 10% circulair inkopen en waarbij jaarlijks de doelen voor de korte, middellange en lange(re) termijn worden geformuleerd.
5. Het college opdracht te geven de raad jaarlijks systematisch over de voortgang van de doelstellingen en de uitvoering van duurzaam inkopen te informeren.
6. Het college opdracht te geven de twee (geherformuleerde) doelstellingen te borgen in de afzonderlijke fases van het inkoopproces (productkeuze, inkoopproces, resultaten/evaluatie) en daarbij de nadruk te leggen op de productkeuze.
7. Gemeenschappelijke regelingen te verzoeken om Duurzaam inkopen terug te laten komen in de P&C-cyclus.

Inleiding

Waarom wordt dit voorstel nu voorgelegd?

De rekenkamercommissie heeft begin oktober de Bestuurlijke Nota Duurzaam Inkopen, met als bijlage het onderzoeksrapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college van burgemeester en

wethouders gestuurd. Nadat die bestuurlijke reactie is ontvangen wordt die Bestuurlijke Nota aan de raad gezonden voor raadsbehandeling.

Hoe is dit voorstel tot stand gekomen?

De rekenkamercommissie heeft bureau Twijnstra & Gudde opdracht gegeven om dit onderzoek uit te voeren. Na voltooiing van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen vastgesteld. Een aantal ambtenaren van gemeente Woerden heeft bijdragen geleverd aan dit onderzoek. Ook leden van het college van burgemeester en wethouders en een aantal raadsleden hebben geparticipeerd in het onderzoek.

Wat willen we bereiken?

Het doel van het onderzoek is om de raad inzicht te bieden in de doelen, het kader en de resultaten van Duurzaam Inkopen in Woerden. Dit om de raad in de mogelijkheid te stellen om de komende periode tot betere resultaten te komen en om de doelstellingen ten aanzien van Duurzaam Inkopen beter te borgen in de gemeentelijke organisatie.

Argumenten

De rekenkamercommissie concludeert in haar eindrapport dat:

- Er binnen gemeente Woerden geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld is van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen.
- De doelstellingen rondom duurzaam inkopen beperkt zijn verweven in de beleidsdomeinen in de ambtelijke organisatie; er is niet geëxpliciteerd wat deze doelstellingen betekenen voor de verschillende beleidsdomeinen.
- De raad alleen op het niveau van afzonderlijke inkoopprocessen wordt betrokken bij afwegingen rondom duurzaamheid indien hij geld beschikbaar moet stellen.
- De raad niet wordt geïnformeerd (en zich ook niet actief laat informeren) op het niveau dat inzicht biedt wat inkoop bijdraagt aan de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen van gemeente Woerden. Daar vraagt de raad ook niet actief naar.
- De doelrealisatie ten aanzien van duurzaam inkopen niet wordt bijgehouden waardoor vanuit Inkoop dus niet inzichtelijk is in welke mate de doelstellingen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 worden gerealiseerd.
- Met het instellen en aansturen van een gemeenschappelijke regeling door de raad kaders kunnen worden meegegeven over duurzaam inkopen.

Een toelichting bij de conclusies staat in paragraaf 2 van de bestuurlijke nota en in het onderzoeksrapport.

Om duurzaamheid beter te borgen in het inkoopproces heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen gedaan:

Actualiseer de regels voor inkoop en aanbesteding (beslispunt 2)

De regels omtrent Inkoop en aanbesteding zijn onvoldoende breed in de organisatie bekend en behoeven naar het oordeel van de rekenkamercommissie actualisering. Hierbij kan worden aangesloten bij het VNG-model.

Bepaal een eenduidige definitie voor duurzaam inkopen (beslispunt 3)

Er is binnen gemeente Woerden geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen. Een definitie voor duurzaam inkopen is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 wel aangegeven, maar werkt niet door in de praktijk. Door te kiezen voor een duidelijke afbakening van duurzaam inkopen wordt deze door alle geledingen in gemeente Woerden herkend en gedragen. De rekenkamercommissie stelt voor te kiezen voor een 'brede definitie'.

Koppel duurzaam inkopen aan de bredere duurzaamheidsambities van gemeente Woerden (beslispunt 4)

De doelstellingen rondom duurzaam inkopen zijn onvoldoende bekend bij afdelingen binnen de

organisatie, anders dan Inkoop. Dit kan worden opgelost door duurzaam inkopen onderdeel te maken van de bredere duurzaamheidsambities.

Laat u als raad jaarlijks actief door het college informeren over de voortgang van de doelstellingen en de uitvoering van duurzaam inkopen (beslispunt 5)

Door het college hiertoe opdracht te geven wordt de raad beter in staat gesteld zijn controlerende rol te vervullen op het gebied van duurzaam inkopen.

Borg de doelstellingen voor duurzaam inkopen in de afzonderlijke fases van het inkoopproces en leg daarbij de nadruk op de productkeuze (beslispunt 6)

In het inkoopproces wordt een onderscheid gemaakt in drie onderdelen: de productkeuze, het inkoopproces zelf en de resultaten en evaluatie. In het eerste onderdeel, de productkeuze kan het meest behaald worden ten aanzien van duurzaamheid. Omdat afdeling Inkoop niet bij alle inkoopprocessen kan worden betrokken, hangt de mate waarin duurzaam wordt ingekocht af van de persoonlijke intrinsieke motivatie van degene die een inkooptraject start.

Duurzaam inkopen ook in de P&C-cyclus van gemeenschappelijke regelingen (beslispunt 7)

Met het instellen en aansturen (zienswijzen) kan de raad ook aan besturen van gemeenschappelijke regelingen kaders voor Duurzaam Inkoop meegeven.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Het raadsbesluit heeft geen directe financiële gevolgen.

Communicatie

Bij de publicatie van het rekenkamerrapport heeft de Rekenkamercommissie een persbericht uitgebracht.

Vervolgproces

Aan de raad wordt voorgesteld om het college opdracht te geven om de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie uit te voeren. Wanneer de raad dit besluit, heeft het college tot taak om het raadsbesluit uit te voeren en de raad kan controleren of dit daadwerkelijk wordt gedaan. De rekenkamercommissie kan, na een aantal jaren, een vervolgonderzoek doen om te bepalen in hoeverre de door de raad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd. Aanvullend zal de commissie kritisch blijven volgen wat de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen is en hierover rapporteren in haar jaarverslag 2021.

Bevoegdheid raad:

In artikel 185 lid 4 van de gemeentewet is vastgelegd dat de Rekenkamer(commissie) een afschrift van haar rapporten aan de raad (en het college) zendt. In lid 2 van hetzelfde artikel is vastgelegd dat de rekenkamercommissie de opmerkingen en bedenkingen, die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht, aan de raad (en het college) meedeelt. De rekenkamercommissie kan aan de raad of aan het college ter zake voorstellen doen. Door dit raadsbesluit te nemen geeft de raad formeel de opdracht aan het college om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit te voeren.

Bijlagen:

- 20R.01154 Raadsbesluit
- 20R.01156 Bestuurlijke nota Duurzaam Inkopen en onderzoeksrapport
- 20R.01104 Bestuurlijke reactie bestuurlijke nota duurzaam inkopen

De indiener:

Voorzitter rekenkamercommissie

Drs. S.H. Dijk



Onderwerp: Rekenkameronderzoek Duurzaam Inkopen gemeente Woerden

De raad van de gemeente Woerden;

gelezen het voorstel d.d. 20 november 2020 van:

- Rekenkamercommissie

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

artikel 185, lid 4

b e s l u i t:

1. Kennis te nemen van het door de rekenkamercommissie uitgebrachte onderzoeksrapport naar duurzaam inkopen binnen gemeente Woerden.
2. Het college opdracht te geven om in het eerste kwartaal van 2021 een actualisering van de regels voor Inkoop en Aanbesteding aan de hand van het geactualiseerde VNG-model Inkoop- en aanbestedingsbeleid.
3. Te kiezen voor een duidelijke afbakening van 'duurzaam inkopen' door daarbij de volgende definitie voor gemeente Woerden vast te stellen: 'Duurzaam inkopen is het toepassen van milieucriteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieucriteria voldoet. Daarbij heeft gemeente Woerden maximale focus op Social Return on Investment (SROI) en op kansen voor lokale ondernemers.'
4. Duurzaam inkopen te koppelen aan de bredere duurzaamheidsambities van gemeente Woerden, waarbij focus wordt gelegd op CO2-reductie en 10% circulair inkopen en waarbij jaarlijks de doelen voor de korte, middellange en lange(re) termijn worden geformuleerd.
5. Het college opdracht te geven de raad jaarlijks systematisch over de voortgang van de doelstellingen en de uitvoering van duurzaam inkopen te informeren.
6. Het college opdracht te geven de twee (geherformuleerde) doelstellingen te borgen in de afzonderlijke fases van het inkoopproces (productkeuze, inkoopproces, resultaten/evaluatie) en daarbij de nadruk te leggen op de productkeuze.
7. Gemeenschappelijke regelingen te verzoeken om Duurzaam inkopen terug te laten komen in de P&C-cyclus.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Woerden in zijn openbare vergadering, gehouden op

De griffier,

De voorzitter,

drs. M.J.W. Tobeas

V.J.H. Molkenboer

BESTUURLIJKE NOTA DUURZAAM INKOPEN

Publicatie van de Rekenkamercommissie Woerden
Betreft: Bestuurlijke nota rekenkameronderzoek duurzaam inkopen
Vastgesteld op:

Postbus 45
3440 AA Woerden
Rekenkamer@woerden.nl

Inhoud

Inhoud	3
1. Aanleiding en inleiding	4
2. Conclusies en aanbevelingen	5
Bijlage A: Nota van bevindingen van Twijnstra & Gudde	8
Bijlage B: Paragraaf 4.2 van Geactualiseerd VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid	59

1. Aanleiding en inleiding

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het gemeentebestuur van Woerden de nodige ambities heeft op het gebied van duurzaamheid. Tijdens de Raadsacademie in november 2019 heeft de rekenkamercommissie aangegeven dat ze heeft gemerkt dat veel duurzaamheidsdoelen voor de lange termijn worden gesteld. Om inzicht te krijgen in de huidige doelen en resultaten op de korte termijn van het huidige beleid ten aanzien van duurzaamheid, is besloten een onderzoek in te stellen naar een tastbaar en concreet aspect hierbinnen, namelijk het duurzaam inkoopbeleid van de gemeente.

De Algemene Inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten van de gemeente Woerden dateren uit 2013. Ten aanzien van de duurzaamheid is daarin artikel 4.2 opgenomen. Dit artikel luidt: *Oprachtnemer dient in zijn bedrijfsvoering actief een verminderde belasting van het milieu na te streven.*

Het onderzoek naar duurzaam inkopen in de gemeente Woerden is uitgevoerd door Twijnstra & Gudde. Dit door het onderzoeksbureau uitgevoerde (en door de rekenkamercommissie begeleide) onderzoek heeft een aantal fasen doorlopen. Gestart is met een documentstudie naar de beleidsvorming, uitvoering en realisatie van Duurzaam Inkopen in Woerden. Daarbij is onder andere een drietal casussen geanalyseerd. Het feitenbeeld dat hierdoor ontstond is aangevuld en geverifieerd tijdens gesprekken met betrokkenen (ambtenaren, wethouders en raadsleden).

Door middel van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad inzicht bieden in de doelen, het kader en de resultaten van Duurzaam Inkopen in Woerden en in de mogelijkheid om de komende periode tot betere resultaten te komen.

De rekenkamercommissie heeft de volgende vragen geformuleerd.

1. Heeft de gemeente Woerden doelen gesteld met betrekking tot Duurzaam Inkopen?
2. Zijn de doelen door de gemeenteraad vastgesteld?
3. Heeft de gemeenteraad eventueel op een andere manier kaders gesteld ten aanzien van Duurzaam Inkopen?
4. Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Woerden?
5. Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?
6. Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen?
7. Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden te verwezenlijken?
8. In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?
9. Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord in het onderzoeksrapport. Dit onderzoeksrapport is als bijlage A bij deze Bestuurlijke nota opgenomen.

Op 15 juli 2019 heeft de VNG een geactualiseerd VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid gepresenteerd aan de leden. De begeleidende brief is gezonden aan het college en de gemeenteraad. Deze modelverordening bevat vier uitgangspunten, namelijk juridische, ethische en ideële, economische en ten slotte organisatorische uitgangspunten. Onder de ethische en ideële uitgangspunten staat het kopje integriteit en het kopje Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.

Het uitgangspunt bij Maatschappelijk Verantwoord Inkopen is dat de gemeente sociale, ecologische en economische aspecten in acht neemt. In de modelverordening spitst zich dat toe op

- Klimaatbewust Inkopen
- Biobased Inkopen
- Circulair Inkopen
- Internationale Sociale Voorwaarden.

De paragraaf over Maatschappelijk Verantwoord Inkopen is als bijlage B bij deze nota opgenomen

2. Conclusies en aanbevelingen

Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie de volgende conclusies getrokken en de daaruit volgende aanbevelingen aan de raad geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn onderverdeeld in conclusies en aanbeveling voor de raad, aan het college en met betrekking tot verbonden partijen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR DE RAAD

Conclusie

- De Algemene Inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten van de gemeente Woerden dateren uit 2017.

Aanbeveling 1: Vraag als raad om een actualisering van de regels voor Inkoop en Aanbesteding aan de hand van het Geactualiseerd VNG Model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

Conclusie

- Er is binnen Gemeente Woerden geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen. Een definitie voor duurzaam inkopen is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 wel aangegeven, maar werkt niet door in de praktijk. De aan duurzaam inkopen gelieerde doelstellingen (1. 100% duurzaam inkopen, 2. 10% circulair inkopen in 2020, 3. CO2-reductie) zijn niet algemeen bekend in de organisatie.
- De doelstellingen rondom duurzaam inkopen zijn beperkt verweven in de beleidsdomeinen in de ambtelijke organisatie; er is niet geëxpliciteerd wat deze doelstellingen betekenen voor de verschillende beleidsdomeinen.

Aanbeveling 2: Doe als raad een expliciete uitspraak in de afbakening en definitie van duurzaam inkopen zodat deze door alle geledingen in Gemeente Woerden wordt herkend en wordt gedragen. Maak daarbij een duidelijke keuze tussen de smalle of de brede definitie van duurzaam inkopen.

Smalle definitie: Duurzaam inkopen is het toepassen van milieucriteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieucriteria voldoet.

Brede definitie: Behalve de bovenstaande smalle definitie wordt ook tot duurzaam inkopen gerekend: 1) maximale focus op *Social Return on Investment* (SROI), 2) kansen voor lokale ondernemers.

Aanbeveling 3: Expliciteer daarbij als raad de koppeling tussen duurzaam inkopen en de bredere duurzaamheidsambities van Gemeente Woerden. Doe dit door de drie doelstellingen die behoren tot de

smalle definitie voor duurzaam inkopen terug te brengen naar twee doelstellingen, namelijk CO2-reductie en 10% circulair inkopen in 2020, en deze te herformuleren voor de korte, middellange en lange(re) termijn.

Conclusie

- De raad wordt op het niveau van afzonderlijke inkoopprocessen betrokken bij afwegingen rondom duurzaamheid indien hij geld beschikbaar moet stellen.
- Raadsleden worden niet geïnformeerd op het niveau dat inzicht biedt wat inkoop bijdraagt aan de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen van Gemeente Woerden. Daar vraagt de raad ook niet actief naar.

Aanbeveling 4: Informeer als raad bij het college actief naar de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen in een vroeg stadium bij afzonderlijke inkoopprocessen én naar de verwezenlijking in het algemeen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR HET COLLEGE

Conclusie

- In het inkoopproces wordt een onderscheid gemaakt in drie onderdelen: de productkeuze, het inkoopproces zelf en de resultaten en evaluatie. De meeste resultaten ten aanzien van duurzaamheid kunnen behaald worden vanuit de productkeuze.
- Omdat de capaciteit vanuit inkoop niet altijd is geborgd, is de mate waarin duurzaam wordt ingekocht vaak afhankelijk van de persoonlijke intrinsieke motivatie van degene die een inkooptraject initieert.

Aanbeveling 5: Zorg als college ervoor dat de twee geherformuleerde doelstellingen worden geborgd in de afzonderlijke fases van het inkoopproces (productkeuze, inkoopproces, resultaten/evaluatie) en leg daarbij de nadruk op de productkeuze.

Conclusie

- De doelrealisatie ten aanzien van duurzaam inkopen wordt niet bijgehouden. Er is vanuit inkoop dus niet inzichtelijk in welke mate de doelstellingen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 worden gerealiseerd.

Aanbeveling 6: Informeer daarbij periodiek en systematisch de raad over de voortgang van de doelstellingen en de uitvoering van duurzaam inkopen.

CONCLUSIES EN AANBEVELING MET BETREKKING TOT GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Conclusie

- Met het instellen en aansturen van een gemeenschappelijke regeling kunnen door de raad kaders worden meegegeven over duurzaam inkopen. Dat is echter geen vast aandachtspunt.

Aanbeveling 7: Geef als raad kaders mee aan gemeenschappelijke regelingen omtrent duurzaam inkopen en vraag of er vanuit de P&C-cyclus van de gemeenschappelijke regeling kan worden gereflecteerd op duurzaam inkopen.

Bijlage A: Nota van bevindingen van Twijnstra & Gudde

R A P P O R T

Onderzoek Duurzaam Inkopen

Rekenkamercommissie Woerden

Auteurs TwynstraGudde
Roel Lauwerier, Sharon Blair-Zuijderhoff en Thijs Boertien

10 augustus 2020 |

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 9

1. Inleiding 11

- 1.1 Aanleiding 11
- 1.2 Doelstelling 11
- 1.3 Onderzoeksvragen 11
- 1.4 Aanpak¹²
- 1.5 Leeswijzer 12

2. Doelstelling Duurzaam Inkopen 14

- 2.1 Definitie 'duurzaam inkopen' 14
- 2.2 Doelstellingen 'duurzaam inkopen' 14
- 2.3 Tussenbalans Doelstelling 18

3. Uitvoering Inkoopproces 19

- 3.1 Uitvoering inkoopproces: de opzet 19
- 3.2 Uitvoering inkoopproces: de werking 21
- 3.3 Tussenbalans Uitvoering inkoopproces 26

4. Doelrealisatie Duurzaam Inkopen 28

- 4.1 Resultaten 28
- 4.2 Afweging gezamenlijk inkopen 30
- 4.3 Tussenbalans Doelrealisatie 31

5. Rol van de raad 33

- 5.1 Kaderstelling 'duurzaam inkopen' 33
- 5.2 Informatievoorziening raad 36
- 5.3 Tussenbalans Rol van de raad 37

6. Conclusies en aanbevelingen 39

- 6.1. *Conclusie* 39
- 6.2. *'Gluren bij de burens'* 41
- 6.3. *Aanbevelingen* 44

7. Bijlagen 48

- Bijlage 1: Overzicht respondenten* 48

<i>Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde bronnen</i>	<i>49</i>
<i>Bijlage 3: Case I – Levering van afvalinzamelvoertuigen</i>	<i>51</i>
<i>Bijlage 4: Case II – Beheer, onderhoud en vervanging openbare verlichting</i>	<i>53</i>
<i>Bijlage 5: Case III – Beweegbare bruggen</i>	<i>55</i>

Inleiding

1.1 Aanleiding

'*Duurzaam en daadkrachtig midden in de samenleving*'. Dat is de titel van het collegeprogramma¹ van de gemeente Woerden uit 2018. Een groot deel van dit document gaat in op de ambities en de doelen die Woerden beoogt te realiseren op het gebied van duurzaamheid op de langere termijn.

In dit collegeprogramma is in het hoofdstuk 'Ondernemen in Woerden' ook een verwijzing opgenomen over *duurzaam inkopen*; zij het summier. De verbinding tussen de thema's duurzaamheid en inkoop komt verder voor in de Algemene Inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten van de gemeente Woerden (2013), de Leidraad Raamovereenkomst Beheer en Onderhoud Openbare Verlichting (2016) en krijgt een centrale plek in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017.

Veel van de duurzaamheidsambities uit het collegeprogramma uit 2018 van de gemeente Woerden reiken verder dan 2022, het jaar waarin de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ambitie dat Woerden in 2040 al tien jaar energieneutraal is. In dat licht heeft de Rekenkamercommissie Woerden de behoefte om in dienst van de raad een onderzoek te doen naar een aspect van duurzaamheid dat meer tastbaar is en op korte termijn in de uitvoering van de ambtelijke organisatie kan worden geborgd, namelijk 'duurzaam inkopen'.

1.2 Doelstelling

De rekenkamercommissie Woerden heeft het onderzoeksdoel als volgt omschreven:

*Het doel van het onderzoek 'Duurzaam inkopen' is de **raad** inzicht te bieden in de doelen, het kader en de resultaten van Duurzaam Inkopen in Woerden en in de mogelijkheden om de komende periode tot betere resultaten te komen.*

1.3 Onderzoeksvragen

Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Heeft de gemeente Woerden doelen gesteld met betrekking tot Duurzaam Inkopen? (blz. 11)
2. Zijn de doelen door de gemeenteraad vastgesteld? (blz. 31)
3. Heeft de gemeenteraad eventueel op een andere manier kaders gesteld ten aanzien van Duurzaam Inkopen? (blz. 31)
4. Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Woerden? (blz. 19)
5. Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?
6. Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen? (blz. 31)
7. Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden te verwezenlijken?
8. In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?
9. Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?

Voor de beantwoording van deze vragen is een normenkader ontwikkeld dat, naar aanleiding van de subvragen, vier verschillende facetten van duurzaam inkopen belicht. Er wordt gekeken naar de doelstelling en doelrealisatie van duurzaam inkopen, de uitvoering van het inkoopproces en de rol van de raad bij het duurzaam inkopen. Een analyse op deze facetten dient als basis voor toekomstgerichte aanbevelingen en lessen om in de komende periode tot betere resultaten te komen.

¹ Coalitieakkoord gemeente Woerden 2018-2022, p.5

Aspect	Normen
Doelstelling	a. Door de gemeente Woerden is gedefinieerd wat onder 'Duurzaam Inkopen' wordt verstaan. b. De doelstellingen omtrent 'Duurzaam Inkopen' zijn vertaald in concrete, meetbare en realistische doelen.
Uitvoering Inkoopproces	a. De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom 'Duurzaam Inkopen' zijn helder vastgelegd. b. De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom 'Duurzaam Inkopen' zijn in de praktijk helder voor de interne geledingen van de gemeente Woerden c. Er is herleidbaar gemaakt hoe de organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom 'Duurzaam Inkopen' bijdragen aan de realisatie van de vastgestelde doelen.
Doel- realisatie	a. Met de reeds ingezette acties en maatregelen rondom 'Duurzaam Inkopen' wordt het beoogde resultaat behaald. b. Er is bewust afgewogen of er gezamenlijk wordt ingekocht/aanbesteed.
Rol van de raad	a. De raad wordt betrokken bij het opstellen, het uitvoeren en het evalueren van de doelstellingen en de kaders rondom 'Duurzaam Inkopen'. b. De raad maakt (proactief) gebruik van zijn bevoegdheden in het kader van zijn controlerende rol. c. De raad vraagt en krijgt informatie die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn controlerende rol.

1.4 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een documentstudie. Hierbij is met name gekeken naar documenten die informatie bevatten over de beleidsvorming van duurzaam inkopen en de uitvoering en realisatie hiervan. Om een goed beeld te krijgen van het uitvoeringsproces rondom duurzaam inkopen en de resultaten hiervan behandelen we hiernaast in de analyse voorbeelden vanuit drie cases van aanbestedingen, te weten:

- Case I: Huisvuilwagens (bijlage 3)
- Case II: Straatverlichting (bijlage 4)
- Case III: Beweegbare bruggen (bijlage 5)

In de genoemde bijlagen is een korte omschrijving van de cases opgenomen. In de eerste fase van het onderzoek zijn ook documenten in het kader van de drie cases bestudeerd. In bijlage 2 is een weergave te vinden van alle geraadpleegde documenten.

De bevindingen uit de documentenanalyse hebben een eerste feitenbeeld opgeleverd. Dat beeld is tijdens interviews en groepsgesprekken geverifieerd en aangevuld. De onderzoeksvragen en het normenkader vormden de structuur voor de interviews, voor de cases aangevuld met specifieke vragen vanuit de documentenanalyse. Er zijn verschillende betrokkenen, zoals wethouders en ambtenaren, geïnterviewd (Zie bijlage 1). Raadsleden zijn door middel van een groepsgesprek betrokken bij het onderzoek.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt; deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Daarna zijn de verslagen vastgesteld. Het geverifieerde en aangevulde feitenbeeld is verwerkt in voorliggende conceptrapportage die voor ambtelijk wederhoor aan de organisatie kan worden voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de doelstellingen van de gemeente Woerden in het kader van duurzaam inkopen en hoe deze in beleid zijn verankerd. Vervolgens kijken we in hoofdstuk 3 naar de wijze waarop de organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom duurzaam inkopen is vastgelegd en hoe dit in werkelijkheid functioneert. Dit doen we aan de hand van een beschrijving en analyse van het inkoopproces. Dit hoofdstuk wordt gestaafd met voorbeelden uit de drie specifieke casestudies. In hoofdstuk 4 kijken we naar de resultaten die zijn behaald rondom duurzaam inkopen en in hoofdstuk 5 staan we specifiek stil bij de rol van de raad ten aanzien van duurzaam inkopen. We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen.

Aan het eind van alle hoofdstukken wordt een tussenbalans opgemaakt aan de hand van het normenkader. Deze toets is inzichtelijk gemaakt door gebruik te maken van drie kleuren. Groen staat daarbij voor voldoende/goed. Oranje wil zeggen dat Woerden middelmatig scoort. Rood betekent dat Woerden op dit onderdeel (op dit moment) onvoldoende presteert.

NB. Noot vooraf – de definitie van duurzaam inkopen in dit onderzoek

Er is geen wettelijk vastgestelde definitie van 'duurzaam inkopen' en het staat overheidsinstanties vrij om een eigen invulling te geven aan dit onderwerp². We zien in de praktijk dat veel gemeenten duurzaam inkopen in hun beleidsnota's vanuit de breedte van het thema duurzaamheid definiëren. Deze gemeenten beschouwen duurzaam inkopen vanuit de PPP-driehoek: People (menselijke factoren) – Planet (milieufactoren) – Profit (economische factoren), die op harmonieuze wijze gecombineerd zou moeten worden. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Woerden krijgen deze drie elementen ook specifiek een plaats (zie hoofdstuk 2). Echter, omdat de definitie van 'duurzaam inkopen' en de bijbehorende *doelstellingen* hoofdzakelijk zijn verbonden aan het aspect Planet (hoofdstuk 2) heeft de focus tijdens dit onderzoek op dit aspect van de PPP-driehoek gelegen. In het onderzoek wordt in de beschrijving en de analyse tijd ook stilgestaan bij menselijke factoren (zoals Social Return on Investment) of economische factoren (lokaal aanbesteden). Dit komt voort uit de gespreksronde, waarin verschillende respondenten voornoemde aspecten ook met het thema 'duurzaam inkopen' verbinden.

² Randstedelijke Rekenkamer: duurzaam inkopen en aanbesteden provincie Noord-Holland, april 2012

Doelstelling Duurzaam Inkopen

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de doelstellingen die zijn geformuleerd rondom duurzaam inkopen. Subvraag 1 (paragraaf 1.3: Onderzoeksvragen) staat hierbij centraal. In paragraaf 2.1 staan we stil bij de definitie van 'duurzaam inkopen' en in paragraaf 2.2 zoomen we in op de doelstellingen toebehorend aan 'duurzaam inkopen'. We ronden dit hoofdstuk af met een evaluatie van het aspect 'doelstelling duurzaam inkopen' aan de hand van het normenkader (paragraaf 2.3).

2.1 Definitie 'duurzaam inkopen'

Beschrijving

In 2017 is door de gemeenteraad van Woerden inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld³. Dit beleid bevat onderwerpen waar de gemeente zelf lokaal inhoudelijk invulling aan kan geven en vervangt het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013. In de geactualiseerde beleidsnota uit 2017 zijn hoofdstukken opgenomen over diverse onderwerpen, die vanwege bestuurlijke doelstellingen van belang zijn bij inkoop en aanbesteding. Deze onderwerpen kunnen aan de orde zijn bij de meervoudig onderhandse, nationale of Europese aanbestedingen die door de gemeente worden uitgevoerd. De drie thema's luiden:

A. maximale focus op social return on investment (SROI);

De gemeente Woerden wil bij het inkopen invulling geven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid op het gebied van arbeidsmarktparticipatie en inclusie en focust daarbij maximaal op SROI.

B. kansen voor lokale ondernemers;

Om de lokale economie te stimuleren vindt de gemeente Woerden het belangrijk dat de lokale ondernemers een kans hebben om opdrachten te verwerven.

C. zoveel mogelijk duurzaam en circulair inkopen.

De gemeente houdt rekening met de uitgangspunten van het 'duurzaam inkopen'. Duurzaam inkopen is het toepassen van milieu en/of sociale criteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieu en/of sociale criteria voldoet⁴.

Analyse

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 is een definitie van duurzaam inkopen gegeven. De vraag is of deze definitie helder genoeg is. In de definitie wordt gewezen op het incorporeren van milieu en/of sociale criteria in de inkoopprocessen. Ten aanzien van sociale criteria wordt niet duidelijk aangegeven hoe deze zich verhouden tot het andere sociale component (SROI) van het inkoopbeleid. In het beleid is in die zin geen sprake van een duidelijke afbakening van duurzaam inkopen.

Voor zover in het beleid een definitie is gegeven, wordt duurzaam inkopen in de praktijk op verschillende manieren gedefinieerd. Zo spreekt de ene respondent over het halen van het meeste maatschappelijke rendement uit één euro, terwijl de andere betrokkene spreekt over maatschappelijk verantwoord inkopen ten aanzien van het welzijn van ons allen⁵. Uit de gespreksronde maken we op dat er geen breed gedragen en gelijk beeld is van wat de gemeente onder duurzaam inkopen verstaat. Wat daarbij opvalt, is dat veel geïnterviewden SROI en soms ook kansen voor lokale ondernemers één op één noemen als aspecten van duurzaam inkopen. Het onderscheid dat in het beleid wordt gemaakt in drie thema's, blijkt in de praktijk niet op die manier te leven. Alle drie de maatschappelijke belangen die moeten worden meegenomen bij de inkoop, worden veelal geschaard onder de vlag van duurzaam inkopen.

2.2 Doelstellingen 'duurzaam inkopen'

Beschrijving

De gemeente Woerden geeft binnen thema C uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 een definitie

³ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, gemeente Woerden

⁴ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, gemeente Woerden, p. 11

⁵ Interview ambtelijk, d.d. 25 mei en interview ambtelijk, d.d. 14 mei

van duurzaam inkopen en splitst het thema vervolgens op in drie aspecten. In het kader van duurzaamheid stelt de gemeente Woerden zichzelf tot doel bij toekomstige aanbestedingen zo veel mogelijk:

1. 100% duurzaam inkopen

Bij elke aanbesteding waarbij dat opportuun is relevante duurzaamheidsbepalingen worden opgenomen in de vorm van eisen, selectie- en/of gunningcriteria. Er is volgens het beleid sprake van '100% duurzaam' indien de duurzaamheidscriteria voor een bepaalde productgroep van de site van PIANOO⁶ zijn toegepast.

De kaders voor '100% duurzaam inkopen' vinden haar oorsprong in het eerdere inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2013 en de raadsinformatiebrief van 8 december 2015⁷ waarin het college van BenW de raad nader informeert over aanbestedingsregels voor het beheer van de openbare ruimte en op aanbestedingen in het algemeen. In het eerdere beleid wordt de volgende definitie voor duurzaam inkopen gehanteerd: 'duurzaam inkopen is het toepassen van milieu en/of sociale criteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieu en/of sociale criteria voldoet. Deze definitie is overgenomen in het beleid van 2017.

2. In 2020 ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair inkopen

Circulair inkopen is gebaseerd op de beginselen van de circulaire economie, waarbij afval niet bestaat. Verspilling van grondstoffen wordt tegengegaan door de herbruikbaarheid van producten en materialen te maximaliseren en waardevermindering te minimaliseren. Ten behoeve van circulair inkopen heeft de gemeente Woerden de doelstelling geformuleerd om in 2020 ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair in te kopen.

De gemeente Woerden sloot eerder in 2014 de Overeenkomst Circulair inkopen samen met de provincie Utrecht en de gemeenten Amersfoort, Utrecht en Woerden⁸. Door deze overeenkomst aan te gaan, geven de partijen aan de ontwikkeling van een circulaire economie in de regio stimuleren. Om dit te realiseren willen zij uiterlijk in 2020 10% van hun inkoopbudget gebruiken om de economische, sociale en ecologische kansen die de circulaire economie de regio kan bieden te verzilveren. De lokale doelstellingen van de gemeente Woerden op het gebied van circulair inkopen uit 2017 vloeien dus voort uit een regionale overeenkomst uit 2014.

De gemeente erkent in 2017 in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid dat de doelstelling om in 2020 ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair in te kopen ambitieus is. In het beleid worden een tweetal complicerende factoren toegelicht. Enerzijds kan circulair inkopen alleen toegepast worden op inkopen waar ook daadwerkelijk materiaal wordt gebruikt (leveringen en werken). Ten tweede is de markt nog niet altijd in staat om circulaire aanbiedingen te doen. Het is dus van belang om zorgvuldig te bekijken waar circulaire mogelijkheden zijn. Dergelijke mogelijkheden wil de gemeente Woerden samen met andere gemeenten onderzoeken.

3. Reductie van de CO2 uitstoot.

De gemeente streeft naar reductie van de CO2 uitstoot. Dit ambitieert de gemeente omdat Woerden 100% klimaatneutraal wil zijn in 2030. Om dat te bereiken moeten ook de ondernemers die aan de gemeente leveren streven naar CO2 verlaging. De gemeente wil in dat kader bij de aanbestedingen die zich daarvoor lenen eisen stellen aan de reductie van de CO2-uitstoot.

Analyse

⁶ <https://www.pianoo.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen/productgroepen>

⁷ Raadsinformatiebrief (15R.00775) Toezegging 217: toelichting aanbestedingsregels, normen en bedragen voor beheer openbare ruimte, d.d. 8 december 2015

⁸ Overeenkomst Circulair Inkopen, d.d. 7 maart 2014

Overkoepelend

In deze paragraaf zoomen we in op de drie hiervoor beschreven aspecten en analyseren we of deze zijn uitgewerkt in concrete, meetbare en specifieke doelen. Overkoepelend valt echter op dat er vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 niet kan worden opgemaakt waarom expliciet deze drie doelstellingen zijn opgenomen. Ook vanuit de gespreksronde kan niet worden onderbouwd waarom er voor deze drie aspecten met bijbehorende doelstellingen is gekozen. De doelstellingen zijn vaak ook niet bekend bij degenen die wij spraken.

Als in gesprekken wordt gerefereerd aan doelstellingen, wordt regelmatig verwezen naar SROI⁹. Voorafgaand aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 was door de raad al bepaald dat er maximaal moet worden gefocust op SROI¹⁰. Dit is in de opzet van het inkoopbeleid 2017 echter een ander hoofdthema. Dit wordt in het gesprek met een vertegenwoordiging van het college bevestigd: SROI is vanuit bestuurlijk perspectief onderdeel van sociaal beleid van de gemeente Woerden en niet van het duurzaamheidsbeleid¹¹. De doelstelling op SROI komt dus niet expliciet terug onder de doelstellingen toebehorend aan duurzaam inkopen, maar dit wordt in de praktijk door betrokkenen ambtelijk wel zo ervaren. Dit lijkt voort te vloeien uit de eerdere bevinding dat de definitie van duurzaam inkopen niet duidelijk is afgebakend en dat alle drie de maatschappelijke belangen geschaard worden onder duurzaam inkopen.

Doelstellingen duurzaam inkopen

1. 100% Duurzaam inkopen

De doelstelling “er is sprake van 100% duurzaam indien de duurzaamheidscriteria voor een bepaalde productgroep van de site van PIANOO¹² zijn toegepast” kan niet worden bestempeld als een specifiek en meetbaar doel. De verwijzing naar de PIANOO criteria is feitelijk meer een procesafpraak dan een doelstelling.

Op de vraag wat de gemeente Woerden verstaat onder de doelstelling ‘100% duurzaam inkopen’ komt vanuit de gespreksronde ook geen eenduidig beeld naar voren. De doelstelling van ‘100% duurzaam inkopen’ wordt niet breed herkend. Het incorporeren van de duurzaamheidscriteria van PIANOO wordt door geen enkele respondent vanuit zichzelf genoemd en geldt volgens betrokkenen niet als de standaard voor het aangaan van een inkoopproces. Wel wordt de behoefte uitgesproken aan meer richting voor wat moet worden bereikt met duurzaam inkopen. Soms wordt in het beleid van specifieke domeinen die richting gevonden. Bijvoorbeeld als het gaat over de inkoop van de vuilniswagens waarvoor het uitgangspunt gold dat zoveel mogelijk elektrisch moet worden ingekocht (Bijlage 3: Case I). Maar zulke invulling van de doelstellingen is er niet voor alle domeinen. Zo wordt ten aanzien van de inkoop openbare verlichting aangegeven dat er beleidsmatig geen uitspraken liggen wat in het kader van duurzaamheid bereikt moet worden¹³.

2. Circulair Inkopen

Ten behoeve van circulair inkopen heeft de gemeente Woerden de doelstelling geformuleerd om in 2020 ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair in te kopen. In het beleid worden ten behoeve van deze doelstelling twee complicerende factoren benoemd. Enerzijds kan circulair inkopen alleen toegepast worden op inkopen waar ook daadwerkelijk materiaal wordt gebruikt. Anderzijds is de markt nog niet altijd in staat om circulaire aanbiedingen te doen. Het is dus van belang om zorgvuldig te bekijken waar circulaire mogelijkheden zijn. Dergelijke mogelijkheden wil de gemeente Woerden samen met andere gemeenten onderzoeken.

⁹ O.a. Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

¹⁰ Raadsinformatiebrief 15R.00775, d.d. 8 december 2015

¹¹ Interview bestuurlijk, d.d. 4 juni 2020

¹² <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen/productgroepen>

¹³ Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

De respondenten herkennen dat circulair moet worden ingekocht, maar zijn minder tot niet bekend met de concrete doelstelling dat in 2020 ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair moet worden ingekocht. Vanuit de afdeling inkoop ervaart men de doelstelling als onvoldoende helder en vanuit de uitvoering voelt men het gemis aan doorvertaling van SMART beleid per domein. Men erkent dat een dergelijke doorvertaling wenselijk is omdat de mate waarin circulair kan worden ingekocht per domein en productgroep verschilt. Als bijvoorbeeld zorg wordt ingekocht, is de kans op circulariteit minder groot dan als wegenonderhoud wordt ingekocht. Dit is in lijn met de complicerende factor die ook al in het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2017 benoemd wordt. Op deze randvoorwaarde om de doelstelling te behalen, is volgens betrokkenen op dit moment nog onvoldoende proactief geacteerd.

3. Reductie van CO2 uitstoot

Reductie van CO2 uitstoot past binnen een bredere duurzaamheidsambitie van de gemeente Woerden in het kader van klimaatneutraal. Echter, in het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt ten behoeve van de reductie van CO2 uitstoot niet expliciet gemaakt wat voor eisen er gesteld kunnen worden aan aanbestedingen, noch is dit aspect vertaald in een concrete, meetbare doelstelling. Vanuit de documentenanalyse en de interviews constateren we dat CO2 reductie anno 2020 wel een expliciet onderdeel is van startdocumenten van aanbestedingen (Paragraaf 3.1.3). Echter, een concrete doelstelling rondom CO2 reductie in aanbestedingen is er niet en wordt ook niet in de praktijk gezien door de respondenten.

2.3 Tussenbalans Doelstelling

In deze paragraaf beantwoorden we de deelvragen aan de hand van de toetsing aan de normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Norm	Uitleg
a. Door de gemeente Woerden is gedefinieerd wat onder 'Duurzaam Inkopen' wordt verstaan.	De gemeente Woerden hanteert onder de noemer 'zoveel mogelijk duurzaam en circulair inkopen' een definitie van duurzaam inkopen: Duurzaam inkopen is het toepassen van milieu en/of sociale criteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieu en/of sociale criteria voldoet. De afbakening ten aanzien van de andere maatschappelijke belangen die worden genoemd in het inkoopbeleid (SROI en kansen voor lokale ondernemers) is onvoldoende duidelijk. Uit de gesprekken blijkt dat er geen gedeeld en gedragen beeld is van wat onder duurzaam inkopen wordt verstaan.
b. De doelstellingen omtrent 'Duurzaam Inkopen' zijn vertaald in concrete, meetbare en realistische doelen.	In het inkoopbeleid zijn aan duurzaam inkopen drie doelen verbonden ten aanzien van 100% duurzaam inkopen, circulair inkopen en CO2 reductie. Hiervan is alleen op het gebied van circulair inkopen een concrete, meetbare doelstelling geformuleerd: ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair inkopen in 2020. Deze doelstelling vloeit voort uit een regionale overeenkomst uit 2014. De doelstelling 100% duurzaam inkopen en CO2-reductie zijn niet concreet, meetbaar en realistisch.

Om het aspect doelstelling te beoordelen is in paragraaf 1.3 een deelvraag geformuleerd. Hieronder wordt een kort en bondig antwoord gegeven op deze vraag.

Heeft de gemeente Woerden doelen gesteld met betrekking tot Duurzaam Inkopen?

De gemeente Woerden heeft in het inkoop- en aanbestedingsbeleid drie doelen geformuleerd met betrekking tot duurzaam inkopen: 1) 100% duurzaam inkopen; 2) Circulair inkopen; en 3) Reductie van de CO2 uitstoot. Van deze doelstelling is alleen 'Circulair inkopen' een concrete, meetbare doelstelling. Deze doelstelling luidt namelijk: ten minste 10% van het totale inkoopbudget circulair inkopen in 2020.

Deze doelstelling komt uit een regionale overeenkomst uit 2014. Anno 2020 is deze doelstellingen in de praktijk echter beperkt doorvertaald in de organisatie. Vanwege de complicaties die met circulair inkopen gemoeid zijn, voelen betrokkenen wel de urgentie om dergelijke doelstellingen richting uitvoering concreet te maken en dit te laten landen in het beleid vanuit de domeinen zelf. Veel geïnterviewden scharen maximale focus op SROI in de praktijk ook onder de doelstellingen van 'duurzaam inkopen' maar dit is in de opzet van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit elkaar gehaald.

Uitvoering Inkoopproces

We zoomen in dit hoofdstuk nader in op de uitvoering van het inkoopproces rondom duurzaam inkopen. Daarmee staat subvraag 4 centraal. In paragraaf 3.1 geven we een beschrijving van de opzet van de uitvoering van het inkoopproces (paragraaf 3.1), voortvloeiend uit het inkoop-en aanbestedingsbeleid 2017. In paragraaf 3.2 analyseren we de werking van de uitvoering van het inkoopproces. Om tot deze analyse te komen maken we naast algemene documenten en interviews gebruik van de 3 cases (korte casebeschrijvingen zijn terug te vinden in bijlage 3 t/m 5). In paragraaf 3.3 sluiten we af met een tussenbalans en een toets op de normen.

NB. Het is voor het lezen van dit hoofdstuk belangrijk om de 'opzet' en 'werking' van de uitvoering van het inkoopproces van elkaar gescheiden te zien. Paragraaf 3.1 zoomt in op de uitgangspunten zoals deze op papier in het beleid zijn geformuleerd. In paragraaf 3.2 wordt stilgestaan bij de uitvoering van het inkoopproces zoals we deze voor de Woerdense praktijk hebben vastgesteld.

3.1 Uitvoering inkoopproces: de opzet

In het inkoop-en aanbestedingsbeleid 2017 is een aantal passages opgenomen over de opzet van de uitvoering van het inkoopproces. In deze paragraaf beschrijven we deze opzet aan de hand van de – in het beleid opgenomen – relevante aspecten. We beschrijven achtereenvolgens de aspecten 'rollen en verantwoordelijkheden', (3.1.1), 'productkeuze' (3.1.2), 'startdocument' (3.1.3) en 'maatwerk' (3.1.4).

3.1.1 Rollen en verantwoordelijkheden

De ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden bedient, na een Dienstverleningsovereenkomst die per 1 januari 2015 operationeel is, zowel de gemeenten Woerden als Oudewater. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 is de organisatie van het inkoopproces uitgewerkt vanuit de toen nog geldende organisatiestructuur. Hierin was inkoop vertegenwoordigd in het team Juridische en Facilitaire Zaken. Over de jaren hebben er wisselingen in de teamsamenstellingen en -namen plaatsgevonden. Anno 2020 is inkoop belegd bij het team Juridische Zaken, Inkoop & Veiligheid. De rollen en verantwoordelijkheden vanuit het beleid uit 2017 zijn echter hetzelfde gebleven.

Binnen de organisatie van Woerden en Oudewater zijn de teammanagers verantwoordelijk voor het doelmatig en rechtmatig aangaan van overeenkomsten voor werken, diensten en leveringen voor het taakveld van hun team. Deze teammanagers hebben tevens het mandaat en volmacht om overeenkomsten aan te gaan¹⁴.

De inkoopadviseurs, op hun beurt...:

- ... hebben een adviserende functie ten aanzien van de rechtmatigheid en doelmatigheid van een aanbesteding en de toepassing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid
- ... hebben een verplichte adviesrol bij nationale en Europese aanbestedingen, zowel voorafgaand als gedurende de procedure (van startdocument t/m definitieve gunning)
- ... dienen bij een meervoudig onderhandse aanbesteding, vooraf te worden geïnformeerd
- ... kunnen op verzoek van een teammanager ondersteunen bij het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure.

Na afloop van de aanbestedingsprocedure start de uitvoering van de afgesloten overeenkomst. De diverse teams van de gemeente zijn daarbij verantwoordelijk voor het contractbeheer, controle of de gewenste prestaties geleverd zijn (inclusief bewijsmiddelen) en het correct afdoen van de facturen¹⁵.

¹⁴ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden, d.d.

¹⁵ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden

3.1.2 Productkeuze

In 3.1.1 zijn de rollen en verantwoordelijkheden gedurende de uitvoering van het inkoopproces uiteengezet. In het inkoop-en aanbestedingsbeleid 2017 wordt echter erkend dat er voorafgaand aan een (duurzaam) inkoopproces al een keuze wordt gemaakt voor een bepaald (duurzaam) product. Hierover is in het beleid het volgende opgenomen: “De grootste invloed op het product (verzamelbegrip voor werk, levering en/of dienst) dat daadwerkelijk wordt verkregen, heeft de gemeente in de fase die vooraf gaat aan de aanbesteding.”¹⁶. De verschillende keuzes die worden gemaakt in de voorfase, maar ook later tijdens de aanbestedingsprocedure, dienen gemotiveerd te worden vastgelegd in een startdocument.

3.1.3 Startdocument

Vanuit een ‘strategische inkoopgedachte’¹⁷ is het van belang om aan het begin van een inkooptraject ten aanzien van een aantal wezenlijke onderwerpen passende keuzes te maken. Deze keuzes moeten in een intern startdocument¹⁸ worden vastgelegd. In dit startdocument zijn onder andere de drie aspecten toebehorend aan duurzaam inkopen opgenomen. Er dient in dit document te worden beargumenteerd hoe de duurzaamheidsaspecten toegepast worden in het inkoopproces.

3.1.4 Maatwerk

In het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2017 staat opgenomen dat “de gemeente Woerden per aanbesteding bekijkt wat van de ondernemer wordt gevraagd (maatwerk) en op welke wijze duurzaamheidscriteria meegenomen kunnen worden in de aanbesteding¹⁹”. Dit is ook mede afhankelijk van de aard en de omvang van de opdracht. Hierbij moet rekening worden gehouden met de meerkosten van deze criteria. De gemeente Woerden streeft ten alle tijden, zo wordt aangegeven, naar een goede prijs – kwaliteitverhouding voor een product in relatie tot de kansen voor lokale ondernemers, inclusie, SROI en duurzaamheid.

Voornoemde onderwerpen kunnen soms *strijdig* zijn met elkaar. Bijvoorbeeld, een duurzaam product kan niet worden geleverd door een lokale ondernemer of een duurzaam product is veel duurder dan een standaard product. Primair is het aan de betrokkenen vanuit duurzaamheid, social return, inkoop en de inhoudelijke teams om gezamenlijk tot de juiste afweging en toepassing van de verschillende onderwerpen. Indien dit voor één van de betrokkenen niet tot een acceptabel resultaat leidt, dient er opgeschaald te worden naar het college van B&W of de verantwoordelijk portefeuillehouder. Daar kan dan de afweging tussen deze verschillende onderwerpen en verschillende belangen gemaakt worden²⁰.

¹⁶ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden, p.3,

¹⁷ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden, p.6

¹⁸ Inkoopstartdocument, gemeente Woerden, versie december 2019

¹⁹ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden, p.11

²⁰ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden, p.12

3.2 Uitvoering inkoopproces: de werking

In de vorige paragraaf (3.1) is er zuiver vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 beschreven welke componenten er in de opzet van de uitvoering een plek dienen te krijgen. Vanuit deze passages herkennen we grofweg drie fases of blokken waaruit de uitvoering van het inkoopproces bestaat: een product-of dienstkeuze voorafgaand aan het inkoopproces (blok 1), het inkoopproces zelf (blok 2) en de resultaten en evaluatie van het inkoopproces (blok 3).



Bovenstaande blokken zijn achtereenvolgens uitgewerkt in de paragrafen 3.2.1 (Productkeuze), 3.2.2 (inkoopproces) en 3.2.3 (Resultaten en evaluatie). Om het inkoopproces rondom duurzaam inkopen nader te duiden staven we voornoemde paragrafen ook met resultaten vanuit de cases. De input uit de cases dient als onderbouwing en illustratie van de werking van de uitvoering van het inkoopproces en is in aparte kaders in de tekst opgenomen.

3.2.1 Productkeuze: de werking



Voorafgaand aan het inkoopproces zelf is er al de keuze voor een bepaald product of een bepaalde dienst. Breed in de gemeente Woerden (ambtelijk, bestuurlijk en raad) wordt erkend dat de grootste duurzaamheidswinst die via inkooptrajecten kan worden geboekt bij de productkeuze aan de voorkant zit. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 is dat expliciet gemaakt (paragraaf 3.1.1) en zo wordt dat ook gezien in de praktijk blijkt de gespreksronde²¹.

Het mandaat om een inkoopproces te starten ligt bij de teams in de organisatie zelf (paragraaf 3.1.1.). De mate waarin duurzaamheid in een productkeuze wordt meegenomen ligt daarmee ook bij de domeinen. Dit vraagt om beleidskaders of teamplannen die richtinggevend zijn om bepaalde productkeuzes te maken. Volgens diverse respondenten zijn dergelijke kaders omtrent duurzaamheid echter (nog) niet altijd aanwezig²². Soms wordt in dergelijke kaders richting gegeven aan de productkeuze, zoals in paragraaf 2.2 al aangegeven met betrekking tot de vuilniswagens. Vaker wordt in gesprekken aangegeven dat een dergelijke richting wordt gemist, zoals in paragraaf 2.2 al aangegeven met betrekking tot de openbare verlichting. De productkeuze vergt vaak ook een vergaande specifieke (technische) kennis alsook kennis van de markt om te weten wat wel en wat niet kan worden geleverd. Ter illustratie, de beoordelingscriteria van een aanbesteding uit augustus 2019 zijn aangepast omdat er vanuit de markt werd aangegeven niet aan de gestelde duurzaamheidseisen te kunnen voldoen²³. Externe kennis en capaciteit is dan ook regelmatig noodzakelijk om te komen tot een afweging van een productkeuze.

Voorbeeld totstandkoming 'productkeuze' vanuit case III (bijlage 5)

In case III is de productkeuze (levensverlengend onderhoud van vier bruggen in plaats van slopen) tot stand gekomen in samenwerking tussen een beheerder vanuit de gemeente Woerden en een specialist van een ingenieursbureau. Externe expertise was hierbij noodzakelijk omdat er binnen de gemeente Woerden niet kon worden teruggevallen op een geconcretiseerd plan op dit thema (civiele kunstwerken).

Vanuit de gespreksronde vernamen we tevens dat in fase 1 er nog niet altijd systematisch afstemming plaatsvindt tussen de teams en de inkoopadviseurs. Vanuit inkoop is men niet altijd op de hoogte van de start van een nieuwe aanbesteding. Omdat de start van een nieuwe aanbesteding bij de domeinen zelf

²¹ O.a. Interview ambtelijk, d.d. 14 mei, Interview bestuurlijk, d.d. 4 juni en Interview raad, d.d. 4 juni

²² Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

²³ Beoordeling EMVI plan, Kromwijkerkade bestek RB2019-14, d.d. 13 augustus 2019

ligt, is de mate waarin een duurzame productkeuze wordt gemaakt volgens betrokkenen regelmatig afhankelijk van de mate waarin de beslisser zelf intrinsiek gemotiveerd is om duurzaamheid een plek te geven in het product. In fase 1 vindt er beperkt samenspel plaats tussen de beleidsteams en inkoop om duurzaamheid te borgen in de het vervolg van het een inkooptraject.

In paragraaf 3.1.4 beschreven we de opzet van het 'maatwerk' van het inkoopproces waarin de bepaling staat opgenomen dat er moet worden geëscaleerd richting verantwoordelijk bestuurder indien bepaalde afwegingen niet alleen ambtelijk gemaakt konden worden. We zien in ieder geval in één case duidelijk naar voren komen dat – nog voor het inkoopproces zelf – ook voor de productkeuze de portefeuillehouder al wordt betrokken omdat een bepaalde afweging op de bestuurstafel moest worden gemaakt.

Voorbeeld maatwerk in 'productkeuze' vanuit case I (bijlage 3)

De productkeuze in deze casus (levering afvalinzamelvoertuigen) is voortgekomen vanuit voorbereidend werk van de toenmalig verantwoordelijk teammanager. Hij heeft aanvankelijk geïnformeerd wat er nodig was voor deze aanbesteding qua functionaliteiten, de wensen van de gebruiker en met welke gemeentelijke uitgangspunten er rekening moest worden gehouden. Voor deze aanbesteding gold het beleid van het gemeentelijk wagenpark dat luidt 'elektrisch tenzij...'. Een inventarisatie van de stand van de markt liet echter zien dat een elektrische vuilniswagen nog niet beschikbaar was. Wel was er de mogelijkheid om voor een waterstofvariant te kiezen maar daar waren aanzienlijke kosten aan verbonden.

De afwegingen prijs, 'elektrisch, tenzij' en mogelijkheden in de markt zijn door de teammanager bestuurlijk op tafel gelegd. Hierbij is in overeenstemming met de verantwoordelijk wethouder een productkeuze gemaakt waarin vanuit duurzaamheidsperspectief is gekozen voor een vuilniswagen met elektrische aandrijving, een verbrandingsmotor Euro VI en het gebruik van LED verlichting. Deze productkeuze bespaart brandstofverbruik, reduceert CO2 uitstoot, brengt meer gebruikscomfort en minder geluidsoverlast.

Het mechanisme om bestuurlijk op te schalen vindt in de praktijk dus plaats indien de afweging noodzakelijk wordt geacht. Bestuurlijke betrokkenheid rondom duurzaamheid in de productkeuze vindt echter niet systematisch plaats. Er zijn volgens respondenten ook regelmatig aanbestedingstrajecten waarbij bestuurlijke betrokkenheid met betrekking tot de productkeuze niet plaatsvindt. Dit is het geval in Case III waarbij de bestuurlijke betrokkenheid aan de voorkant en geurende het inkoopproces zelf nihil is geweest²⁴.

3.2.2 Inkoopproces: de werking



In paragraaf 3.1 zijn componenten van de opzet van het inkoopproces beschreven op basis van het vastgestelde inkoopbeleid. In deze paragraaf analyseren wij aan de hand van deze componenten de werking van het inkoopproces.

Organisatie & rollen en verantwoordelijkheden

Vanwege het mandaat bij de teams om aanbestedingen aan te gaan start niet elke aanbestedingsprocedure bij de inkoopadviseurs (paragraaf 3.1.1). De inzet van de inkoopadviseurs is vraagafhankelijk van degene die de aanbesteding start. Een inkoopproces start dus regelmatig bij de teams zelf en inkoopadviseurs fungeren als een 'vraagbaak'²⁵ al naar gelang zij door de teams bij het inkoopproces worden betrokken.

In sommige gevallen is het zo dat er al een bestek ligt voordat de procedure bij inkoop bekend is. Dit komt mede door het feit dat er een groot pallet aan diensten en producten moet worden ingekocht en tijd om een aanbesteding voor te bereiden vaak schaars is. Ook is niet altijd de specifieke expertise voor een

²⁴ Interview ambtelijk, d.d. 8 juni 2020

²⁵ Interview ambtelijk, d.d. 14 mei 2020

aanbesteding in huis en wordt een bestek door een externe partij geschreven²⁶. Voor alle drie de bestudeerde cases geldt dat zij extern zijn begeleid. Hierbij speelt dat de omvang van de ambtelijke organisatie, in lijn met de omvang van de gemeente, niet zodanig is dat op alle terreinen voldoende specifieke expertise aanwezig is om zelf dergelijke inkooptrajecten te kunnen begeleiden. Wel weten ambtenaren in de uitvoering de collega's van inkoop steeds beter te vinden en wordt aangegeven dat de samenwerking groeit.

Startdocument

Keuzes ten aanzien van duurzaamheid in het inkoopproces moeten in een intern startdocument²⁷ worden vastgelegd. Vanuit de gespreksronde krijgen we terug dat duurzaamheidscriteria in startdocumenten (paragraaf 3.1.3) beperkt worden ingevuld en dat de toegevoegde waarde ervan niet eenduidig wordt gewaardeerd in de organisatie²⁸. Daar waar het voor de ene ambtenaar kaders biedt voor het inkoopproces ervaren anderen het als een bureaucratische afhandeling die de snelheid uit het proces haalt. In het aangeleverde documentendossier van de drie cases hebben wij geen startdocumenten aangetroffen. Vanuit inkoop hecht men wel waarde aan het startdocument in de huidige vorm. Immers, in de praktijk wil het nog weleens voorkomen dat er aanbestedingen worden aangegaan waarbij inkoop in het voortraject niet bij betrokken is. Het startdocument zorgt hiermee voor overzicht op het totale portfolio aan inkooptrajecten.

Maatwerk

Het belang van maatwerk (paragraaf 3.1.4) in het inkoopproces wordt breder in de organisatie erkend en volgens betrokkenen is de werkwijze om tot maatwerk te komen de afgelopen tijd meer structureel geborgd in de organisatie. Voor aanbestedingen met aanzienlijke financiële omvang in het ruimtelijk domein komt de afweging voor maatwerk meestal in projectgroepen tot stand. Hierin zijn juristen, inkoop en soms externe partijen wanneer beschikbare kennis niet in huis is, vertegenwoordigd. Zij komen gezamenlijk tot de maatwerkkeuze en bepalen de aanbestedingscriteria. Dit wordt voorgelegd aan een regiegroep of stuurgroep en dat wordt teruggekoppeld aan de bestuurlijk opdrachtgever²⁹. Voor grote trajecten behoort deze werkwijze volgens respondenten steeds meer tot de standaard. Voor aanbestedingen met minder financiële omvang wordt deze werkwijze (nog) niet structureel toegepast.

Voorbeeld maatwerk + totstandkoming criteria case I (bijlage 1)

De aanbesteding in Case I is extern begeleid door een bureau dat o.a. veel doet op het gebied van huisvuilinzamelvoertuigen. Deze partij heeft expertise in huis die niet binnen het verantwoordelijke beleidsdomein, noch bij inkoop was belegd. De teammanager heeft voor de maatwerkkeuze ten aanzien van de totstandkoming van de gunningscriteria een team om zich heen verzameld waar naast zichzelf en een externe, twee collega's van inkoop en de opzichter afvalreiniging in waren vertegenwoordigd. In totaal zijn er dus vijf personen in het beoordelingsteam opgenomen. Zij zijn in goed overleg tot de volgende afweging gekomen: Een score op prijs (45%) en een score op wensen (55%). De wensen zijn uitgewerkt naar kwaliteitscriteria waarbij duurzaamheidsaspecten ook bewust zijn meegenomen (4%)³⁰. Verdere escalatie richting portefeuillehouder was hierbij niet nodig omdat de afweging gezamenlijk naar tevredenheid van een ambtelijk team is gemaakt.

Volgens meerdere respondenten is er niet per se één zwaartepunt in de afweging van de onderwerpen die in het inkoop-en aanbestedingsbeleid 2017 zijn benoemd rondom maatwerk. Het gaat hierbij om de afweging prijs – kwaliteitverhouding in relatie tot de kansen voor lokale ondernemers, SROI en duurzaamheid. Wel heeft men vanuit verschillende geledingen van de ambtelijke organisatie het idee dat het toepassen van SROI op dit moment beter is geborgd dan het toepassen van duurzaamheidscriteria. Gemeenschappelijke Regeling Ferm Werk speelt hier al jaren een coördinerende rol in. SROI is ook

²⁶ Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

²⁷ Inkoopstartdocument, gemeente Woerden, versie december 2019

²⁸ Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

²⁹ Interview ambtelijk, d.d. 25 mei

³⁰ 02c woerden_achterlader_kwalitatieve gunningscriteria

expliciet ambtelijk belegd, zo wordt aangegeven, en begin dit jaar is ook de nieuwe 'werkwijze en spelregels Social Return 01-02-2020' vastgesteld waarmee de SROI richtlijnen zijn verbreed. Voor duurzaamheidscriteria zoals 'circulair inkopen' is een dergelijk document met werkwijze en spelregels, gekoppeld aan de doelstellingen van duurzaam inkopen, niet voorhanden.

Voorbeeld vanuit de drie cases

SROI krijgt in alle drie de cases een centrale plek: als harde eis in het Programma van Eisen (Case I en III) en als subgunningscriterium van 10% (Case II). Bij de laatste case dient de inschrijver aan te geven welk aandeel van de inschrijfsom in % uitgedrukt ten behoeve van de overeenkomst wordt besteed aan het te werk stellen van 'mensen met afstand tot de arbeidsmarkt'

Vanuit de documenten en interviews met respondenten uit de cases krijgen we terug dat SROI stevig is geborgd binnen de inkoopprocessen van de gemeente Woerden. Dit wordt zowel toegeschreven aan 1) de politieke ambities van het college alsook aan 2) de wijze waarop SROI in de uitvoering is belegd. Volgens respondenten zet het college stevig in op inclusie en 'meedoen'. Daarnaast vindt in de uitvoering coördinatie op SROI plaats door Fern Werk. Hiermee is eigenaarschap van SROI concreet belegd. Vanuit case III wordt gesteld dat het beleid voor SROI beter is geconcretiseerd met waarden en bouwblokken dan het duurzaamheidsbeleid. Er is duidelijk in de gemeente wat men onder SROI verstaat en bij wie men, anders dan bij duurzaamheid, terecht kan voor vragen³¹.

In de maatwerk-afweging rondom duurzaamheid spelen nog drie andere factoren mee volgens respondenten: capaciteit, tijd en geld. Er is volgens ambtelijk betrokkenen niet altijd voldoende kennis en FTE in huis om duurzaamheid en met name circulariteit op te pakken in aanbestedingstrajecten. Gemeenten met een andere schaalgrootte en een aanzienlijk grotere inkoopafdeling hebben dergelijke capaciteit vaak wel beschikbaar. Een goede afweging maken ten aanzien van duurzaamheidscriteria kost daarnaast ook tijd en geld. Bijvoorbeeld in de zin van een hogere initiële investering die later terugverdiend kan worden door lagere exploitatielasten, maar wel eerst gefinancierd moet worden. Ambtenaren ervaren ook dat er in de drukte van het dagelijkse werk financiële druk en tijdsdruk staat op inkoopprocessen. De financiële ruimte van de gemeente is op dit moment niet zodanig dat veel investeringsruimte biedt. Hierdoor wordt niet altijd de ruimte gevoeld om duurzaamheidscriteria te integreren in een inkoopproces omdat tijd en/of geld een zwaardere weging heeft³².

3.3 Duurzaam inkopen: Resultaten en evaluatie



Na afloop van de aanbestedingsprocedure start de uitvoering van de afgesloten overeenkomst. De diverse teams van de gemeente zijn daarbij verantwoordelijk voor het contractbeheer, controle of de gewenste prestaties geleverd zijn (inclusief bewijsmiddelen) en het correct afdoen van de facturen (3.1.1). *Bij Resultaten staan we in hoofdstuk 4 expliciet stil.*

Uit de gespreksronde komt naar voren dat er voorheen vanuit inkoop nog weinig controle en evaluatie van inkoopprocessen plaatsvond. Van tevoren worden er (duurzaamheids-)criteria meegegeven aan inschrijvers maar de consequenties hiervan werden beperkt geadmistreerd. Recentelijk is Woerden gestart met interviews na afloop van inkoopprocessen om inzichtelijk te maken welke resultaten de 'beloftes' van daadwerkelijk opleveren. Dit moet resulteren in een past performance systeem waarin zowel de gemeente als aanbieders elkaar kunnen beoordelen. De evaluatie van duurzaamheidscriteria moet in dit systeem, dat gepland staat om volgend jaar in werking te treden, ook een centrale rol krijgen³³.

³¹ Interview ambtelijk, d.d. 8 juni

³² Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

³³ Interview ambtelijk, d.d. 25 mei

Net als het inkoopproces zelf is de evaluatie van duurzaam inkopen dus in ontwikkeling. Door interviews met inschrijvers te houden na een inkoopproces worden er 'checks and balances' ingebouwd. Hiermee kan op termijn de doelrealisatie (hoofdstuk 4) van duurzaam inkopen inzichtelijk worden gemaakt. Tot op heden is een systematisch inzicht in de duurzaamheidswinst die vanuit inkoopkeuzes wordt gemaakt namelijk nog niet voorhanden. Ten aanzien van dit onderwerp ligt ook een informatiebehoefte bij de raad (paragraaf 5.2)

3.3 Tussenbalans Uitvoering inkoopproces

In deze paragraaf beantwoorden we de bijbehorende deelvraag aan de hand van de toetsing aan de normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Normen	Uitleg
a. De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom 'Duurzaam Inkopen' zijn helder vastgelegd.	<p>In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 zijn verschillende passages opgenomen over de organisatie van het inkoopproces zelf. Hierin worden ook richtinggevend uitspraken gedaan over de organisatie en uitvoeringsstructuur rondom duurzaam inkopen. Concreet zijn in het beleid de volgende zaken rondom duurzaam inkopen helder vastgelegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van duurzaamheid in de productkeuze en het inkoopproces; • het proces van het invullen van een startdocument met expliciete aandacht voor duurzaamheid aan de voorkant; en • het proces voor maatwerkafwegingen ten aanzien van duurzaamheid.
b. De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom 'Duurzaam Inkopen' zijn in de praktijk helder voor de interne geledingen van de gemeente Woerden	<p>De organisatie en uitvoeringsstructuur rondom duurzaam inkopen zijn in de praktijk voor de organisatie in zekere mate helder. De rolverdeling tussen de domeinen en inkoop ten aanzien van duurzaamheid wordt breed in de organisatie herkend. Naar gelang de vraag vanuit de domeinen wordt afdeling inkoop bij de uitvoering van duurzaam inkopen betrokken. Er ligt hierbij een grote verantwoordelijkheid bij de domeinen zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor beargumenteerde duurzaamheidskeuzes via startdocumenten en betrekken inkoop bij maatwerkafwegingen rondom duurzaamheid. Indien deze afweging niet op ambtelijk niveau kan worden gemaakt wordt er – conform opzet – opgeschaald richting bestuurlijk niveau.</p> <p>Hoewel voornoemde organisatie en werkwijze overwegend helder is, is het toepassen van duurzaamheidscriteria nog niet structureel geborgd in de organisatie. Breder in de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat er met betrekking tot inkoop onvoldoende kan worden teruggevallen op geconcretiseerde richtlijnen ten aanzien van duurzaamheid. Aangegeven wordt dat dit met betrekking tot SROI beter is geregeld. Ambtenaren ervaren een beperkte doorvertaling van duurzaam inkopen naar beleid van de domeinen zelf als belemmerend.</p>
c. Er is herleidbaar gemaakt hoe de organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom 'Duurzaam Inkopen' bijdragen aan de vastgestelde doelen	<p>Hoewel de organisatie en uitvoeringsstructuur rondom duurzaam inkopen zowel op papier als in de praktijk helder zijn in de organisatie, wordt de koppeling tussen de uitvoering van duurzaam inkopen en de bijdrage aan de vastgestelde doelen onvoldoende gemaakt. Er is geen integraal overzicht voor handen dat inzichtelijk maakt hoe keuzes rondom duurzaam inkopen bijdragen aan bepaalde duurzaamheidsresultaten. De inspanningen vanuit de organisatie zijn in die zin onvoldoende gekoppeld aan de te bereiken vastgestelde doelen (zie <i>Hoofdstuk 4 voor verdere onderbouwing</i>). Recent zijn wel verbeteringen in gang gezet, met het past performance systeem, om dit beter te borgen.</p>

Om het aspect uitvoering inkoopproces te beoordelen, is in paragraaf 1.3 een deelvraag geformuleerd. Hieronder wordt kort en bondig antwoord gegeven op deze vraag,

Hoe is het inkoopproces georganiseerd in Woerden?

Het inkoopproces in Woerden kan grofweg vanuit drie fases worden onderscheiden: 1) productkeuze; 2) inkoopproces; en 3) resultaten en evaluatie.

Zowel voor de productkeuze als voor het aangaan van in het inkoopproces zelf staan de teammanagers vanuit de domeinen primair zelf aan de lat. De inkoopadviseurs worden bij voorkeur vroeg in het traject betrokken zodat gepaste ondersteuning kan worden geboden. De mate waarop ondersteuning kan worden geleverd, is echter afhankelijk van de wijze waarop de inkoopadviseurs vanuit de domeinen worden betrokken. Het komt regelmatig voor dat inkoop helemaal niet of pas laat in een inkooptraject worden gevraagd mee te denken. Om grip te houden op het totale portfolio aan aanbestedingen moeten inkooptrajecten daarom beargumenteerd begonnen worden met een startdocument. Duurzaamheidscriteria

maken ook onderdeel uit van dit startdocument. Deze criteria worden in de praktijk echter niet even consequent ingevuld. Het integreren van duurzaamheidsaspecten in een aanbesteding is daarom in de praktijk regelmatig afhankelijk van de intrinsieke motivatie van degene die de aanbesteding initieert.

Een belangrijk aspect van het inkoopproces is het maken van maatwerkkeuzes. Per aanbesteding wordt bekeken wat er van de ondernemer moet worden gevraagd (maatwerk) en op welke wijze (duurzaamheids-)criteria meegewogen kunnen worden in de aanbesteding. Het maken van gestructureerde maatwerkkeuzes in goed ambtelijk samenspel is iets wat de afgelopen tijd een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Bij veel trajecten zijn (externe) beleidsspecialisten en inkoop betrokken om de criteria van een inkoopproces vast te stellen. Zij maken gezamenlijk een maatwerkkeuze ten aanzien van duurzaam inkopen en borgen bestuurlijke betrokkenheid via de verantwoordelijk portefeuillehouder. Wanneer op ambtelijk niveau niet naar volle tevredenheid een afweging kan worden gemaakt wordt er consequent opgeschaald naar de verantwoordelijk portefeuillehouder. Vanaf de bestuurstafel kan nog worden geëscaleerd richting de raad als hoogste controlerende orgaan. Dit gebeurt echter alleen bij projecten waarbij (extra) krediet beschikbaar moet worden gesteld.

Na een aanbestedingstraject zijn de diverse teams van de gemeente verantwoordelijk voor het contractbeheer en controle of de gewenste prestaties vanuit het inkoopproces geleverd zijn. Dergelijke controle of evaluatie vond tot voor kort nog maar beperkt plaats. Recentelijk is de gemeente Woerden echter gestart met interviews na afloop van inkoopprocessen zodat er inzichtelijk kan worden gemaakt hoe er aan de 'beloftes' van aanbieders kan worden voldaan. Dit moet resulteren in een past performance systeem waarin zowel de gemeente als inschrijvers elkaar kunnen beoordelen na afloop van een inkoopproces. Hiermee kunnen checks and balances worden ingebouwd waarbij ook duurzaamheidsaspecten een centrale rol moeten krijgen.

Doelrealisatie Duurzaam Inkopen

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de resultaten die zijn behaald ten aanzien van duurzaam inkopen. Hierbij staat niet één subvraag centraal, maar er zijn wel normen aan het beleidsaspect 'doelrealisatie' gekoppeld. Er wordt in de eerste paragraaf ingezoomd op de resultaten n.a.v. de gestelde doelen. In paragraaf 4.2 staan we stil bij de afweging van de gemeente Woerden om al dan niet zelf of gezamenlijk in te kopen. In de laatste paragraaf (4.3) wordt de doelrealisatie getoetst aan de hand van het normenkader.

4.1 Resultaten

Beschrijving

In hoofdstuk 2 constateerden we dat er drie doelstellingen onder het thema 'duurzaam inkopen' vallen, te weten:

1. 100% duurzaam inkopen: er wordt '100% duurzaam' ingekocht indien de duurzaamheidscriteria voor een bepaalde productgroep van de site van PIANOO zijn toegepast.
2. Circulair inkopen: in 2020 wordt ten minste 10% van het totale inkoopbudget van de gemeente circulair ingekocht
3. Reductie van de CO2 uitstoot: bij de aanbestedingen die zich daarvoor lenen eisen stellen aan de reductie van de CO2-uitstoot.

In hoofdstuk 2 stelden we ook vast dat van de drie voornoemde aspecten alleen op het gebied van Circulair inkopen een concrete, meetbare doelstelling geformuleerd. In deze paragraaf lopen we de drie voornoemde doelstellingen langs en reflecteren we op de behaalde resultaten.

Analyse

1. 100% Duurzaam inkopen

In het startdocument, dat voorafgaand aan een inkoopproces wordt ingevuld zijn Reductie van CO2 uitstoot en Circulair inkopen als in te vullen optie opgenomen. Voor Circulair is ter ondersteuning ook een link naar de Wegwijzer Circulair Inkopen vermeld. Een dergelijke verwijzing of link is er niet voor de PIANOO criteria, toebehorend aan de doelstelling van 100% duurzaam inkopen. Op het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 na, komen de PIANOO criteria verder niet terug in andersoortige werkdocumenten of nota. Ook in de cases hebben we bij de inkoopprocessen de PIANOO criteria niet aangetroffen.

In de aanbestedingskalender³⁴, dat als overzicht dient voor het totaal aantal gelopen en lopende aanbestedingen, wordt het incorporeren van de duurzaamheidscriteria van PIANOO niet bijgehouden. Ook vanuit de interviews vernemen we dat de duurzaamheidscriteria van PIANOO niet systematisch bewust worden afgewogen en toegepast. Omdat hier niet op wordt gemonitord en de PIANOO criteria niet tot een bewuste afweging behoren in de uitvoering, kan niet hard worden gemaakt en is het niet aannemelijk dat er in overwegende mate wordt ingekocht volgens de duurzaamheidscriteria van PIANOO.

2. Circulair inkopen

Uit de documenten en gesprekken maken we op dat de voortgang van de doelstelling om in 2020 10% circulair in te kopen, niet wordt bijgehouden en dat hier ook niet op wordt (bij-)gestuurd. De complicerende factor dat circulair inkopen alleen bij inkoop van producten kan gelden en niet voor de inhuur van diensten, wordt in de praktijk herkend door de respondenten. Vanwege die voorwaarde is er in de organisatie behoefte aan doorvertaling van de doelstelling naar specifieke beleidsdomeinen: wat betekent deze

³⁴ Aanbestedingskalender januari 2020

doelstelling voor de inkoop op de verschillende beleidsdomeinen? Volgens betrokken ambtenaren is deze vertaalslag tot op heden nog onvoldoende concreet gemaakt³⁵.

In de aanbestedingskalender is een kolom 'Circulair: ja/nee' opgenomen. Vanuit inkoop kan op die manier wel worden aangegeven in hoeveel trajecten er iets met circulair is gedaan (in 2019 in 3 van de 48 aanbestedingen). Echter, er is geen overzicht van het percentage inkoopbudget dat circulair is ingekocht, laat staan dat de bijbehorende milieueffecten worden bijgehouden. In het licht van bovenstaande bevindingen is het niet aannemelijk dat de doelstelling op dit aspect in 2020 op een inzichtelijke wijze zal worden behaald.

Hoewel er bij de afdeling inkoop niet systematisch wordt geregistreerd wat de circulaire winst van keuzes in inkoopprocessen zijn, zien we in één case wel dat dergelijke resultaten in het betreffende domein zelf zijn bijgehouden.

Voorbeeld Case I – resultaten circulair

In Case I (huisvuilwagens) is in het inkoopproces het duurzaamheids criterium 'een beschrijving van de maatregelen die genomen zijn ter bescherming van het milieu bij de productie van het voertuig' opgenomen. De winnende inschrijver heeft inzichtelijk kunnen maken dat 90% van de gebruikte materialen van de geleverde huisvuilwagen kan worden gerecycled. Dit is door de toenmalig verantwoordelijke ambtenaar zelf geregistreerd. Hier wordt niet naar gevraagd of op (bij-)gestuurd in het kader van duurzaamheidsresultaten. Hierbij speelt dat de wagens nog niet zijn afgeschreven en materialen dus niet gerecycled hoeven te worden.

Tenslotte zien we een positieve ontwikkeling dat er vanuit inkoop wordt geïnvesteerd in kennis op het thema circulair inkopen. Een van de inkoopadviseurs is aangesloten bij de Circulaire Inkoop Academie van PIANO. Binnen dit platform wordt naast kennis vergaard ook geleerd van de ervaringen van collega's bij andere aangesloten gemeenten. Ook projecten rondom circulair slopen verlopen goed. Een aansprekend voorbeeld hiervan is het gemeentehuis van de gemeente Woerden waarbij, zo wordt aangegeven, 98% van de vrijgekomen materialen bij de sloop zijn hergebruikt. Dit project leverde de gemeente Woerden een nominatie op voor de Circulaire Ring, een award voor opdrachtgevers die zich onderscheiden op het gebied van duurzaamheid³⁶.

3. Reductie van de CO2 uitstoot

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is als doelstelling opgenomen dat de gemeente bij aanbestedingen die zich daarvoor lenen eisen wil stellen aan de reductie van de CO2-uitstoot. We constateerden in hoofdstuk 2 al dat dit voornemen niet is uitgewerkt in concrete en meetbare indicatoren en dat doorvertaling in beleid van de domeinen niet systematisch heeft plaats gevonden. Dit maakt het lastig om resultaten op deze doelstelling in kaart te brengen. Vanuit de cases zien we uiteenlopende resultaten als het gaat om het inzichtelijk maken hoe inkoop bijdraagt aan de reductie van CO2 uitstoot.

Voorbeeld vanuit case II: Resultaten CO2 reductie niet inzichtelijk

In case II is er een productkeuze voor LED en in het inkoopproces een duurzaamheids criterium opgenomen in het kader van de reductie van CO2-uitstoot. Er werd in het proces gekozen voor de Bedrijfs certificatie volgens CO2 ambitieniveau 5. De keuze voor dit criterium kon door betrokkenen echter niet herleidbaar worden onderbouwd. Ondanks dat deze case van vóór de vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2017 dateert stellen geïnterviewden dat er ook anno 2020 geen richtinggevende kaders zijn voor keuzes op het gebied van CO2-reductie.

Met de productkeuze voor LED is beoogd om in te spelen op energiebesparing. Omdat energiekosten in de gemeente intern worden verrekend is niet te achterhalen wat de effecten zijn van de productkeuze in deze aanbesteding. Ook de resultaten van het duurzaam inkopen zijn niet te achterhalen en hier wordt niet op gestuurd. Het CO2 certificaat is dan wel opgenomen in het inkoopproces³⁷ maar na contractering blijft onduidelijk wat de consequenties van deze certificering zijn in de uitvoering. Met andere woorden, het is niet herleidbaar hoe er in de uitvoering om is gegaan met het terugdringen van de CO2 belasting op het milieu.

³⁵ O.a. interview ambtelijk, d.d. 14 mei en interview ambtelijk, d.d. 8 juni

³⁶ <https://www.ad.nl/woerden/woerdens-gemeentehuis-gooit-hoge-ogen~a3159860/?referrer=https://www.google.com/>

³⁷ De winnende inschrijver voldeed aan ambitieniveau 5 en scoorde daarmee 5 punten

De betreffende respondenten geven hiermee aan dat hoewel duurzaamheid kan worden opgenomen in de productkeuze en in de criteria van het inkoopproces er maar beperkt inzichtelijk kan worden gemaakt hoe dit daadwerkelijk tot duurzame resultaten leiden. Hier wordt vanuit de organisatie tot op heden ook niet concreet op (bij-) gestuurd.

Voorbeeld vanuit Case I: Resultaten CO2 reductie wél inzichtelijk

In Case I is er vanuit de productkeuze een voertuig aangeschaft dat ten minste aan de Euro VI norm voldoet en die elektrisch aangedreven functioneert. Door voor dit product te kiezen, wordt 15 liter diesel per auto per dag bespaard, hetgeen 40kg CO2 reductie oplevert. Er wordt gerekend met +/- 250 werkbare dagen: de besparing per auto is dus +/- 10.000kg CO2 per jaar per auto. Dit is een berekening die door de verantwoordelijk ambtenaar zelf is opgesteld³⁸.

Een vergelijking van de cases uit het kader hierboven leert ons dat er op projectniveau wel resultaten worden geboekt op CO2 reductie (case I) maar dat het ook trajectafhankelijk is of CO2 reductie goed inzichtelijk kan worden gemaakt (Case II). We constateren in elk geval dat de CO2-winst, voortkomend uit inkooptrajecten, niet actief wordt geadmistreerd. Er wordt ook niet gemonitord op de voortgang van deze doelstelling. Hier is vanuit het bestuur en de raad ook beperkt aandacht voor³⁹. De afdeling inkoop wordt niet pro-actief gevraagd om te rapporteren over resultaten op de doelstellingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017.

Een complicerende factor voor doelrealisatie rondom CO2-reductie die duidelijk naar voren komt, is de constatering dat de markt nog niet altijd in staat is om te leveren op het moment dat de gemeente wel degelijk bepaalde CO2 eisen stelt⁴⁰. Deze beperkende randvoorwaarde werd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 aan de voorkant meegegeven voor de doelstelling 'circulair inkopen' maar wordt in de praktijk ook herkend voor CO2. Ter illustratie, de beoordelingscriteria van een aanbesteding uit augustus 2019 zijn aangepast omdat er vanuit de markt werd aangegeven niet aan de gestelde eisen te kunnen voldoen⁴¹. Hier bleek dat geen enkele leverancier echt kon aantonen hoeveel een bepaald product aan CO2 uitstoot. Volgens betrokkenen is dit bij meer aanbestedingen het geval geweest.

Hier loopt de gemeente Woerden breder tegenaan als het gaat om het administreren van CO2 uitstoot in aanbesteding. Door middel van de aanbestedingskalender kan door inkoop worden aangegeven in hoeveel projecten er iets met CO2 gedaan is (in 2019 in 1 van de 48 aanbestedingen), maar niet hoeveel CO2 besparing dat daadwerkelijk heeft opgeleverd⁴². Hoewel dat overzicht ten tijde van dit onderzoek nog niet kan worden geboden constateren we wel dat de evaluatie om dergelijke resultaten inzichtelijk te maken in ontwikkeling is (paragraaf 3.2.3).

4.2 Afweging gezamenlijk inkopen

Beschrijving

In dit onderzoek wordt kort stilgestaan bij de afweging(en) binnen de gemeente Woerden om wel of niet gezamenlijk in te kopen. Vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 worden er geen richtinggevende uitspraken gedaan over gezamenlijke inkoop. In de Nota verbonden partijen 2020 wordt wel stilgestaan bij het maken van strategische keuzes ten aanzien van inkoop. In deze nota staat dat de raad bij het behandelen van startnotitie een richtinggevende uitspraak kan doen ten aanzien van zelf uitvoeren, inkopen, aanbesteden of regionaal samenwerken.

Analyse

Voor Woerden geldt dat de ambtelijke organisatie vanuit een Dienstverleningsovereenkomst voor zowel de gemeente Woerden als Oudewater werkt. Er vindt in die zin al samenwerking ten behoeve van inkoop plaats. Vanuit de interviews vernemen we dat deze samenwerking in de praktijk een schaalvoordeel met

³⁸ Interview ambtelijk, d.d. 4 juni 2020

³⁹ O.a. interview ambtelijk, d.d. 14 mei en interview raad, d.d. 4 juni

⁴⁰ Interview ambtelijk, d.d. 18 mei

⁴¹ Beoordeling EMVI plan, Kromwijkerkade bestek RB2019-14, d.d. 13 augustus 2019

⁴² Interview ambtelijk, d.d. 18 mei

zich mee brengt op het gebied van inkoop. Daarentegen vernemen we ook dat een meer proactieve ondersteuning en advisering van inkoop en aanbesteding capaciteit vergt. Deze capaciteit kan binnen de huidige context maar beperkt worden geleverd. Inkoop is hierdoor, in tegenstelling tot wat het inkoop- en aanbestedingsbeleid voorschrijft, niet bij alle inkooptrajecten geïnformeerd of adviserend betrokken. De afweging om al dan niet gezamenlijk in te kopen komt daarmee in elk geval niet vanuit inkoop tot stand⁴³.

In de ambtelijke interviews wordt gesteld dat het ook niet wenselijk zou zijn om vanuit de organisatie de keuze te maken op één discipline intergemeentelijke samenwerking aan te gaan op het gebied van inkoop. Dit vergt volgens betrokkenen meer strategische en tactische keuzes op het niveau van college en raad⁴⁴. Ambtelijk ervaart men echter beperkt inzichtelijk te hebben hoe dergelijke afwegingen om al dan niet samen in te kopen worden genomen.

Vanuit het bestuurlijk interview blijkt dat er geen standaard gezamenlijk inkoopmechanisme is maar dat er wel degelijk per thema wordt afgewogen of er gezamenlijk wordt ingekocht. Een thema waarbij zo'n afweging expliciet is gemaakt is het sociaal domein⁴⁵. Sinds de gemeenten verantwoordelijk zijn voor Wmo en Jeugdhulp wordt er bewust samen ingekocht vanuit het verband Utrecht-West Inkoop en Monitoring. Dit is met name ingegeven door landelijk beleid en afspraken.

Een ander onderwerp waarbij we vanuit de interviews hebben vernomen dat er is afgewogen om gezamenlijk met de provincie en drie andere gemeentes een contract te sluiten is het thema 'verkeerslichten'. De reden dat dit regionaal wordt aangepakt is vanwege het feit dat er op het gebied van mobiliteit en doorstroming al een goede samenwerking was op provinciaal niveau. Dit thema heeft een bovenlokale component en is ook vanuit afstemming op hoger politiek niveau ingegeven.

In tegenstelling tot wat de Nota verbonden partijen 2020 voorschrijft blijkt uit het raadsgesprek echter dat de raad niet systematisch richtinggevende uitspraken doet ten aanzien van zelf uitvoeren, inkopen, aanbesteden of regionaal samenwerken. Het is voor de raad niet inzichtelijk hoe de afweging ten aanzien van al dan niet gezamenlijk inkopen plaatsvindt in de organisatie. Hier staan we nader bij stil in paragraaf 5.1.3. rondom kaderstelling voor verbonden partijen.

4.3 Tussenbalans Doelrealisatie

In deze paragraaf toetsen we de doelrealisatie aan de vooraf opgestelde normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen uit paragraaf 4.1 en 4.2.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Normen	Uitleg
a. Met de reeds ingezette acties en maatregelen rondom 'Duurzaam Inkopen' wordt het beoogde resultaat behaald.	<p>Omdat er maar beperkt concrete en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van duurzaam inkopen is de doelrealisatie van duurzaam inkopen ook beperkt herleidbaar. De doelstelling 'circulair inkopen' is namelijk de enige doelstelling met een afgebakende tijdsspanne (2020) en een kwantitatieve noemer (10% inkoopbudget). Voor deze en ook de andere twee doelstellingen geldt dat deze niet concreet zijn uitgewerkt naar de uitvoeringspraktijk. In het licht van bovenstaande bevindingen is het niet aannemelijk dat beoogde resultaten op de doelstellingen worden behaald.</p> <p>Vanuit de cases wordt helder dat resultaten in het kader van circulair inkopen en CO2-reductie op projectniveau niet altijd inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Zichtbaar is wel <i>dat</i> er resultaten worden geboekt. Er zijn inkoopprocessen waarvan de duurzaamheidswinst wel wordt geregistreerd binnen het verantwoordelijk domein. Dergelijke resultaten zijn echter niet omgezet naar een integraal overzicht dat op het totaal inzichtelijk maakt wat de duurzaamheidswinst is die vanuit</p>

⁴³ Interview ambtelijk, d.d. 14 mei

⁴⁴ Interview ambtelijk, d.d. 14 mei en interview ambtelijk, d.d. 18 mei

⁴⁵ Interview portefeuillehouders, d.d. 4 juni

	<p>inkoopkeuzes wordt gemaakt. Hier wordt ook niet op gemonitord en/of (bij-)gestuurd vanuit inkoop, de domeinen zelf, het college en de raad.</p> <p>Een complicerende factor voor doelrealisatie zit in het feit dat de markt nog niet altijd klaar is om te voldoen aan gestelde duurzaamheidseisen. Er zijn meerdere voorbeelden waaruit blijkt dat wanneer de gemeente CO2-criteria opneemt ten aanzien van inkoopprocessen, leveranciers nog niet altijd aan kunnen tonen aan deze eisen te kunnen voldoen. Hoewel de gemeente dus zelf duurzaamheidswinst niet actief en systematisch administreert, is ook de markt anno 2020 nog niet altijd in staat een bijdrage te leveren aan de doelrealisatie ten aanzien van duurzaam inkopen.</p> <p>Er zijn tenslotte wel positieve ontwikkelingen gaande op het thema circulair. Er wordt vanuit inkoop geïnvesteerd in kennis op dit dossier. Ook het thema 'circulair slopen' is de afgelopen periode verder gebracht in de organisatie met de circulaire verbouwing van het gemeentehuis als meest toonaangevende resultaat.</p>
<p>b. Er is bewust afgewogen of er gezamenlijk wordt ingekocht/aanbesteed.</p>	<p>Op onderwerpniveau worden bewuste keuzes gemaakt om gezamenlijk in te kopen. Deze afweging vindt hoofdzakelijk plaats op het niveau van het bestuur. De afdeling inkoop is hier beperkt tot niet bij betrokken. Voor zowel vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie alsook raadsleden is het onvoldoende inzichtelijk hoe afwegingen om al dan niet gezamenlijk in te kopen tot stand komen.</p>

Rol van de raad

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad bij 'duurzaam inkopen'. Subvraag 2, 3 en 6 staan hiermee centraal. Hierbij wordt in de eerste paragraaf ingezoomd op de kaderstelling van de raad ten aanzien van de doelstellingen voor duurzaam inkopen. In paragraaf 5.2 staan we stil bij de informatievoorziening aan de raad en de wijze waarop de raad zelf pro-actief handelt in het kader van 'duurzaam inkopen'. In de laatste paragraaf wordt de rol van de raad getoetst aan de hand van het normenkader.

5.1 Kaderstelling 'duurzaam inkopen'

Het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de kaders en doelstellingen van duurzaam inkopen zijn opgenomen, dateert uit 2017. Dit betekent dat de doelstellingen zijn vastgesteld gedurende de vorige raadsperiode 2014-2018. Ten behoeve van een evaluatie van de voorbereiding en vaststelling van het beleid moeten we ons daarom beroepen op voorhanden zijnde documentatie en het perspectief van raadsleden die ook in de vorige periode actief waren⁴⁶.

5.1.1 Kaderstelling definitie en doelstellingen duurzaam inkopen

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 zelf is niet geëxpliciteerd hoe de raad betrokken is geweest bij de voorbereiding en vaststelling van het beleid. De documenten toebehorend aan het onderzoeksdossier en een inventarisatie van het raadsinformatiesysteem maken dit ook niet inzichtelijk. Ook vanuit het gesprek met de raad wordt niet evident gemaakt hoe de raad bij de voorbereiding en vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 betrokken is geweest⁴⁷.

Wel is in voornoemde beleidsnota expliciet opgenomen dat "(...) de inhoud van dit beleid niet nieuw is maar is aangepast aan de gewijzigde wet- en regelgeving en het verzamelen in één document van eerder vastgesteld beleid of informeel gehanteerde uitgangspunten"⁴⁸. Deze passage impliceert dat er met de beleidsactualisatie in 2017 wordt voortgeborduurd op een al eerder ingezette koers. Voor wat betreft de doelstellingen rondom duurzaam inkopen constateren we inderdaad ook dat deze hun oorsprong elders kennen.

- De doelstelling (zoveel mogelijk) '100% duurzaam inkopen' uit het beleid uit 2017 is ook al opgenomen in het eerder door de raad vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2013. In een raadsinformatiebrief⁴⁹ uit 2015 wordt nogmaals naar deze doelstelling verwezen.
- De doelstelling om in 2020 10% van het inkoopbudget circulair in te kopen vloeit voort uit de Overeenkomst Circulair inkopen uit 2014 tussen de provincie Utrecht en de gemeenten Amersfoort, Utrecht en Woerden⁵⁰. Deze regionale doelstelling is in 2017 met de vaststelling van het Woerdense inkoop- en aanbestedingsbeleid dus ook door de raad lokaal verankerd.
- In het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2017 heeft de raad het kader gesteld dat bij de aanbestedingen die zich daarvoor lenen eisen worden gesteld aan de reductie van de CO₂-uitstoot. Dit past binnen de eerder vastgestelde duurzaamheidsambitie van de raad om in 2030 100% klimaatneutraal te zijn.

Herkenbaarheid kaders en doelstellingen duurzaam inkopen bij huidige raad

⁴⁶ Interview raad, d.d. 4 juni 2020

⁴⁷ Interview raad, d.d. 4 juni 2020

⁴⁸ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, gemeente Woerden, p.3

⁴⁹ Raadsinformatiebrief (15R.00775), d.d. 8 december 2015

⁵⁰ Overeenkomst Circulair Inkopen, d.d. 7 maart 2014

Hoewel de doelstellingen dus in lijn zijn met eerder geldende kaders of beleidskeuzes komt in het raads gesprek naar voren dat een breed gedragen definitie en bijbehorende doelstellingen van duurzaam inkopen niet worden herkend. Raadsleden geven aan dat het ontbreekt aan een geconcretiseerde definitie van duurzaam inkopen. Zo is de afweging of duurzaam inkopen alleen 'duurzaam en circulair' behelst of dat hier ook sociale duurzaamheid aan toebehoort niet helder gemaakt voor/door de huidige raad.

De geïnterviewde raadsleden zijn zelf wel van mening dat duurzaam inkopen een bredere focus verdient dan milieuaspecten alleen. Thema's zoals kansen voor lokale ondernemers en focus op SROI zijn aspecten die de geïnterviewde raadsleden ook onder de bredere noemer van duurzaam inkopen scharen. Dit is niet in lijn met het onderscheid dat in het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2017 wordt gemaakt tussen duurzaam inkopen, SROI en kansen voor lokale ondernemers.

Tenslotte worden ook de drie doelstellingen die toebehoren aan duurzaam inkopen door de raad niet herkend in deze concrete uitwerking. Vanwege de beperkte bekendheid met deze doelstellingen is het volgen van de voortgang hiervan volgens de raadsleden ook geen onderwerp van gesprek op raadsniveau⁵¹.

5.1.2 Kaders vanuit flankerend beleid

Een aspect van dit rekenkameronderzoek is ook de vraag of de raad eventueel op een andere manier kaders gesteld heeft ten aanzien van duurzaam inkopen. We concentreren ons in deze paragraaf op de bredere duurzaamheidsprogramma's van de gemeente Woerden. Ook staan we stil bij SROI omdat hier verschillende visies ten aanzien van de kaders voor duurzaam inkopen naast elkaar bestaan.

Duurzaamheidsprogramma's

Op 17 januari 2017 besloot het college tot de vervlechting van de ambitie CO2-neutraal/energieneutraal 2030 met de andere duurzaamheidsprogramma's Klimaatbestendig 2050, Programma Ontwikkeling Veengebied, Circulaire Economie en Gezonde Samenleving onder de vlag '*Duurzaamheid tot in de haarvaten van de Woerdense samenleving*'. Voor deze programma's zijn, m.u.v. het Programma Ontwikkeling Veengebied, vervolgens actieplannen opgesteld. Op 16 mei 2017 besluit de raad kennis te nemen van de inhoud van de vier actieplannen en de in de actieplannen beschreven beleidskaders als uitgangspunt te hanteren⁵².

Een analyse van de actieplannen laat zien dat in twee plannen de relatie wordt gelegd met twee van de drie doelstellingen van duurzaam inkopen uit in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017:

- In het actieplan Circulaire Economie wordt onder het kopje 2.5 Samenwerking gerefereerd aan de Overeenkomst Circulair inkopen uit 2014 tussen de provincie Utrecht en de gemeenten Amersfoort, Utrecht en Woerden waarin de doelstelling vermeld staat dat in 2020 10% van het inkoopbudget circulair wordt ingekocht.
- In het actieplan CO2-neutraal 2030 staat op pagina 15: 'Er is beleid⁵³ opgesteld om bij inkoop en projecten rekening te houden met de CO2-uitstoot. Dit beleid wordt iedere 2 jaar aangepast op basis van de laatste inzichten.' Deze aanpassing heeft overigens (nog) niet plaatsgevonden.
- Een verwijzing naar PIANO criteria (in het kader van de doelstelling '100% duurzaam inkopen') wordt niet gemaakt in de vier actieplannen.

Met het raadsbesluit van 16 mei 2017 om de in de actieplannen beschreven beleidskaders als uitgangspunt te hanteren, worden vanuit andere kaders twee doelstellingen uit het inkoop- en

⁵¹ Interview raad, d.d. 4 juni 2020 en interview ambtelijk, d.d. 25 mei 2020

⁵² Raadsbesluit Opgave Duurzame Samenleving, 17R.00241, d.d. 16 mei 2017

⁵³ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, gemeente Woerden

aanbestedingsbeleid 2017 bestendigd. De raad stelt hiermee dus, op een andere manier dan alleen het inkoop- en aanbestedingsbeleid zelf, kaders aan duurzaam inkopen. Deze kaders maken onderdeel uit van de bredere duurzaamheidsambities en -programma's van de gemeente Woerden.

SROI

Naast de duurzaamheidsprogramma's is er ten aanzien van kaderstelling een ander thema waarbij kaderstelling heeft plaatsgevonden en wat door verschillende betrokkenen ook onder duurzaam inkopen wordt geschaard: SROI. Dit thema is het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 losgetrokken van duurzaam inkopen maar hier bestaan verschillende inzichten over. Hier staan we in deze paragraaf ook bij stil.

SROI is een thema dat al langer speelt op raadsniveau en waarop ook door de raad kaders zijn gesteld. De gemeenteraad van Woerden heeft op 28 januari 2016 namelijk vastgesteld dat bij opdrachtverlening door de gemeente er maximale focus op SROI moet zijn. Als opdrachtgever richt de gemeente zich op de toepassing van SROI bij inkoop en aanbesteding⁵⁴. Dit houdt in dat de gemeente specifieke voorwaarden bij een aanbesteding stelt, waardoor opdrachtnemers extra banen gaan creëren voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Door de inzet van SROI wordt de uitstroom naar werk van mensen, die zonder ondersteuning niet of moeilijk aan het werk komen, bevorderd⁵⁵. De gemeente beoogt per aanbestedingstraject te kijken wat van de ondernemer wordt gevraagd (maatwerk) en op welke wijze SROI wordt toegepast. De uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet van de gemeente Woerden (Ferm Werk) adviseert en faciliteert bij het zo effectief mogelijk invullen van afspraken en verplichtingen in het kader van de SROI.

Eerder werd vanuit de ambtelijke gesprekken al duidelijk dat met de aanwezigheid van Ferm Werk eigenaarschap van coördinatie op SROI is geborgd. Voor raadsleden is deze borging herkenbaar. Zo wordt het voorbeeld aangehaald dat met de nieuwe aanbesteding voor de kantine bewust Ferm Werk is ingeschakeld, hoewel er vanuit de markt een economisch voordeligere prijs kon worden gegarandeerd. Raadsleden zijn op de hoogte van dergelijke keuzes en onderliggende afwegingen omdat SROI ook regelmatig onderdeel uitmaakt van raadsbesluiten⁵⁶. SROI is echter ook een thema waarover nog geen eenduidig beeld bestaat hoe het zich verhoudt tot duurzaam inkopen. Volgens raadsleden zou het goed zijn om ook de raakvlakken met duurzaam inkopen te erkennen van uit het perspectief van sociale duurzaamheid⁵⁷. Deze definiëring is echter niet expliciet gemaakt. Het ontbreken van deze eenduidigheid wordt bevestigd vanuit het gesprek met de verantwoordelijke portefeuillehouders. Vanuit bestuurlijk perspectief wordt namelijk opgemerkt dat SROI geen direct verband heeft met duurzaam inkopen maar dat dit onder het sociale beleid van de gemeente Woerden valt⁵⁸.

5.1.3 Kaders 'duurzaam inkopen' voor 'verbonden partijen'

In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken naar de wijze waarop er intern kaders aan duurzaam inkopen zijn gesteld. Ook wordt geanalyseerd of kaders ten aanzien van duurzaam inkopen aan verbonden partijen worden meegegeven. In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 zijn dergelijke kaders voor verbonden partijen niet opgenomen. Er is niet aangegeven op welke wijze dit plaats zou moeten vinden. Ook in de Nota verbonden partijen 2020⁵⁹ van de gemeente vindt er geen verwijzing naar duurzaam inkopen plaats, noch wordt er gerefereerd aan het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vanuit de gespreksronde wordt bevestigd dat er geen systematische kaderstelling richting verbonden partijen plaatsvindt rondom

⁵⁴ Raadsinformatiebrief 15R.00775, d.d. 8 december 2015

⁵⁵ Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden

⁵⁶ Interview raad, d.d. 4 juni 2020

⁵⁷ Interview raad, d.d. 4 juni 2020

⁵⁸ Interview portefeuillehouders, 4 juni 2020

⁵⁹ Raadsvoorstel 20R.00050, d.d. 28 januari 2020

duurzaam inkopen. Volgens betrokkenen is er geen organisatiebrede algemeen toegepaste werkwijze voor 'duurzaam inkopen' ten aanzien van verbonden partijen.

Om een beter beeld te krijgen van kaderstelling voor verbonden partijen ten aanzien van duurzaam inkopen hebben we van twee Gemeenschappelijke Regelingen (GRen) de regeltechnische informatie en de P&C documenten⁶⁰ vanaf 2017 tot heden bestudeerd. Er is hierbij gekozen voor de GR Afvalverwijdering Utrecht (AVU) vanwege de link tussen afval en circulariteit en voor de GR Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU) vanwege de link met duurzaam leven en milieu⁶¹. Beide zoekopdrachten maken niet inzichtelijk in hoeverre de raad kaders heeft gesteld ten aanzien van deze GRen. De GRen komen overwegend twee keer per jaar op de raadsagenda; bij het vaststellen van de begroting en tijdens de verantwoording van de jaarstukken. Tijdens deze momenten maakt duurzaam inkopen geen onderdeel uit van discussie op raadsniveau.

Dat er niet inzichtelijk is in hoeverre er kaderstelling richting verbonden partijen plaatsvindt, wordt in het raads gesprek wel als aandachtspunt aangestipt. De zorg zit hem voor raadsleden in het feit dat de gemeente wel eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid vast kan stellen, maar een deel van de uitvoering van gemeentelijke taken ook extern plaatsvindt in GRen. Voor de raad is niet inzichtelijk hoe de ambtelijke organisatie in het kader van duurzaam inkopen met regionale samenwerking omgaat en of er kaders worden meegegeven aan verbonden partijen. Uit het gesprek met de raadsleden komt naar voren dat hieromtrent wel een informatiebehoefte ligt.

5.2 Informatievoorziening raad

5.2.1 Informatievoorziening aan de raad

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geen passage opgenomen over de wijze waarop informatievoorziening richting de raad plaats zou moeten vinden. Ook in de reguliere P&C-cyclus zijn de kaders en doelstellingen omtrent duurzaam inkopen niet opgenomen⁶². Een inventarisatie van de P&C documenten na 2017 laat zien dat er in de verantwoording op het thema duurzaamheid geen expliciete link wordt gelegd met de doelstellingen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er wordt in die zin niet verantwoord over de voortgang van de beleidsdoelstellingen via de reguliere P&C cyclus.

Ook vanuit de ambtelijke interviews en het gesprek met het bestuur komt naar voren dat de raad niet structureel wordt geïnformeerd over de voortgang van de doelstellingen omtrent duurzaam inkopen. In de praktijk wordt de raad incidenteel door het college meegenomen bij specifieke aanbestedingen die de controlerende rol van de raad behoeven⁶³. Diverse ambtenaren zijn wel van mening dat bij raadsvoorstellen over aanbestedingen de afwegingen ten aanzien van SROI, CO2 en circulariteit standaard zouden moeten worden gemotiveerd. Dit maakt echter (nog) geen vast onderdeel uit van de voorbereiding van raadsvoorstellen.

Het gesprek met de raad bevestigt dat de informatievoorziening voor de raad niet plaatsvindt op het niveau van de beleidsdoelstellingen. In de praktijk wordt de raad vanuit haar controlerende rol meegenomen op projectniveau. Rondom grotere aanbestedingen wordt de raad gevraagd investeringsbeslissingen te maken op basis van scenario's waaraan verschillende kosten zijn verbonden. In deze scenario's is ook expliciet aandacht voor duurzaamheid. Een voorbeeld hiervan dat zowel ambtelijk, bestuurlijk als door de raad wordt aangehaald is de circulaire verbouwing van het gemeentehuis. Dit gebouw had helemaal energieneutraal gemaakt kunnen worden met een overdekt terrein met zonnepanelen als de raad meer

⁶⁰ Zie bijlage 2: Overzicht geraadpleegde bronnen

⁶¹ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeist/CVDR371859/CVDR371859_1.html

⁶² O.a. Jaarrekening 2017, 2018 en 2019 en Programmabegroting 2019-2022 en 2020-2023.

⁶³ Interview portefeuillehouders, d.d. 4 juni 2020

krediet beschikbaar zou stellen. De raad heeft daarbij vanuit financieel oogpunt de keuze gemaakt om deze investering niet aan te gaan⁶⁴.

Omdat de raad enkel wordt meegenomen op projectniveau via afzonderlijke voorstellen is het voor raadsleden onvoldoende helder aan welke knoppen zij kunnen draaien binnen het totaal van duurzaam inkopen. Er is daarom bij raadsleden behoefte aan inzicht in hoeverre afwegingen worden gemaakt op het totale beleidsniveau zodat er een meer integraal en overstijgend beeld van duurzaam inkopen ontstaat. Wanneer een dergelijk inzicht ontstaat kunnen de maatwerkkeuzes beter worden onderbouwd en wordt duidelijk waarom bij het ene project wel expliciete aandacht wordt besteed aan duurzaamheidscriteria en bij het andere project wellicht minder. Een andere informatiebehoefte van de raad is een meer cijfermatige onderbouwing van de winst die duurzaam inkopen biedt voor de gemeente Woerden. Het thema duurzaam inkopen wordt voor de raad concreter als er een overzicht ontstaat dat weergeeft:

- wat de klimaatwinst is die voortvloeit vanuit de keuzes vanuit inkoop;
- wat de kostenefficiëntie hiervan is;
- en hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van duurzaam inkopen⁶⁵.

5.2.2 Pro-activiteit raad in het kader van duurzaam inkopen

In de vorige sectie constateerden we dat informatievoorziening aan de raad ten aanzien van duurzaam inkopen niet structureel plaatsvindt via de P&C-cyclus maar dat de raad vanuit losse voorstellen om keuzes wordt gevraagd. Vanuit de gespreksronde met de organisatie halen we op dat de raad ook niet proactief vraagt om informatie over de voortgang van de doelstellingen rondom duurzaam inkopen. Dit wordt bevestigd door de portefeuillehouders en de vertegenwoordiging van de gemeenteraad zelf. Raadsleden kunnen zich niet herinneren dat er ooit vragen zijn gesteld over de voortgang van de doelstellingen rondom duurzaam inkopen. Zij erkennen dat zij zelf ook proactief gebruik zouden mogen maken van de beschikbare instrumenten zoals het stellen van schriftelijke of mondelinge informatie om dergelijke informatie te verkrijgen.

Hetzelfde geldt voor het aandachtspunt dat raadsleden aanstipten ten aanzien van de kaders voor verbonden partijen. Hoewel dit thema tijdens het raads gesprek naar voren kwam, is dit niet eerder door raadsleden geagendeerd of überhaupt onderwerp van gesprek geweest op raadsniveau. De geïnterviewde raadsleden vinden dat zij zelf ook meer pro-activiteit mogen tonen indien zij deze discussie relevant genoeg achten⁶⁶. Dit is tot op heden beperkt gebeurd.

5.3 Tussenbalans Rol van de raad

In deze paragraaf beantwoorden we de deelvragen aan de hand van de toetsing aan de normen. De toetsing baseren wij op de bevindingen opgenomen in dit hoofdstuk.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.

De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.

De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

⁶⁴ Interview portefeuillehouders, d.d. 4 juni 2020 en interview raad, d.d. 4 juni 2020

⁶⁵ Interview raad, d.d. 4 juni 2020

⁶⁶ Interview raad, d.d. 4 juni 2020

Normen	Uitleg
a) De raad wordt betrokken bij het opstellen, het uitvoeren en het evalueren van de doelstellingen en de kaders rondom 'Duurzaam Inkopen'.	Op basis van de gesprekken en het documentendossier kan niet herleidbaar worden vastgesteld hoe de raad betrokken is geweest bij het opstellen van de kaders en doelstellingen rondom duurzaam inkopen. Feit is wel dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2017 door de raad is vastgesteld. Echter, een heldere definiëring van duurzaam inkopen met bijbehorende doelstellingen wordt door de huidige raadsleden niet herkend. De raad wordt niet actief betrokken bij de uitvoering en evaluatie van de doelstellingen rondom duurzaam inkopen.
b) De raad maakt (proactief) gebruik van zijn bevoegdheden in het kader van zijn controlerende rol.	Duurzaam inkopen is geen thema dat actief leeft bij de huidige raadsleden. Het thema wordt niet geagendeerd door de raad en er zijn vanaf 2017 geen schriftelijke en mondelinge vragen gesteld aan het college over de voortgang van de doelstellingen.
c) De raad vraagt en krijgt informatie die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn controlerende rol.	Raadsleden vragen niet om informatie ten behoeve van hun controlerende rol ten aanzien van duurzaam inkopen. De raad wordt niet op integraal beleidsniveau geïnformeerd over de voortgang van het duurzaam inkopen, bijvoorbeeld via de P&C cyclus. De raad wordt in de praktijk op projectniveau gevraagd om investeringsbeslissingen ten aanzien van duurzaamheidsaspecten. Dergelijke keuzes worden wel bewust vanuit het college aan de raad voorgelegd vanuit het perspectief van de controlerende rol van de raad.

Zijn de doelen (rondom duurzaam inkopen) door de gemeenteraad vastgesteld?

De doelen rondom duurzaam inkopen zijn vastgesteld door de gemeenteraad met de vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017.

Heeft de gemeenteraad eventueel op een andere manier kaders gesteld ten aanzien van duurzaam inkopen?

De raad heeft op 16 mei 2017 besloten om kennis te nemen van de inhoud van vier actieplannen omtrent duurzaamheid en de in de actieplannen beschreven beleidskaders als uitgangspunt te hanteren. In deze actieplannen zijn ook twee doelstellingen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 als kaders opgenomen, namelijk de doelstelling ten aanzien van circulair inkopen en CO2 reductie.. Met het raadsbesluit van 16 mei 2017 om de in de actieplannen beschreven beleidskaders als uitgangspunt te hanteren worden deze twee doelstellingen dus vanuit andere kaders bestendig.

Worden kaders voor duurzaam inkopen gegeven aan verbonden partijen?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gaat niet in op de wijze waarop kaders voor duurzaam inkopen aan verbonden partijen moeten worden gegeven. Ook vanuit de gesprekken blijkt dat kaders ten aanzien van duurzaam inkopen in de praktijk niet bewust zijn meegegeven richting verbonden partijen. Vanuit een inventarisatie van de documenten, waaronder de Nota Verbonden Partijen 2020 alsook de P&C documenten en wetstechnische informatie van 2 GRen, kan ook niet herleidbaar worden gemaakt dat er kaders voor duurzaam inkopen worden meegegeven aan verbonden partijen.

Conclusies en aanbevelingen

In de onderzoeksaanpak is één subvraag (5) met een samenvattend en drie subvragen (7, 8, 9) met een lerend karakter geformuleerd:

Onderliggende samenvattende vraag

5. Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?

De conclusie wordt in paragraaf 6.1 geschreven met subvraag 5 als onderliggende samenvattende vraag. Hierbij wordt geconcludeerd op basis van de definitie en doelstellingen, de uitvoering, de doelrealisatie en de rol van de raad.

Onderliggende leervragen

7. Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden te verwezenlijken?

8. In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?

9. Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?

In de conclusie zal vanuit subvraag 5 worden gereflecteerd op de beleidskwaliteit van het duurzaam inkopen, daarmee terugblikkend op de doelstellingen, uitvoering, doelrealisatie en rol van de raad.

De aanbevelingen (paragraaf 6.3) zullen met subvraag 7, 8 en 9 als onderliggende leervragen worden geformuleerd.

Voor de aanbevelingen wordt naast de analyses en conclusies vanuit dit onderzoek gebruik gemaakt van een aanvullende literatuurstudie met best practices ten aanzien van duurzaam inkopen uit eerdere onderzoeken (paragraaf 6.2).

Conclusie

Onderliggende samenvattende vraag

5. Wat is de kwaliteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder van het aspect duurzaam inkopen?

Met de vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2017 zijn er stappen gezet op het gebied van duurzaam inkopen. Deze ingezette koers is echter nog te beperkt om gericht tot resultaten te komen waar het gaat om duurzaam inkopen en ook om dergelijke resultaten voor de raad inzichtelijk te krijgen. Dit maakt dat de doorwerking van het beleid ten aanzien van duurzaam inkopen op dit moment onvoldoende is. Wel wordt duidelijk dat met de aandacht voor duurzaam inkopen resultaten bereikt kunnen worden en dat er ook resultaten worden geboekt. Door middel van duurzaam inkopen kan daadwerkelijk een bijdrage worden geleverd aan de verwezenlijking van de breder geldende duurzaamheidsdoelstellingen. Case I rondom vuilniswagens laat zien dat je resultaten ook echt inzichtelijk kunt maken⁶⁷. Echter, dergelijke informatie wordt op dit moment beperkt gemonitord en er wordt onvoldoende (bij-) gestuurd op doelrealisatie. Op dit thema heeft de gemeente Woerden een kwaliteitsslag te maken.

Definitie en doelstellingen

Er is binnen de gemeente Woerden geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen. Een definitie voor duurzaam inkopen is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 wel aangegeven maar werkt niet door in de praktijk. De aan duurzaam inkopen

⁶⁷ De besparing per vuilniswagen is +/- 10.000kg CO2 per jaar en 90% van de gebruikte materialen van de geleverde huisvuilwagens kan worden gerecycled.

geleerde doelstellingen zijn niet algemeen bekend in de organisatie (doelstellingen: 1. '100% duurzaam' inkopen door de duurzaamheidscriteria van PIANOO toe te passen; 2. 10% van het totale inkoopbudget circulair inkopen in 2020; en 3. bij aanbestedingen die zich daarvoor lenen eisen stellen aan de reductie van CO2 uitstoot).

De doelstellingen rondom duurzaam inkopen zijn beperkt verweven in de beleidsdomeinen in de ambtelijke organisatie; er is niet geëxpliciteerd wat deze doelstellingen betekenen voor de verschillende beleidsdomeinen. Wat betekent bijvoorbeeld de doelstelling van 10% circulair inkopen in 2020 voor het onderhoud van de openbare ruimte, de openbare verlichting e.d.?

Uitvoering

In het kader van uitvoering onderscheiden we twee aspecten: de organisatie en het inkoopproces.

De organisatie rondom duurzaam inkopen is in de praktijk voor de organisatie in zekere mate helder. De rolverdeling tussen de domeinen en inkoop ten aanzien van duurzaamheid wordt breed in de organisatie herkend. De wijze waarop de organisatie is opgezet in het inkoop- en aanbestedingsbeleid functioneert in die zin overwegend zoals het is bedoeld. De capaciteit ten aanzien van inkoop is daarentegen beperkt en afhankelijk van de aanbesteding is kennis en expertise in de domeinen in meer of mindere mate aanwezig. Hierdoor is vaak externe expertise nodig voor de opzet en de uitvoering van het inkoopproces. Dit vloeit voor uit huidige afweging om niet structureel met andere gemeentes in te kopen. De gemeente moet zich bewust zijn dat deze afhankelijkheid van expertise blijft als er voor wordt gekozen op de huidige schaal te opereren. Omdat capaciteit vanuit inkoop niet altijd is geborgd, is de mate waarin duurzaam wordt ingekocht vaak afhankelijk van de persoonlijke intrinsieke motivatie van degene die een inkooptraject initieert. Dit beperkt de doorwerking van het duurzaam inkoopbeleid.

Wel stellen we vast dat de organisatie van duurzaam inkopen over de tijd heen structureler is geborgd. Maatwerkafwegingen worden ambtelijk gemaakt tussen verschillende betrokkenen in projectgroepen. Hier wordt inkoop wel bij betrokken maar niet standaard iemand die 'van het duurzaamheidsbeleid is'. Indien een maatwerkafweging gemaakt moet worden vindt wel structureel terugkoppeling plaats richting bestuur. Bestuurlijk stapt men naar de raad indien er budgettaire keuzes moeten worden gemaakt.

Wat betreft het inkoopproces zien we dat er een onderscheid wordt gemaakt in drie onderdelen: 1) de productkeuze; 2) het inkoopproces zelf; en 3) de resultaten en evaluatie. Vertegenwoordigers vanuit inkoop zijn met name betrokken bij het inkoopproces zelf en slechts beperkt bij het traject voorafgaand. We hebben echter vastgesteld dat de meeste resultaten ten aanzien van duurzaamheid behaald kunnen worden vanuit de productkeuze. Ook de cases leggen bloot dat hier de grootste duurzaamheidswinst kan worden geboekt. De wijze waarop resultaten worden geadministreerd en inkoopprocessen worden geëvalueerd, is nu nog heel erg afhankelijk per inkoopproces. Recentelijk is wel de ontwikkeling richting een past performance systeem ingezet. Hiermee kunnen systematisch checks and balances worden ingebouwd waarbij ook een reflectie op duurzaamheid een centrale rol zal krijgen.

Doelrealisatie

De doelrealisatie ten aanzien van duurzaam inkopen wordt niet bijgehouden. Er is vanuit inkoop dus niet inzichtelijk in welke mate de doelstellingen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 worden gerealiseerd. De wijze waarop de doelstelling '100% duurzaam inkopen' is geformuleerd leeft niet in de organisatie. Uit de documenten, gesprekken en de cases blijkt namelijk dat de duurzaamheidscriteria van PIANOO niet direct aan duurzaam inkopen worden gekoppeld. Het stellen van eisen aan CO2 reductie wordt wel herkend en ook gedocumenteerd in de aanbestedingskalender. Hiervoor geldt echter dat er alleen wordt geadministreerd óf er iets met CO2 is gedaan in het inkoopproces (ja/nee). Er is dus inzichtelijk in hoeveel aanbestedingen er iets rondom CO2 is gedaan door middel van gunningscriteria⁶⁸.

⁶⁸ In 2019 in 1 van de 48 aanbestedingen

Dat aantal ligt volgens de aanbestedingskalender erg laag, namelijk in 2019 1 van de 48 aanbestedingen. Er wordt niet inzichtelijk gemaakt welke duurzaamheidswinst er is behaald vanaf 2017.

In tegenstelling tot de andere twee doelstellingen is de doelstelling '10% circulair inkopen in 2020' wel concreet en meetbaar. Doelrealisatie hieromtrent zou gevolgd kunnen worden maar dat gebeurt (nog) niet. Wat betreft circulair geldt hetzelfde als voor CO2 reductie dat er alleen wordt geadmistreerd óf er iets mee is gedaan⁶⁹ in het inkoopproces (ja/nee). Dat aantal ligt volgens de aanbestedingskalender erg laag, namelijk in 2019 3 van de 48 aanbestedingen. Ook voor circulair geldt dus dat er niet inzichtelijk wordt gemaakt welke duurzaamheidswinst er is behaald vanaf 2017.

Zoals het inkoop- en aanbestedingsbeleid voorschrijft verschilt de mate waarin circulair kan worden ingekocht per domein en productgroep. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt daarom nadrukkelijk gevraagd om een concretere doorvertaling van deze doelstelling. Dit is tot op heden nog niet gebeurd.

Rol van de raad

De raad wordt op het niveau van op afzonderlijke inkoopprocessen betrokken bij afwegingen rondom duurzaamheid indien ze geld beschikbaar moeten stellen. Raadsleden worden niet geïnformeerd op het niveau dat inzicht biedt wat inkoop bijdraagt aan de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Woerden. Daar vraagt de raad ook niet actief naar.

Naast een verbreding en verdieping van het takenpakket van gemeenten, is de regionalisering van het lokale bestuur en het aangaan van samenwerkingsverbanden een actuele trend in gemeenteland. Raadsleden van Woerden geven zelf aan dat taken steeds meer worden uitgevoerd in samenwerking, met name in GRen. Cijfers van het CBS onderschrijven deze regionalisering: sinds 2010 zijn de uitgaven van de GRen met bijna € 1 miljard toegenomen tot € 9,7 miljard in 2015. Met het instellen van een GR kunnen door de raad kaders worden meegegeven over duurzaam inkopen. Er wordt door raadsleden echter aangegeven dat dat geen vast aandachtspunt is bij het aanstellen en aansturen van GRen. Dergelijke kaderstelling en controle op het thema duurzaam inkopen zien we ook niet terug komen bij de twee GRen⁷⁰ die nader specifiek zijn bestudeerd.

'Gluren bij de burens'

De Rekenkamercommissie Woerden hecht er waarde aan om ook te leren van eerder opgedane lessen uit vergelijkbare onderzoeken. Voordat er in paragraaf 6.3 gerichte aanbevelingen worden gedaan wordt er in deze paragraaf daarom 'gegluurd bij de burens'. Dit betekent dat lessen en best practices vanuit eerdere onderzoeken en vergelijkbaar inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn verzameld en uiteen zijn gezet.

Definitie en doelstellingen

De precieze definitie van duurzaamheid en duurzaam inkopen is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties verschillend worden ingekleurd⁷¹. Een inventarisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van enkele gemeenten⁷² laat zien dat duurzaam inkopen vaak in de breedte van het thema duurzaamheid wordt beschouwd en dat er wordt geredeneerd vanuit de People-Planet-Profit driehoek. Gemeenten hanteren in hun definitie het toepassen van milieucriteria én sociale criteria zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van een product, dienst of werk dat aan deze milieucriteria en sociale criteria voldoet. Bij grotere gemeenten wordt vrijwel standaard een brede definitie van

⁶⁹ In 2019 in 3 van de 48 aanbestedingen

⁷⁰ AVU en ODRU

⁷¹ Randstedelijke Rekenkamer: duurzaam inkopen en aanbesteden provincie Noord-Holland, april 2012

⁷² Zie Bijlage 2: o.a. gemeente Helmond, gemeente Zoetermeer, gemeente Weert, gemeente Wijdmeren

Duurzaam Inkopen gehanteerd⁷³. De afbakening van het begrip duurzaam inkopen is voor veel andere gemeenten dus breder dan de scope die de gemeente Woerden hanteert.

We concluderen in paragraaf 6.1 dat er in Woerden geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen. Vanuit eerdere onderzoeken blijkt dat een gebrek aan heldere definiëring van duurzaam inkopen breder speelt in gemeenteland. Zo concludeert het Rekenkameronderzoek⁷⁴ naar de effectiviteit van Duurzaam inkopen van de gemeente Zoetermeer dat de organisatie niet goed op de hoogte is van de inhoud van het plan van aanpak rondom duurzaam inkopen. Vergelijkbaar met Woerden leeft in de Zoetermeerse praktijk SROI meer bij de organisatie dan het incorporeren van andere duurzaamheidsthema's in het kader van inkoop.

Uit een ander onderzoek⁷⁵ blijkt dat er bij veel gemeenten begripsverwarring optreedt rondom duurzaam inkopen omdat er verschillende termen in omloop zijn. Naast duurzaam inkopen is er binnen gemeenten sprake van begrippen als maatschappelijk verantwoord inkopen, klimaatneutraal inkopen, circulair inkopen, biobased inkopen, FairTrade inkopen, etc. Omdat een groot aantal ambtelijke medewerkers met deze materie te maken hebben is het volgens dit onderzoek belangrijk om tot een aansprekend en breed gedragen begrip van duurzaam inkopen te komen.

Uitvoering

Een onderzoek van TELOS en VNG International concludeert dat de organisatie van het inkoopproces een van de belangrijkste aspecten is die het succes van duurzaam inkopen bepaalt en waarop toekomstige beleidsmaatregelen zouden moeten inspelen. Om regie in de organisatie op duurzaam inkopen te vergroten, komt dit onderzoek met de volgende best practices:

- Het mee verantwoordelijk maken van de wethouder financiën voor duurzaam inkopen.
- Het instellen van een periodiek regisserend overleg op hoog niveau voor de grotere inkoop en aanbestedingsbeslissingen.
- Het geven van zwaardere verantwoordelijkheid bij de afdeling inkoop / duurzaamheidsmanager.
- Het meer afrekenbaar maken van budgethouders op hun bijdrage aan de duurzaamheidsagenda van het College.
- Het intensiever opleiden en bijscholen van budgethouders.

De meeste gemeenten hanteren het model van de 'gecoördineerde decentrale inkoop', waarbij de macht van de besluitvorming bij de budgethouders in de domeinen ligt. Inkoop heeft dan een meer ondersteunende en faciliterende rol richting de budgethouders in de domeinen⁷⁶. Dit geldt ook voor de gemeente Woerden.

Naast de afdeling inkoop beschikken veel gemeenten tegenwoordig ook over een duurzaamheidsadviseur of -coördinator of -programmamanager. De positie van deze functionaris is per gemeente verschillend geregeld. Vaak gaat het om een ondersteunende specialist die helpt om duurzaam inkopen praktisch hanteerbaar te maken en ingevoerd te krijgen in de inkoopprocessen. Ook kennen met name grotere gemeenten specifieke adviseurs Duurzaam Inkopen. Zo worden in de gemeente Amsterdam⁷⁷ budgethouders geadviseerd door de inkoopspecialist en de adviseur Duurzaam Inkopen, welke duurzaamheidsthema's relevant zijn bij een voornemen tot inkoop van een product of dienst en dit te vertalen naar een heldere opdracht in de markt.

⁷³ TELOS & VNG International: Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?, d.d. 31 januari 2016

⁷⁴ Effectiviteit van Duurzaam Inkopen: Onderzoek naar de mogelijkheden om via duurzaam inkopen de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te realiseren, Najaar 2018

⁷⁵ TELOS & VNG International: Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?, d.d. 31 januari 2016

⁷⁶ TELOS & VNG International: Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?, d.d. 31 januari 2016

⁷⁷ Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Amsterdam, d.d. 1 januari 2020

Kleinere gemeenten en middelgrote gemeenten hebben vaak niet de capaciteit om adviseurs inkoop systematisch aan te haken in inkoopprocessen. Uit het RKC onderzoek naar de gemeente Zoetermeer komt naar voren dat een trekker op duurzaam inkopen wordt gemist, al dan niet bij inkoop, samen met duurzaamheid. Duurzaam inkopen is daarmee vaak afhankelijk van de persoonlijke motivatie van betrokkenen. Voor de gemeente Woerden treffen we een vergelijkbare situatie aan in het kader van beperkte capaciteit op ondersteuning rondom duurzaamheid.

Kleinere gemeenten lossen capaciteitsproblemen op dit gebied soms op door capaciteit in te huren. Dat kan in de praktijk leiden tot een nog lastiger te bereiken gecoördineerd duurzaam inkopen proces. Uit het onderzoek van TELOS & VNG International blijkt dat ambtelijke organisaties aangeven dat zij veel zouden hebben aan een algemeen verspreide lijst van *preferred suppliers*, leveranciers die minimaal aan de criteria voor duurzaam inkopen voldoen. Het gevaar van zulken overzichten is echter dat zij de innovatie niet stimuleren als ze niet regelmatig worden geactualiseerd.

Doelrealisatie

Het belangrijkste doel van duurzaam inkopen en aanbesteden is de duurzaamheid van gemeenten te verbeteren. Vanuit eerdere onderzoeken blijkt echter dat de interne monitoring van prestaties op het gebied van duurzaam inkopen een punt van zorg is, vooral bij de minder grote gemeenten. Bij kleinere gemeenten en bij decentrale inkoop vindt monitoring veelal alleen ad-hoc plaats of wordt dit bij de opdrachtnemers uitbesteed. Echter, ook de grotere gemeenten komen doorgaans niet toe aan langere termijn effectmeting⁷⁸.

Een belangrijke succesfactor om prestaties inzichtelijk te maken is de koppeling van duurzaam inkopen aan de bredere duurzaamheidsambities van de gemeente. Zo heeft de aanwezigheid van een duurzaamheidsagenda vaak tot gevolg dat hierover een jaarverslag wordt gemaakt waarin ook duurzaam inkopen wordt gemonitord. Ook helpt bijvoorbeeld het hanteren van een MVO scorekaart zoals die door de gemeente Amersfoort is ingevoerd⁷⁹.

Meer nog dan aan rapportageverplichtingen en checklists hebben gemeenten behoeften aan een jaarlijkse regionale uitwisseling van nieuwe aanpakken op het gebied van duurzaam inkopen en de ervaringen daarmee. Leren en elkaar inspireren zou de hoftoon moeten voeren boven⁸⁰. Dit doet de gemeente Woerden op het gebied van Circulair Inkopen via de Circulair Inkopen Academie van PIANOO.

Rol van de raad

In de handreiking 'aan de slag met duurzaam inkopen!' hanteert de VNG⁸¹ 3 beleidsaspecten van duurzaam inkopen waar de raad een belangrijke rol bij heeft aan de voorkant: agendasetting, bepalen ambitieniveau en formuleren van doelstellingen.

1) Agendasetting: Raadsleden zijn vanuit hun kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol en hun maatschappelijke betrokkenheid initiatiefnemers voor agendasetting bij uitstek. De raad kan laten inventariseren wat de gemeente al doet aan duurzaamheid en duurzaam inkopen. Zo kan de raad bijvoorbeeld vragen een zelfscan duurzaam inkopen uit te voeren en om de resultaten vragen. Daarbij kan ook worden gekeken wat vergelijkbare gemeenten op dit terrein doen.

2) Bepalen ambitieniveau: Nadat het thema op de politieke agenda is gezet en de mogelijkheden en de stand van zaken in kaart zijn gebracht, kunnen een gemeentelijke visie en ambitie op duurzaamheid en

⁷⁸ TELOS & VNG International: Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?, d.d. 31 januari 2016

⁷⁹ <https://financien.amersfoort.nl/assets/docs/Gemeente%20Amersfoort%20Meerjarenbegroting%202016-2019.pdf>

⁸⁰ TELOS & VNG International: Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?, d.d. 31 januari 2016

⁸¹ VNG: Aan de slag met Duurzaam Inkopen! EEN HANDREIKING VOOR RAADSLEDEN, COLLEGELEDEN EN AMBTENAREN, 2008

duurzaam inkopen worden geformuleerd. Bij het formuleren van een visie en ambitie speelt de raad een belangrijke rol.

3) Formuleren van doelstellingen: Nadat de ambitie geformuleerd is, kan die worden uitgewerkt in doelstellingen en prioriteiten. Het verdient aanbeveling om de doelstellingen voor duurzaam inkopen onderdeel te laten uitmaken van een algemener duurzaamheidsbeleid. Ook het RKC onderzoek uit Zoetermeer beveelt aan goed gebruik te maken van de mogelijkheden die het inkoop- en aanbestedingsbeleid biedt als hefboom om duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren.

Een gemeente is ook gebaat bij een concrete opdrachtformulering van de raad aan het college ten aanzien van duurzaam inkopen. Rondom opdrachtformulering werd in Zoetermeer eerder aanbevolen dat de raad moet uitspreken welk belang er wordt gehecht aan duurzaam inkopen en het college moet vragen om daaraan uitvoering te geven en jaarlijks te rapporteren over de vorderingen in de uitvoering. Een gemeenteraad die heldere opdrachten formuleert aan het college, verschaft zich de mogelijkheid om de vinger aan de pols te houden wat betreft het tempo waarin en de wijze waarop de beoogde doelen omtrent duurzaam inkopen worden gerealiseerd (de controlerende rol van de raad). Slagvaardig bestuur is gebaat bij goede kaderstelling: goede kaders scheppen rust en ruimte doordat het bestuur weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand genomen kan worden.

Omdat er in Nederland veel in GRen wordt gewerkt staan gemeenten er bij het realiseren van haar duurzaamheidsambities op het gebied van inkoop niet alleen voor. Dit vergt een bewuste beleidsmatige keuze om wel of geen gebruik te maken van de bevoegdheden die de gemeente als eigenaar van een GR heeft om invloed uit te oefenen op het inkoopbeleid bij een verbonden partij. Vanuit het RKC onderzoek uit Zoetermeer werd daarom aanbevolen deze keuze opnieuw expliciet te maken op het niveau van de raad. Een dergelijke bewuste keuze is in Woerden de afgelopen tijd op raadsniveau niet gemaakt.

Aanbevelingen

Onderliggende leervragen

7. Op welke wijze kan inkopen en aanbesteden effectiever worden ingezet als instrument om de duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden te verwezenlijken?

8. In hoeverre is het beleid voor inkopen en aanbesteden voor verbetering vatbaar?

9. Welke bijdragen kunnen gezamenlijk inkopen en aanbesteden met andere gemeenten hieraan leveren?

In de conclusie zal vanuit subvraag 5 worden gereflecteerd op de beleidskwaliteit van het duurzaam inkopen, daarmee terugblikkend op de doelstellingen, uitvoering, doelrealisatie en rol van de raad.

In deze paragraaf worden gerichte aanbevelingen gedaan aan het college en de raad. Deze aanbevelingen zijn geformuleerd vanuit voornoemde onderliggende leervragen.

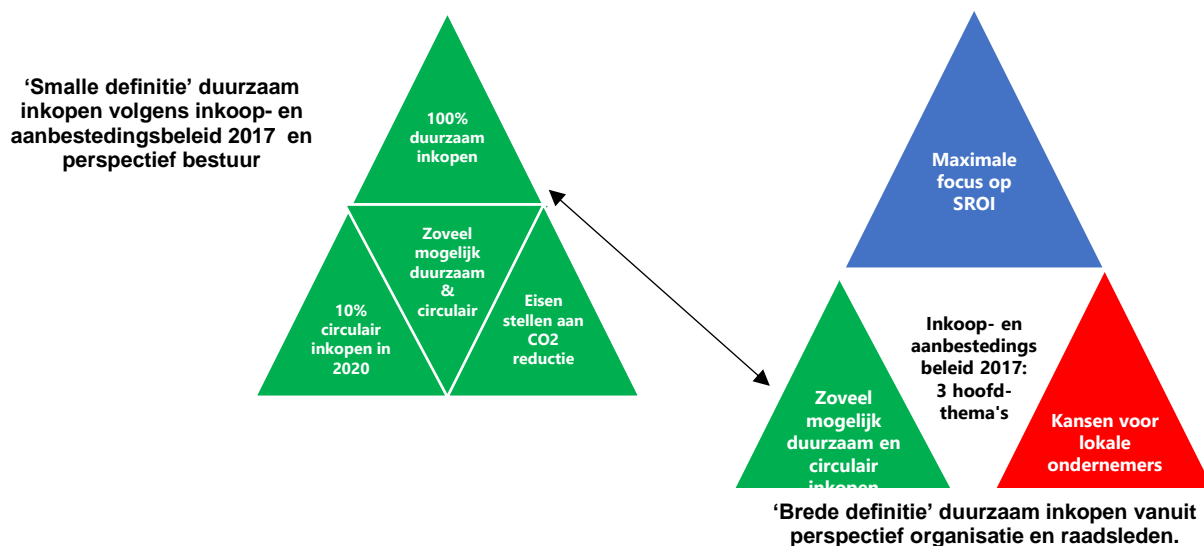
Aanbeveling 1

Maak als raad een expliciete keuze in de afbakening en definitie van duurzaam inkopen zodat deze door alle geledingen in de gemeente Woerden wordt herkend en wordt gedragen. Kies expliciet voor de brede of de smalle definitie.

Toelichting

De definitie en bijbehorende doelstellingen van duurzaam inkopen vallen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 onder het hoofdonderwerp 'zo veel mogelijk duurzaam en circulair inkopen'. Deze afbakening van duurzaam inkopen wordt door het bestuur anno 2020 nog steeds op deze manier gehanteerd. Vanuit de organisatie en de raad vindt men echter dat ook focus op SROI en kansen voor lokale ondernemers breder onderdeel uit moeten maken van het kader rondom duurzaam inkopen (zie figuur op de volgende pagina). Er is in die zin een zekere spraakverwarring op het thema duurzaam

inkopen. Dit werkt niet bevorderlijk door in de uitvoering en monitoring van duurzaam inkopen. De gemeente Woerden is daarom gebaat bij een helder beeld m.b.t. een definitie en afbakening van duurzaam inkopen die breed wordt gedragen.



In het vervolg van de aanbevelingen richten we ons op de duurzaamheidsaspecten die samenhangen met milieu (smalle definitie) aansluitend op de focus van duurzaam inkopen in het vastgestelde inkoopbeleid.

Aanbeveling 2

Expliciteer als raad de koppeling tussen duurzaam inkopen en de bredere duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden. Als je als raad er voor kiest de ‘smalle definitie’ te hanteren, breng dan de drie doelstellingen voor duurzaam inkopen terug naar twee doelstellingen en herformuleer deze voor de korte, middellange en lange(re) termijn. Gelet op de bredere duurzaamheidsambities ligt het voor de hand te focussen op een doelstelling met betrekking tot CO2 reductie en een doelstelling met betrekking tot circulaire economie. Als je als raad voor de ‘bredere’ definitie kiest heb je eenzelfde exercitie te doen door deze brede definitie van duurzaam inkopen te koppelen aan de duurzaamheidsambities.

Toelichting

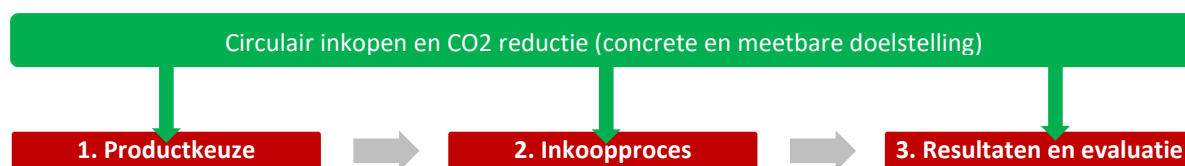
De onderzoeksresultaten laten zien dat duurzaam inkopen daadwerkelijk als een instrument kan worden ingezet dat bijdraagt aan de bredere duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden. Deze koppeling is nu slechts beperkt gemaakt door een verwijzing in de actieplannen van de duurzaamheidsprogramma's op te nemen. De gemeente Woerden is gebaat bij een meer expliciete koppeling tussen de bredere duurzaamheidsambities en het duurzaam inkopen vanuit de raad.

In de bredere duurzaamheidsambities staan vooral circulariteit en CO2 reductie centraal. Dit is ook logisch, omdat duurzaam inkopen in de praktijk concreet kan bijdragen aan deze twee duurzaamheidsambities van de gemeente Woerden: een circulaire economie in 2050 en CO2-neutraal in 2030. Twee van de drie doelstellingen van duurzaam inkopen uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 (CO2 reductie en 10% circulair inkopen in 2020) dragen hier al impliciet aan bij. Omdat deze twee aspecten het meest kunnen bijdragen aan de bredere ambities van de gemeente en omdat deze ook al het meest worden doorleefd in de organisatie (o.a. door 'ja/nee' te administreren op deze thema's in de aanbestedingskalender) is het

aan te bevelen hier volledig op te focussen. Dit vergt wel dat concrete en meetbare doelstellingen voor de korte, middellange en lange termijn worden geformuleerd. Als je echt resultaten wilt bereiken is het voor het thema 'circulair' belangrijk om expliciet onderscheid te maken tussen producten en diensten. Overweeg bij de herformulering van deze doelstelling om voor producten een hoger te bereiken percentage te hanteren dan voor diensten of deze doelstelling alleen voor producten te laten gelden.

Aanbeveling 3

Geef als raad het college de opdracht om ervoor te zorgen dat de twee doelstellingen worden geborgd in de afzonderlijke fases van het inkoopproces, nadrukkelijk ook waar het gaat om de productkeuze. (zie onderstaand figuur)



Toelichting

Doelstellingen op duurzaam inkopen zijn nu primair gekoppeld aan het inkoopproces. Omdat de meeste duurzaamheidswinst geboekt kan worden aan de voorkant van een inkooptraject is het belangrijk om juist ook naar de productkeuze te kijken en op dat punt richting te geven aan die keuze vanuit duurzaamheidsoogpunt. Het college moet er voor zorgdragen CO2 reductie en circulariteit een plek hebben in aanpalend domeinbeleid dat richtinggevend is voor de productkeuzes. Het helpt om een check uit te (laten) voeren op al het huidige beleid en ambtelijke werkdocumenten die richtinggevend uitspraken doen over de productkeuze in relatie tot circulariteit of CO2 reductie. Het doorvertalen van de duurzaamheidsambities op het aspect productkeuze, maakt het mogelijk om in die fase een voldragen afweging te maken tussen beleidsinhoudelijke, financiële en duurzaamheidsdoelstellingen.

Ten aanzien van fase 3 (Resultaten en evaluatie) moet het college zorgdragen voor een betere monitoring de aanbestedingskalender te laten optimaliseren. In plaats van dat deze kalender alleen 'ja/nee' administreert ten aanzien van het gebruik van criteria rondom circulair inkopen en CO2 reductie moet inzichtelijk worden gemaakt wat een aanbestedingstraject daadwerkelijk aan duurzaamheidswinst bijdraagt. Het helpt hierbij om succesverhalen uit de organisatie op te (laten) halen en door te zetten op de ingezette lijn van het inzichtelijk maken van resultaten via een past performance systeem.

Aanbeveling 4

Ga als raad met het college in gesprek op welke wijze de raad geïnformeerd moet worden over de uitvoering van duurzaam inkopen. Maak expliciete afspraken over de wijze waarop en frequentie waarmee informatie over de voortgang van doelstellingen ten aanzien van duurzaam inkopen aan de raad wordt teruggekoppeld. Zorg dat er een proces wordt vastgelegd waarin evaluatie van duurzaam inkopen een nadrukkelijke plek krijgt.

Toelichting

De raad wordt niet systematisch geïnformeerd over de voortgang van de doelstellingen van duurzaam inkopen maar er is wel een zekere informatiebehoefte vanuit de raad vastgesteld. De raad wil inzichtelijk krijgen wat de bijdrage van duurzaam inkopen is aan de verwezenlijking van de duurzaamheidsambities en ook wat dit betekent voor de afwegingen tussen inhoud, geld en duurzaamheid. Benut daarom als college de doorontwikkeling van de aanbestedingskalender en zet door op de ontwikkeling van een past performance systeem. Dit kan samen de basis leveren voor informatie op het totaal van duurzaam inkopen en kan de raad de gewenste inzichten geven in de bijdrage van duurzaam inkopen aan resultaten ten aanzien van circulair en CO2 reductie. Overweeg de raad te informeren via de reguliere P&C cyclus en

hierbij gebruik te maken van *'tellen en vertellen'*: staaf kwantitatieve resultaten met casuïstiek die inzicht biedt hoe een inkoopproces nu daadwerkelijk verloopt en welke afwegingen worden gemaakt.

Aanbeveling 5

Geef als raad kaders mee aan verbonden partijen, in ieder geval gemeenschappelijke regelingen omtrent duurzaam inkopen en vraag of er vanuit de P&C cyclus van de verbonden partij specifiek kan worden gereflecteerd op duurzaam inkopen.

Toelichting

Alleen de raad van Woerden kan niet één op één doelstellingen meegeven aan verbonden partijen, omdat je met meerdere partijen eigenaar en opdrachtgever bent. Veel, zo niet alle gemeenten zijn echter wel actief met duurzaam inkopen en hebben op dat vlak ambities. Het ligt daarom voor de hand dat de gemeente Woerden vanuit de rol als eigenaar en opdrachtgever de verbonden partij verzoekt aan te geven in welke mate de inkoop bijdraagt aan duurzaamheidsambities, in dit geval specifiek aan de eigen ambities gemeente Woerden, specifiek op CO2 en circulariteit. Dit werkt het beste als hierin wordt opgetrokken in samenwerking met andere deelnemende gemeenten.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Datum	Naam	Perspectief
14 mei 2020	Suzan Bastings (1/2)	Ambtelijk – inkoop
14 mei 2020	Nils Eekels*	Ambtelijk – Case II
18 mei 2020	Suzan Bastings (2/2)	Ambtelijk – inkoop
22 mei 2020	Martien Brander	Ambtelijk – gemeentesecretaris
25 mei 2020	Rosalie van Hoven, Jessica Rateland	Ambtelijk – Case II en Case III
25 mei 2020	Mikal Kuilenburg	Ambtelijk – Case I
4 juni 2020	Jan Rensenbrink	Ambtelijk – Case I
4 juni 2020	Tymon de Weger, Arthur Bolderdijk	Bestuurlijk
4 juni 2020	Simone Onrust, Jelmer Vierstra en Tom Boersma	Raadsleden
8 juni 2020	Ronald van der Marel, Carlos Genders	Ambtelijk – Case III

* Niet verantwoordelijk bij de start van de betreffende casus

Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Aanbestedingskalender januari 2020
- Algemene inkoopvoorwaarden, d.d. 22 oktober 2013
- Beoordeling EMVI plan, Kromwijkerkade bestek RB2019-14, d.d. 13 augustus 2019
- Coalitieakkoord gemeente Woerden 2018-2022
- http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeist/CVDR371859/CVDR371859_1.html
- <https://www.ad.nl/woerden/woerdens-gemeentehuis-gooit-hoge-ogen~a3159860/?referrer=https://www.google.com/>
- <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen/productgroepen>
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 gemeente Woerden
- Inkoopstartdocument, gemeente Woerden, versie december 2019
- Jaarrekening gemeente Woerden, 2017
- Jaarrekening gemeente Woerden, 2018
- Jaarrekening gemeente Woerden, 2019
- Overeenkomst Circulair Inkopen, d.d. 7 maart 2014
- Programmabegroting gemeente Woerden, 2019-2022,
- Programmabegroting gemeente Woerden, 2020-2023
- Raadsbesluit Duurzaamheid gemeente Woerden 15R.00296, d.d. 12 mei 2015
- Raadsbesluit Opgave Duurzame Samenleving, 17R.00241, d.d. 16 mei 2017
- Raadsinformatiebrief (15R.00775) Toezegging 217: toelichting aanbestedingsregels, normen en bedragen voor beheer openbare ruimte, d.d. 8 december 2015
- Raadsvoorstel 20R.00050, d.d. 28 januari 2020
- Social return in aanbestedingen contractvoorwaarde 03-04-2017
- Stroomschema inhuur en inkoop
- Werkwijze en spelregels social return 2020

Inventarisatie verbonden partijen

- AVU Begroting 2018, 2019, 2020
- AVU Jaarverslag 2017, 2018, 2019
- Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwijdering Utrecht
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst regio Utrecht
- ODRU Begroting 2018, 2019, 2020
- ODRU Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014
- ODRU Jaarverslag 2017, 2018, 2019
- Raadsvoorstellen zienswijzen AVU 2018, 2019, 2020
- Raadsvoorstellen zienswijzen ODRU 2018, 2019, 2020

Cases

- Ontvangen aanbestedingsdocumenten Case I – huisvuilwagens
 - O.a. Bestek met programma van eisen, gunningscriteria, ontvangen inschrijvingen, gunning, scorematrix, getekende overeenkomst
- Ontvangen aanbestedingsdocumenten Case II – straatverlichting

- O.a. Bestek met programma van eisen, gunningscriteria ontvangen inschrijvingen, gunning, getekende overeenkomst
- Ontvangen aanbestedingsdocumenten Case III – straatverlichting
 - O.a. Bestek met programma van eisen, gunningscriteria ontvangen inschrijvingen, gunning, getekende overeenkomst

Gluren bij de burens

- Effectiviteit van Duurzaam Inkopen: Onderzoek naar de mogelijkheden om via duurzaam inkopen de duurzaamheidsambities van de gemeente Zoetermeer te realiseren, Najaar 2018
- <https://financien.amersfoort.nl/assets/docs/Gemeente%20Amersfoort%20Meerjarenbegroting%202016-2019.pdf>
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Helmond, gemeente Zoetermeer, gemeente Weert, gemeente Wijdmeren
- Randstedelijke Rekenkamer: duurzaam inkopen en aanbesteden provincie Noord-Holland, april 2012
- TELOS & VNG International: Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?, d.d. 31 januari 2016
- VNG: Aan de slag met Duurzaam Inkopen! EEN HANDREIKING VOOR RAADSLEDEN, COLLEGELEDEN EN AMBTENAREN, 2008

Bijlage 3: Case I – Levering van afvalinzamelvoertuigen

Datum	18 april 2018
Type aanbesteding	Europese openbare procedure
Besteschrijver	Deze aanbesteding wordt namens Gemeente Woerden begeleid door United Quality B.V.
Doel aanbesteding	Levering van vier afvalinzamelvoertuigen met elektrisch aangedreven opbouw en achterbelading
Subgunningscriteria	Economisch meest voordelige inschrijving gelet op prijs en mate van voldoen aan de kwalitatieve gunningscriteria . Waardering prijs: 45% Waardering kwalitatieve gunningscriteria: 55%
Inschrijfprijs	€ 1.394.520,00 (minst voordelige inschrijfprijs van de 3 inschrijvers)

1. Productkeuze

De productkeuze in deze casus is voortgekomen vanuit voorbereidend werk van de toenmalig verantwoordelijk teammanager. Deze persoon heeft geïnformeerd wat er nodig was voor deze aanbesteding qua functionaliteiten, de wensen van de gebruiker en met welke gemeentelijke uitgangspunten er rekening moest worden gehouden. Voor deze aanbesteding is rekening gehouden het beleid van het gemeentelijk wagenpark dat luidt 'elektrisch tenzij'. Dit uitgangspunt komt voort uit een motie van de raad⁸². Een inventarisatie van de stand van de markt liet echter zien dat de elektrische vuilniswagen er nog aan moest komen. Wel was er de mogelijkheid om voor een waterstofvariant te kiezen maar daar waren aanzienlijke kosten aan verbonden.

De afwegingen prijs, 'elektrisch, tenzij' en mogelijkheden in de markt zijn door de teammanager bestuurlijk op tafel gelegd. Hierbij is in overeenstemming met de verantwoordelijk wethouder voor de volgende variant gekozen: de auto met verbrandingsmotor Euro VI die verder elektrisch is aangedreven. Met deze variant kan Total Excellium worden getankt, hetgeen een schonere verbanding oplevert waardoor er minder wordt verbruikt en uitgestoten. Deze productkeuze is als harde voorwaarde gekomen in het Programma van Eisen, namelijk: 'de uitlaatgasemissies van het voertuig voldoen aan ten minste de Euro VI norm (eis E157)'. Ook is er voor gekozen dat alle werk-, rij- en signalering verlichting behalve de koplampen en achterlichten uitgevoerd te worden als LED verlichting (Eis E162)⁸³. Deze keuze is gemaakt omdat LED minder stroom kost en langer mee gaat. Er is met deze productkeuze bewust ingezet op brandstofverbruik, CO2 uitstoot reductie, meer gebruikscomfort en minder geluidsoverlast.

2. 'Duurzaam inkopen' in inkoopproces

Deze aanbesteding is extern begeleid door een bureau: United Quality. Deze partij doet o.a. veel op het gebied van huisvuilinzamelvoertuigen en heeft expertise in huis die niet binnen het verantwoordelijke beleidsdomein, noch bij inkoop was belegd. United Quality is dus verantwoordelijk gemaakt voor het schrijven van het bestek. De teammanager heeft voor de totstandkoming van de gunningscriteria verder een team om zich heen verzameld waarin naast zichzelf en een externe van United Quality, twee collega's van inkoop en de opzichter afvalreiniging in waren vertegenwoordigd. In totaal zijn er dus vijf personen in het beoordelingsteam opgenomen.

⁸² Raadsbesluit Duurzaamheid gemeente Woerden 15R.00296, d.d. 12 mei 2015

⁸³ 02b woerden_achterlader_programma van eisen

Duurzaamheidscriteria

Voor wat betreft de weging van de score van inschrijving is het beoordelingsteam tot de volgende afweging gekomen: een score op prijs (45%) en een score op wensen (55%). De wensen zijn uitgewerkt naar kwaliteitscriteria die hoofdzakelijk technisch van aard zijn. Daarbij zien we wel dat 'in het kader van duurzaamheid een beschrijving van de maatregelen die genomen zijn ter bescherming van het milieu bij de productie van het voertuig' opgenomen dient te worden⁸⁴. Dit duurzaamheids criterium is goed voor 4% van de mogelijke 55% op de waardering kwalitatieve gunningscriteria.

SROI

In het inkoopproces is, los van de kwalitatieve criteria, SROI als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen. De inschrijver verplicht zich daarbij om bij gunning 2% van de inschrijfprijs van de opdracht aan te wenden voor zogenoemde Social Return activiteiten⁸⁵. Uit de gesprekken blijkt dat SROI

3. Resultaten en evaluatie

De resultaten van de inschrijving laten zien dat de winnende inschrijver, ondanks de hoogste inschrijfprijs de aanbesteding gegund heeft gekregen. De winnende inschrijver heeft namelijk aanzienlijk goed gescoord op de kwaliteitscriteria, waaronder ook ten aanzien van de duurzaamheidscriteria (3,2/4%). De keuze voor deze inschrijver brengt resultaten ten aanzien van circulariteit met zich mee: 90% van de gebruikte materialen in de ingekochte huisvuilwagens kan namelijk gerecycled worden.

Volgens de geïnterviewde zit de grootste winst die behaald is in het kader van duurzaamheid echter bij de productkeuze. Door voor dit product te kiezen wordt 15 liter diesel per auto bespaard, hetgeen 40kg CO₂ reductie oplevert. Er wordt gerekend met +/- 250 werkbare dagen: de besparing per auto is dus +/- 10.000kg CO₂ per jaar per auto. Deze CO₂-winst wordt niet actief geadministreerd door inkoop maar is een berekening die door de verantwoordelijk teammanager zelf is bijgehouden⁸⁶.

⁸⁴ 02c woerden_achterlader_kwalitatieve_gunningscriteria

⁸⁵ 02a woerden_leidraad_inzamelvoertuigen_definitief

⁸⁶ Interview ambtelijk, d.d. 4 juni 2020

Bijlage 4: Case II – Beheer, onderhoud en vervanging openbare verlichting

Datum	21 juni 2016
Type aanbesteding	Europese openbare procedure
Besteschrijver	Spectrum Advies & Design B.V.
Doel aanbesteding	De gemeente heeft de ambitie te zorgen voor een veilige leefomgeving waarbij duurzaamheid, energiebesparing, innovatie en financieel verantwoord kostenbeheer de pijlers zijn waarop de aanpak van beheer en onderhoud en vervanging van de openbare verlichting steunt. Om aan deze ambitie invulling te kunnen geven heeft de gemeente Woerden de intentie om per 1 november 2016 het beheer, onderhoud en vervanging van de bovengrondse openbare verlichting en het in hun eigendom hebbende ondergrondse net, voor één jaar met een mogelijke verlenging van twee keer één jaar (totaal drie keer één jaar) aan een potentiële kwalitatieve aannemer uit te besteden.
Subgunningscriteria	Bedrijfscertificatie volgens CO2 prestatieladder 5 punten SROI 10 punten (Fictieve) Prijs 85 punten
Inschrijfprijs	€ 1.262.556, 77

1. Productkeuze

Voor wat betreft de productkeuze is er in case II met name gekeken naar de toepasbaarheid van type materialen. Daar waar er voorheen +/- 20 type materialen binnen de gemeentegrenzen werden gebruikt is er met deze aanbesteding voor gekozen om voor maximaal 5 typen te gaan. Randvoorwaarden aan deze typen verlichting is dat het duurzame varianten met lange branduren moesten zijn⁸⁷. In het kader van energiebesparing is er daarbij gekozen voor armaturen ten behoeve van LED verlichting,. Deze afweging komt voort uit het donkertebesleid van de gemeente Woerden. Daar is beleid op gemaakt in het handboek IBOR, waarin randvoorwaarden voor de materialen zijn opgenomen. Dit dient als onderlegger voor de beargumentering voor de inkoop van verlichting.

2. 'Duurzaam inkopen' in inkoopproces

Voor wat betreft de weging van de score van inschrijving zien we een score op prijs (85%), op duurzaamheid (5%) en op SROI (10%).

Duurzaamheidscriteria

Als subgunningscriterium is opgenomen dat de inschrijver een bepaald aantoonbaar ambitieniveau moet hebben op de CO2 bewust prestatieladder. De gemeente Woerden hecht namelijk waarde aan het bewust werken aan MVO. Het terugdringen van de CO2 belasting op het milieu is daar een belangrijk onderdeel van. Het criterium betreft het CO2 Bewust Certificaat. Bij een certificering volgens ambitieniveau 0, 1, 2 of 3 is de waardering van de totale waarde 0%; bij ambitieniveau is dit 2.5% en bij ambitieniveau 5 is dit 5% (maximale gewenste waarde)⁸⁸.

Vanuit de gespreksronde blijkt dat de keuze om dit criterium toe te voegen niet gebaseerd is op onderliggend beleid of richtlijnen met betrekking tot duurzaamheid. Er is feitelijk niet herleidbaar waar dit criterium uit 2016 op gestoeld is. Ondanks dat deze case plaatsvond vóór de vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid ervaart men anno 2020 nog steeds dat criteria voor duurzaam inkopen onvoldoende helder zijn. In het inkoopbeleid zitten componenten van duurzaamheid waar rekening mee

⁸⁷ Interview ambtelijk, d.d. 25 mei 2020

⁸⁸ 20160621 leidraad gem woerden v1.0

gehouden moet houden. Het is echter niet vertaald wat dat betekent voor domeinen zoals. beheer Volgens een geïnterviewde zou het in de uitvoering van het inkoopproces helpen als het inkoopbeleid een vertaling is van breder gemeentelijk duurzaamheidsbeleid.

SROI

SROI is met 10% van het totaal een stevig wegende factor in Case II. De inschrijver dient aan te geven welk aandeel van de inschrijfsom in % uitgedrukt, exclusief BTW, ten behoeve van de overeenkomst wordt besteed aan het te werk stellen van 'mensen met afstand tot de arbeidsmarkt'. Deze score is als volgt opgebouwd⁸⁹:

3% van de inschrijfsom	0 punten
4% van de inschrijfsom	4 punten
5% van de inschrijfsom	5 punten
6% van de inschrijfsom	6 punten
7% van de inschrijfsom	7 punten
8% van de inschrijfsom	8 punten
9% van de inschrijfsom	9 punten
10% van de inschrijfsom	10 punten
Eén procentpunt is gelijk aan één nominaal punt. (met uitzondering van score 3% inschrijfsom, deze is gesteld op 0 punten)	

Vanuit de gespreksronde kan de exacte afweging om 10 punten toe te kennen aan SROI niet worden onderbouwd. Uit de gesprekken blijkt wel dat SROI als standaard is verankerd in het inkoopproces. Ook bij nieuwe inkooptrajecten wordt er vanuit inkoop richting teams naar de werkwijze en spelregels rondom SROI verwezen. Respondenten erkennen ook dat het incorporeren van SROI een gewoonte is geworden omdat dit apart is belegd bij een Gemeenschappelijke Regeling. De coördinatie hierop wordt als positief ervaren.

3. Resultaten en evaluatie

Met de productkeuze voor LED is beoogd om in te spelen op energiebesparing. Omdat energiekosten in de gemeente intern worden verrekend is niet te achterhalen wat de effecten zijn van de productkeuze in deze aanbesteding. Ook de resultaten van het duurzaam inkopen zijn niet te achterhalen en hier wordt niet op gestuurd. Het CO2 certificaat is dan wel opgenomen in het inkoopproces⁹⁰ maar na contractering blijft onduidelijk wat de consequenties van deze certificering zijn in de uitvoering. Met andere woorden, het is niet herleidbaar hoe er in de uitvoering om is gegaan met het terugdringen van de CO2 belasting op het milieu. Uit de gesprekken blijkt dat het contract afloopt en er een nieuw traject in moet worden gegaan. Evaluatie van het huidige contract en de eisen staat voor de komende tijd geagendeerd.

⁸⁹ 20160621 leidraad gem woorden v1.0

⁹⁰ De winnende inschrijver voldeed aan ambitieniveau 5 en scoorde daarmee 5 punten

Bijlage 5: Case III – Beweegbare bruggen

Datum	18 april 2018
Type aanbesteding	Europese openbare procedure
Besteschrijver	Deze aanbesteding wordt namens Gemeente Woerden begeleid door RoyalHaskoningDHV.
Doel aanbesteding	De Blokhuisbrug, Rozenbrug, Hofbrug en Molenbrug hebben onderhoud nodig om de bruggen veilig en betrouwbaar te laten functioneren. De onderhoudsbehoefte van de bruggen is vastgesteld door middel van technische inspecties in combinatie met een beoordeling van schades/gebreken op risico's ten aanzien van veiligheid en beschikbaarheid/betrouwbaarheid. Deze inspectie is uitgevoerd door het bureau dat ook het bestek heeft geschreven (RoyalHaskoningDHV).
Subgunningscriteria	Gunning vindt plaats aan de niet-uitgesloten inschrijver die de economisch meest voordelige inschrijving op basis van de laagste prijs heeft geoffreerd. Waardering prijs: 100%
Inschrijfprijs	€ 479.000,00 (totaalprijs jaar 1 t/m 4)

1. Productkeuze

De vier bruggen zijn door een extern bureau, RoyalHaskoningDHV (RHDHV), geïnspecteerd op het einde van de theoretische levensduur. Alle bruggen zaten op een niveau van afweging renoveren vs. vervangen. De conclusie van de inspectie was dat er slijtagezaken waren maar dat de bruggen nog zeker 30 jaar mee zouden kunnen. Case III omvat de op de inspectie volgende aanbesteding van een partij die groot onderhoud aan de bruggen kan realiseren en aansluitend instandhoudingsmaatregelen uitvoert om de bruggen blijvend te laten functioneren. Een beheerder openbare ruimte vanuit de gemeente Woerden heeft voor deze aanbesteding een assetmanager van RHDHV gevraagd de aanbesteding extern te begeleiden.

Met de keuze voor levensverlengend onderhoud van de vier bruggen is volgens de geïnterviewden de belangrijkste duurzame productkeuze gemaakt aan de voorkant. Alles wat kan worden hergebruikt / in stand kan worden gehouden is duurzamer dan volledige vervanging. Deze beheerafweging is in samenspraak tussen de beheerder openbare ruimte vanuit Woerden en de assetmanager van RHDHV tot stand gekomen. Externe expertise was hierbij noodzakelijk omdat er binnen de gemeente Woerden niet kon worden teruggevallen op een geconcretiseerd plan op dit thema.

Voor wat betreft de productkeuze is er in case III in het kader van duurzaamheid ook nog naar een aantal andere aspecten gekeken. Deze keuzes komen voort uit een basiscontract dat al eerder is opgesteld. Deze zijn opgenomen in onderdeel 3. Bepalingen van het bestek⁹¹. Duurzame keuzes in de productkeuze zijn o.a.:

- Het te leveren hout of hout verwerkt in (hout)producten aantoonbaar dient duurzaam geproduceerd te zijn.
- Het type verf dat wordt gehanteerd
- De keuring en verwerking van bouwstoffen.

⁹¹ rb2019-15 go beweegbare bruggen signed 11102019

2. 'Duurzaam inkopen' in inkoopproces

Omdat er met de beheerafweging en productkeuze in de bepalingen rekening is gehouden met duurzaamheid zijn er in het inkoopproces zelf geen duurzaamheidscriteria opgenomen. De gunning zelf is gebaseerd op 100% meest voordelige prijs. Uiteraard moet de inschrijver wel aan de eisen in de duurzame bepalingen voldoen. Deze afweging is bewust gemaakt omdat de grootste duurzaamheidskeuze aan de voorkant van het contract zit⁹². Dit is tot stand gekomen in directe samenwerking tussen de beheerder vanuit Woerden en de assetmanager vanuit RHDHV. Inkoop is betrokken geweest bij het conceptbestek maar vanuit daar werden ook geen verdere kansen voor duurzaamheid in het inkoopproces zelf gesignaleerd.

SROI

In het inkoopproces is, los van het criterium prijs, SROI als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde opgenomen. In het contract staat opgenomen dat 2% van de totale inschrijfsom als Social Return verplichting gerealiseerd moet worden. In samenspraak met Ferm Werk stelt opdrachtnemer een plan van aanpak op over de manier waarop opdrachtnemer de verplichting invult.

De geïnterviewden geven aan dat SROI van 2% een bewuste overweging is geweest. Rond 2014/2015 is de gemeente daar mee begonnen en in die periode werd er zelfs percentages van 5/6, soms wel 10 procent gehanteerd. Per aanbesteding stelt men zich de vraag hoe reëel de 2 procent is. Dit is afhankelijk van de werkzaamheden. Er wordt gezocht naar een balans per contract, met de bouwblokken rondom SROI die de gemeente hanteert. Die bewuste afweging vindt dus absoluut plaats. Dit wordt verklaard door de geïnterviewden door het feit dat voor SROI het beleid dan ook meer geconcretiseerd is dan het duurzaamheidsbeleid. Er is duidelijk in de gemeente wat men onder SROI verstaat en bij wie men terecht kan voor vragen⁹³.

3. Resultaten en evaluatie

De geïnterviewden geven aan dat een brug in de basis geen duurzaam object is. Een brug heeft een verkeersfunctie welke in stand gehouden moet worden. Vanuit beheer wordt er naar mogelijkheden gezocht om deze zo duurzaam mogelijk in stand te houden. De beheerafweging aan de voorkant is wel bewust genomen in het kader van duurzaamheid. Er kan echter niet hard worden gemaakt wat concreet de duurzaamheidswinst is geweest van dit traject. Hier zijn volgens de geïnterviewden ook geen prestatie indicatoren voor en hier wordt niet op gestuurd. De beheerder wordt afgerekend op veiligheid en kosten in het kader van het managen van het contract.

De assetmanager van RHDHV is in het natraject betrokken om te kijken hoe de asset management cyclus kan worden verbeterd. Onderwerp van gesprek is nu hoe bepaalde componenten zich tot elkaar verhouden. Veiligheid, betrouwbaarheid en kosten vormen nu de basisafweging. Duurzaamheid, prestaties, risico's en kosten transparantie vormen ook pijlers die in ogenschouw moeten worden genomen in de asset management cyclus. Vanuit daar wordt er gesignaleerd wat er nodig is in beleid en/of waar nieuw beleid voor gemaakt moet worden. Dergelijke beleidsdoelstellingen rondom duurzaamheid zijn er volgens de geïnterviewden nu onvoldoende; daar is behoefte aan.

⁹² Interview ambtelijk, d.d. 8 juni 2020

⁹³ Interview ambtelijk, d.d. 8 juni 2020



Bijlage B: Paragraaf 4.2 van Geactualiseerd VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid

4.2 Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

Bij Inkopen neemt de Gemeente sociale, ecologische en economische aspecten in acht.

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ('MVI') betekent dat de Gemeente de effecten op people, planet en profit meeneemt bij Inkopen. Met een goed Inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen maatschappelijke doelen worden gerealiseerd (Inkopen met impact). De Gemeente stimuleert daarom sociale, ecologische en economische aspecten te integreren bij Inkopen en aanbestedingen van Werken, Diensten en Leveringen.

De Gemeente heeft ook als opdrachtgever en inkoper een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Daarnaast heeft de Gemeente als opdrachtgever en inkoper invloed op Ondernemers om wenselijke maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen. Door vooruitstrevende eisen te stellen wil zij een duurzaam beleid door Ondernemers stimuleren. De Gemeente vergroot de impact van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door haar opdrachtgeverschap en de inkooporganisatie intern goed op elkaar af te stemmen.

De basis voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen wordt gelegd in de voorbereiding, door vroegtijdig in de besluitvorming duurzame en sociale aspecten te betrekken en door middel van een marktanalyse de uitvoerbaarheid te toetsen. In alle stappen van het inkoopproces worden weloverwogen keuzes gemaakt ten aanzien van de balans tussen de sociale, ecologische en economische aspecten. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht door het volgende:

- De Gemeente analyseert in welke productgroepen, welke maatschappelijke winst te behalen valt.
- Bij de product- en marktanalyse kan de Gemeente inventariseren welke Werken, Leveringen of Diensten op het gebied van duurzaamheid op de markt worden aangeboden.
- De Gemeente promoot het in dialoog met de markt vóór (marktconsultatie) of tijdens de aanbestedingsprocedure (bijv. concurrentiegerichte dialoog) zoeken naar bestaande of nieuwe MVI-oplossingen.
- In de aanbestedingsstukken (bijvoorbeeld in de minimumeisen of de selectie- en gunningscriteria) en in de te sluiten overeenkomst kunnen duurzaamheidscriteria worden opgenomen.
- De Gemeente stimuleert het kijken naar de levensduurkosten en niet enkel de aanschafprijs.
- De Gemeente kan digitaal Inkopen (E-procurement, E-factoreren etc.).
- De Gemeente monitort de aangeboden MVI-oplossingen en controleert of MVI-afspraken worden nagekomen.
- De Gemeente deelt goede MVI-voorbeelden met andere overheden via pianoo.nl en via de MVI-Zelfevaluatietool.

De Gemeente onderschrijft het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Het Manifest is bedoeld om de bijdrage van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen aan de realisatie van beleidsdoelen te vergroten. De Gemeente heeft conform artikel 3 van het Manifest een Actieplan MVI opgesteld <Opnemen verwijzing naar Actieplan Gemeente>.

Sociale, ecologische en economische aspecten kunnen worden vertaald in specifieke MVI-thema's, waaronder:

- **Klimaatbewust Inkopen**
De Gemeente onderschrijft het Klimaatakkoord van Parijs (2015) waarin 195 landen afspraken om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2 graden. De Gemeente wil stappen maken naar een klimaat neutrale bedrijfsvoering binnen de Gemeente (zoals in

energie, mobiliteit en materiaalgebruik). Daarnaast worden ook Ondernemers aangespoord tot CO2-reductie.

- **Biobased Inkopen**

Bij biobased Inkopen worden producten ingekocht die geheel of gedeeltelijk van hernieuwbare grondstoffen zijn gemaakt. Het gebruik van fossiele grondstoffen wordt teruggedrongen, waardoor de transitie naar een koolstofarme economie wordt ondersteund. De Gemeente streeft ernaar daar waar mogelijk en gewenst biobased producten in te kopen.

- **Circulair Inkopen**

Bij circulair Inkopen wordt het inkoopinstrument ingezet om productie en (her)gebruik van producten en diensten te stimuleren en daarmee de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. De Gemeente kan bij Inkopen en aanbestedingen bijvoorbeeld het hergebruik van materialen en afvalreductie vereisen.

- **Internationale Sociale Voorwaarden**

De Internationale Sociale Voorwaarden (ISV), gebaseerd op de fundamentele arbeidsnormen van de International Labour Organisation (ILO), vereisen dat leveranciers analyseren of er risico's zijn op schendingen van arbeidsnormen en mensenrechten in hun productieketen (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon). Als er risico's zijn, dan moeten Ondernemers zich inspannen om deze risico's te voorkomen of te verkleinen. Hiertoe kan de Gemeente bij Inkopen en aanbestedingen de ISV van toepassing verklaren. In de Offerteaanvraag kan de Gemeente de ISV opnemen als uitvoeringseisen.

b. De Gemeente wil dat Inkopen ook een social return opleveren.

Social return is het principe dat Ondernemers naast het uitvoeren van de reguliere opdracht iets terugdoen voor de Gemeente, op maatschappelijk of sociaal vlak. De Gemeente wil dat haar Inkopen ook een sociale opbrengst (return) opleveren voor de maatschappij.

Bij Inkopen en aanbestedingen kan worden gekozen voor sociale uitgangspunten en wordt nagedacht over de kansen die er zijn voor social return bij een specifieke Werk, Dienst en eventueel Levering. De Gemeente kan social return inzetten voor:

- Het bevorderen van de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Het stimuleren van sociaal ondernemen.
- Het bereiken van andere doelen in het sociaal domein, zoals armoedebestrijding, onderwijs en zorg.

c. Inkopen draagt bij aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN.

Door Maatschappelijk Verantwoord Inkopen draagt de Gemeente bij aan het verwezenlijken van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals) van de Verenigde Naties. Doel 11 van de 17 Doelen gaat specifiek in op het realiseren van duurzame steden en gemeenschappen. Doel 12 (in het bijzonder doel 12.7) ziet op duurzame praktijken bij overheidsopdrachten. Maatschappelijk Verantwoord Inkopen draagt onder meer bij aan het zorgen voor duurzame energie (doel 7), het terugdringen van klimaatverandering (doel 13) en het bevorderen van fatsoenlijk werk en gelijk loon voor gelijk werk (doel 8).

Bron: Geactualiseerd VNG Model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

REACTIE OP REKENKAMERONDERZOEK
20R.01104



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 12 november 2020
Portefeuillehouder(s) : Wethouder Bolderdijk
Portefeuille(s) : inkoop
Contactpersoon : S. Bastings
Tel.nr. : 8422
E-mailadres : Bastings.s@woerden.nl

Onderwerp:

Bestuurlijke reactie bestuurlijke nota duurzaam inkopen

Kennisnemen van:

De bestuurlijke reactie inzake bestuurlijke nota duurzaam inkopen

Inleiding:

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het gemeentebestuur van Woerden de nodige ambities heeft op het gebied van duurzaamheid. Tijdens de Raadsacademie in november 2019 heeft de rekenkamercommissie aangegeven dat ze heeft gemerkt dat veel duurzaamheidsdoelen voor de lange termijn worden gesteld. Om inzicht te krijgen in de huidige doelen en resultaten op de korte termijn van het huidige beleid ten aanzien van duurzaamheid, is besloten een onderzoek in te stellen naar een tastbaar en concreet aspect hierbinnen, namelijk het duurzaam inkoopbeleid van de gemeente.

Het onderzoek naar duurzaam inkopen in de gemeente Woerden is uitgevoerd door Twijnstra & Gudde.

Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie de conclusies getrokken en de daaruit volgende aanbevelingen aan de raad geformuleerd in een bestuurlijke nota duurzaam inkopen.

Kernboodschap:

Hierbij ontvangt u een reactie op de conclusies en aanbevelingen bestuurlijke nota duurzaam inkopen. Deze reactie is tot stand gekomen door team inkoop in samenwerking met teammanagers R&B en A&R.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR DE RAAD

Conclusie:

- De Algemene Inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten van de gemeente Woerden dateren uit 2017.

Aanbeveling 1: Vraag als raad om een actualisering van de regels voor Inkoop en Aanbesteding aan de hand van het Geactualiseerd VNG Model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

Reactie: Gemeente Woerden zal bekijken welke onderdelen van Paragraaf 4.2. van het VNG Model inkoop-

en aanbesteding kunnen worden toegepast op het inkoopbeleid van Gemeente Woerden.

Nota bene: De Algemene Inkoopvoorwaarden voor Leveringen en Diensten van de gemeente Woerden zijn recent geupdate. Er is nu een nieuwe versie van 2020 beschikbaar. Ten aanzien van de duurzaamheid zijn geen aanvullende clausules opgenomen.

Conclusie:

- Er is binnen Gemeente Woerden geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen. Een definitie voor duurzaam inkopen is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 wel aangegeven, maar werkt niet door in de praktijk. De aan duurzaam inkopen gelieerde doelstellingen (1. 100% duurzaam inkopen, 2. 10% circulair inkopen in 2020, 3. CO2-reductie) zijn niet algemeen bekend in de organisatie.
- De doelstellingen rondom duurzaam inkopen zijn beperkt verweven in de beleidsdomeinen in de ambtelijke organisatie; er is niet geëxpliciteerd wat deze doelstellingen betekenen voor de verschillende beleidsdomeinen.

Aanbeveling 2: Doe als raad een expliciete uitspraak in de afbakening en definitie van duurzaam inkopen zodat deze door alle geledingen in Gemeente Woerden wordt herkend en wordt gedragen. Maak daarbij een duidelijke keuze tussen de smalle of de brede definitie van duurzaam inkopen.

Smalle definitie: Duurzaam inkopen is het toepassen van milieucriteria tijdens het inkoopproces, zodat dit leidt tot de daadwerkelijke levering van een product dat aan de gevraagde milieucriteria voldoet.

Brede definitie : Behalve de bovenstaande smalle definitie wordt ook tot duurzaam inkopen gerekend:

- 1) maximale focus op Social Return on Investment (SROI),
- 2) kansen voor lokale ondernemers.

Reactie: Gemeente Woerden zal de brede definitie gaan hanteren. Hoe deze het beste geborgd kan worden in de organisatie zal onderzocht worden.

Aanbeveling 3: Expliciteer daarbij als raad de koppeling tussen duurzaam inkopen en de bredere duurzaamheidsambities van Gemeente Woerden. Doe dit door de drie doelstellingen die behoren tot de smalle definitie voor duurzaam inkopen terug te brengen naar twee doelstellingen, namelijk CO2-reductie en 10% circulair inkopen in 2020, en deze te herformuleren voor de korte, middellange en lange(re) termijn.

Reactie: Gemeente Woerden zal de doelen herformuleren in SMART doelstellingen voor de korte en middellange termijn. Lange termijn doelstellingen worden niet gezien als constructief in een veranderende markt.

Conclusie:

- De raad wordt op het niveau van afzonderlijke inkoopprocessen betrokken bij afwegingen rondom duurzaamheid indien hij geld beschikbaar moet stellen.
- Raadsleden worden niet geïnformeerd op het niveau dat inzicht biedt wat inkoop bijdraagt aan de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen van Gemeente Woerden. Daar vraagt de raad ook niet actief naar.

Aanbeveling 4: Informeer als raad bij het college actief naar de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen in een vroeg stadium bij afzonderlijke inkoopprocessen én naar de verwezenlijking in het algemeen.

Reactie: Gemeente Woerden zal na elk afgerond jaar de raad informeren over de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen zoals deze nu zijn geformuleerd in de startdocumenten. Het betreft hier de op papier gerealiseerde doelstellingen. Daarnaast zullen de geherformuleerde doelstellingen voor de korte en middellange termijn verder worden uitgewerkt waarbij de realisatie van de doelstellingen wordt gemeten en gemonitord.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR HET COLLEGE

Conclusie:

- In het inkoopproces wordt een onderscheid gemaakt in drie onderdelen: de productkeuze, het inkoopproces zelf en de resultaten en evaluatie. De meeste resultaten ten aanzien van duurzaamheid kunnen behaald worden vanuit de productkeuze.

- Omdat de capaciteit vanuit inkoop niet altijd is geborgd, is de mate waarin duurzaam wordt ingekocht vaak afhankelijk van de persoonlijke intrinsieke motivatie van degene die een inkooptraject initieert.

Aanbeveling 4 : Zorg als college ervoor dat de twee geherformuleerde doelstellingen worden geborgd in de afzonderlijke fases van het inkoopproces (productkeuze, inkoopproces, resultaten/evaluatie) en leg daarbij de nadruk op de productkeuze.

Reactie: Gemeente Woerden zal de her geformuleerde doelstellingen voor de korte en middellange termijn borgen in het inkoopproces. De duurzaamheidsdoelstellingen zullen gericht zijn op de productkeuze.

Conclusie:

- De doelrealisatie ten aanzien van duurzaam inkopen wordt niet bijgehouden. Er is vanuit inkoop dus niet inzichtelijk in welke mate de doelstellingen vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 worden gerealiseerd.

Aanbeveling 5 : Informeer daarbij periodiek en systematisch de raad over de voortgang van de doelstellingen en de uitvoering van duurzaam inkopen.

Reactie: Gemeente Woerden zal na elk afgerond jaar de raad informeren over de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen zoals deze nu zijn geformuleerd in de startdocumenten. Het betreft hier de 'op papier' gerealiseerde doelstellingen. Daarnaast zullen de zal de geherformuleerde doelen voor de korte en middellange termijn verder worden uitgewerkt waarbij de uitvoering van de doelstellingen wordt gemeten en gemonitord.

CONCLUSIES EN AANBEVELING MET BETREKKING TOT GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Conclusie:

- Met het instellen en aansturen van een gemeenschappelijke regeling kunnen door de raad kaders worden meegegeven over duurzaam inkopen. Dat is echter geen vast aandachtspunt.

Aanbeveling 6 : Geef als raad kaders mee aan gemeenschappelijke regelingen omtrent duurzaam inkopen en vraag of er vanuit de P&C-cyclus van de gemeenschappelijke regeling kan worden gereflecteerd op duurzaam inkopen.

Reactie: Op het moment dat Gemeente Woerden kaders heeft, zal er meer draagvlak zijn. Het maken van kaders en stellen van doelen kan een investering in geld betekenen. Dit door alternatieve duurzame en duurdere oplossingen, langere doorlooptijden bij aanbestedingstrajecten om beter te onderzoeken hoe e.e.a. duurzaam kan worden ingekocht i.p.v. snel en goedkoop, meer capaciteit en wellicht inzetten van kennis om deze trajecten te doorlopen.

Financiën:

Er is geen directe investering noodzakelijk. Mogelijk zal er een investering nodig zijn om een bepaalde doelstelling te realiseren. Dit kan een investering in capaciteit betekenen en/of een investering voor een duurzaam product.

Vervolg:

De aanbevelingen worden opgevolgd zoals in de reactie beschreven. De eerste stappen van de implementatie in de lijnorganisatie zijn al gezet. De doelstellingen die nodig zijn om in het bijzonder met betrekking tot duurzaamheid resultaten te boeken worden in Q4 van 2020 en Q1 2021 goed in beeld gebracht.

Bijlagen:

nvt
