

## Position Paper

# Duurzaam Inkopen & Aanbesteden

### De lat omhoog. Een tweesporenbeleid in inkoop en aanbesteding

*“Duurzaamheid dient uitgangspunt te zijn van elke aanbesteding, innovatiegericht aanbesteden moet een alom gehanteerde aanpak worden om duurzame, economische winst te boeken.”*

Roger van Boxtel, voorzitter De Groene Zaak

### Wat wil De Groene Zaak concreet bereiken?

- Innovatiegerichte aanbesteding bedraagt een significant percentage van het inkoopvolume van de overheid; een percentage van 15% in 2013
- Duurzame marktinnovaties zijn gemeengoed, door ‘Green Deals’ te sluiten met koplopers in de markt
- Innovatieve en prestatie belonende gunningcriteria worden in alle aanbestedingen toegepast, bovenop de minimeisen
- Aanbesteden op TCO-basis vindt op grote schaal plaats
- Strategische marktconsultaties zijn structureel ingebed



## 1. De uitdaging



Nederland is gebaat bij een nieuwe economische orde die volledig geënt is op duurzame innovatie. De weg daar naartoe mag lang zijn en complex, ze is zeker niet onbegaanbaar. Als overheid en bedrijfsleven de handen in elkaar slaan, kan al op korte termijn grote winst worden geboekt. Vooral de overheid kan door consequent en met haar volle gewicht – innovatief – duurzaam in te kopen een vliegwiel functie vervullen.

De jaarlijkse inkoopspend van de overheid bedraagt ongeveer 60 miljard euro. Het is dus zeer effectief om juist voor deze uitgaven 'duurzaam' de norm te maken en ze gestructureerd in te zetten als strategisch economisch instrument voor verduurzaming.

Door dat te doen ontstaat een nieuw speelveld waarbinnen de doelstellingen duurzaamheid en innovatie worden verbonden. Een speelveld waarbinnen een gebalanceerd tweesporenbeleid kan worden gevoerd: enerzijds verplichtend voor de 'onderkant' van de markt, anderzijds stimulerend voor de 'koplopers' (bijvoorbeeld door het aanbesteden van spraakmakende iconoprojecten). Juist de combinatie van een verplichtend én een stimulerend instrumentarium leidt tot de gewenste economische meerwaarde.

Deze uitdaging is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke bestuurders en de markt. De essentie is dat overheid en markt krachten bundelen op het niveau van bestuurlijke doelstellingen. Op dat strategische niveau ligt de grootste winst. Voor publieke bestuurders, omdat zij daar het sterkst hun invloed kunnen doen gelden. Maar ook voor marktpartijen: de grootste bijdrage die zij kunnen leveren is de bijdrage aan vraagstukken die nog open liggen. De overheid stelt daarbij de strategische kaders vast, en gebruikt de markt om oplossingen aan te dragen. Waarbij oplossingen nog in de volle breedte gezien kunnen worden, zonder dat er al sprake is van allerlei randvoorwaarden.

## 2. De huidige aanpak



Duurzaam inkopen en aanbesteden staat ook nu al hoog op de agenda van de overheid. Om de geformuleerde beleidsdoelstelling van 100% duurzaam inkopen te behalen wordt er gebruik gemaakt van (verplichte) minimum-eisen aan duurzaamheid per productgroep of dienst. De voordelen daarvan zijn evident: leveranciers weten waar ze aan toe zijn en er is sprake van eenduidigheid in de gehanteerde definities van duurzaamheid. Daarnaast zetten deze criteria de markt in beweging en verheffen ze die tot een bepaald minimum duurzaamheidsniveau. Al met al is met de introductie van minimumeisen een eerste belangrijke stap gezet om de doelstelling 100% duurzaam inkopen te realiseren.

### 3. ...en waarom die tot onvoldoende resultaat leidt



De huidige aanpak kent echter ook een aantal nadelen, die ertoe leiden dat slechts een deel van de beoogde doelstellingen worden bereikt. Deze nadelen kunnen als volgt worden omschreven:

#### 3.1 Minimumeisen maken lui en vormen geen prikkel voor verbetering

Dit werkt twee kanten op. Voor de overheidsorganisaties zelf vormen minimumeisen geen aansporing tot innovatie en innovatief denken. In de huidige praktijk nemen overheidsorganisaties de geformuleerde eisen vaak eenvoudigweg over zonder na te denken over de (verdere) strategische mogelijkheden van duurzaam inkopen. Resultaat hiervan is een 'technocratische' aanpak waarin kansen om meer duurzaamheidwinst te realiseren gemist worden en innovatieve koplopers niet beloond worden. Ook voor de aanbieders in de markt ontbreekt de prikkel tot verbetering. Voor hen loont het vooral om keurig aan gestelde eisen te voldoen: beter dan dat is niet nodig. Het beleid bevordert zo de mainstream bedrijven en zelfs vooral de achterblijvers: het zorgt ervoor dat 'de onderkant van de markt bijtrekt'. Koplopers hebben hier veel hinder van: zij worden eerder belemmerd in innovatie dan getriggerd. Het loont dus momenteel niet om te innoveren, terwijl juist de 'early innovators' van grote waarde zijn voor diezelfde mainstream (goed voorbeeld doet volgen) als zij de kans krijgen hun business op te schalen.

#### 3.2 Het optimaliseren, actualiseren en uitbreiden van de minimumeisen leidt af van waar het werkelijk om gaat

Zoals eerder gezegd heeft het formuleren van minimumeisen per productgroep/dienst duidelijk meerwaarde. Tegelijkertijd komt door de (arbeids)intensiviteit van deze trajecten het aanjagen van échte innovatie en het formuleren van een (veel) hoger ambitieniveau in het gedrang. Optimaliseren lijkt belangrijker geworden dan innoveren, terwijl dat laatste de echte doelstelling van het beleid zou moeten zijn.

#### 3.3 Minimumeisen zijn risicomijdend en werken risicomijdend gedrag in de hand

Innoveren betekent durven. Het stellen van minimumeisen leidt echter tot risicomijdend gedrag. Bij de overheid, omdat de minimumeisen een gevoel van veiligheid geven, terwijl meer uitdagende gunningcriteria beslissingen al snel juridisch aanvechtbaar maken (althans in de perceptie van de aanbestedende partij). Maar ook bij de leveranciers, omdat niet (helemaal) voldoen aan de eisen leidt tot een zekere afwijzing. Daarbij ontstaat er een enorme 'papieren bewijslast' waaruit moet blijken dat aan alle minimumeisen is voldaan. Dit is op zichzelf niet duurzaam en helemaal niet wanneer in een aanbesteding tien of meer partijen meedingen naar de opdracht, wat niet ongebruikelijk is.

#### 3.4 Minimumeisen leiden niet tot 100% duurzaam inkopen

Minimumeisen bepalen weliswaar de toegang tot de procedure, maar niet de uitkomst daarvan. Te vaak nog blijkt dat de uiteindelijke gunningcriteria nog uitgaan van de laagste prijs. Dit leidt tot klassieke 'penny wise, pound foolish' situaties: van twee (minimaal) duurzame alternatieven wordt vervolgens het (in termen van levensduurkosten) minst duurzame alternatief gekozen, omdat daarvan de initiële aanschafprijs het laagst is. Een overheidsorganisatie die claimt '100% duurzaam in te kopen' geeft dan ook een verkeerd signaal af. Dit wil immers bepaald niet zeggen dat er niets te verbeteren valt: er is slechts een nieuw vertrekpunt bereikt, te weten dat bij alle aanbestedingen en inkopen een minimale duurzaamheids eis ten aanzien van leveranciers wordt gehanteerd (ofwel 100% minimale duurzaamheid). Kwaliteit en kwantiteit lopen hier dus door elkaar heen.

## 4. Onze aanpak: Inkopen en aanbesteden als strategisch instrument via een tweesporenbeleid



De bovengenoemde nadelen leiden ertoe dat de effecten van het duurzaam inkopen en aanbesteden door de Nederlandse overheid relatief beperkt zijn. Door de gekozen insteek (minimumeisen) blijft het proces vooral een uitvoeringsactiviteit en blijft de overheid veelal zélf haar vraag naar de markt definiëren. De essentiële stap, namelijk inkopen en aanbesteden aanwenden als strategisch sturingsinstrument, wordt daarmee niet gezet. De Groene Zaak bepleit daarom een nieuwe weg, die volgens alle aangesloten ondernemingen een enorme duurzame en economische meerwaarde oplevert zonder de huidige bezuinigingsopgave in gevaar te brengen (maar daar zelfs aan bijdraagt). Het is goed om de 'bodem' in de markt te houden met minimum duurzaamheidseisen (knock-out criteria), maar tegelijkertijd moet er aan de 'bovenkant' een actief beleid komen dat gericht is op stimulering (en beloning!) van duurzame innovatie. De Groene Zaak bepleit daarom een tweesporenbeleid waarin maatregelen van verplichtende aard in balans zijn met stimuleringsmaatregelen.

Gezien het voorgaande is het daarom effectief de volgende paden te bewandelen:

### 4.1 Ambitieuze doelstellingen formuleren

De afgelopen jaren zijn gekenmerkt door een vrijblijvende aanpak van (stimulering van) innovatie. Kort geformuleerd: wie niet wilde, hoefde niet - en met af en toe een geslaagd pilotproject deed de overheid voorzichtige stappen in de goede richting.

De Groene Zaak bepleit een krachtadiger aanpak met duidelijke targets voor zowel overheid als bedrijfsleven. In de volgende kabinetsperiode dient een significant percentage van het inkoopvolume innovatiegericht te worden aanbesteed: de pilots moeten staande praktijk worden, willen we profiteren van het economische effect van dit instrument. De Groene Zaak denkt daarbij aan een percentage van 8% (een verviervoudiging van de huidige streefwaarde van 2%) in 2011, oplopend naar minimaal 15% in de navolgende jaren. Zo ontstaat een veel sterkere prikkel voor bedrijven om met duurzame innovaties te komen.

### 4.2 Bovenop de minimumeisen innovatieve gunningcriteria toepassen

Zoals hierboven opgemerkt zijn er zowel voordelen als nadelen verbonden aan het gebruik van minimumeisen. De Groene Zaak ziet hierin geen reden om de minimumeisen af te schaffen, maar bepleit wel een effectievere (lees: meer dwingende) inzet ervan. Zo wordt 'ontwijkgedrag' effectief voorkomen en zal de markt sterker de juiste kant op bewegen.

Werkelijke innovatiewinst wordt echter pas geboekt door ook prestatie belonende gunningcriteria toe te passen. In de praktijk zien de leden van De Groene Zaak nog te vaak dat de laagste prijs en minimumeisen het uitgangspunt zijn voor een aanbesteding. Door in aanbestedingen uit te gaan van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) en door prestatiebelonende gunningcriteria op te nemen kunnen innovatie en duurzaamheid gerealiseerd worden. Deze prestatiebelonende criteria zijn overigens onderdeel van de aanpak van de overheid, maar lijken ondergesneeuwd in alle discussies over de minimumeisen.

### 4.3 Risico's accepteren en juridische mogelijkheden benutten

Overheden zijn doorgaans erg voorzichtig als het gaat om duurzaam inkopen. Zij hanteren bij voorkeur de verplichte (veilige) minimumeisen, en gaan meer uitdagende gunningcriteria uit de weg omdat die snel juridisch aanvechtbaar zouden zijn of zouden leiden tot een te hoge prijs. Aan echt innovatief en duurzaam inkopen zijn per definitie zekere risico's verbonden. De (Europese) regelgeving en de aanbevolen aanpak voor duurzaam inkopen bieden echter voldoende mogelijkheden om die risico's te beheersen.

Het is juridisch toegestaan tot 20% van de totale opdrachtsom onderhands (dus buiten concurrentie) aan te besteden. Betreft het diensten, dan kan dit tot maximaal 80.000 euro; betreft het werken, dan geldt een maximum van een miljoen euro. Deze constructie biedt de mogelijkheid om een deel van een opdracht zeer duurzaam aan te besteden. Ook kunnen in het contract aanvullende afspraken gemaakt worden over duurzaamheid, bijvoorbeeld over een korting als de leverancier het energieverbruik verder omlaag weet te brengen.

Hoge (extra) duurzaamheideisen in een aanbesteding kunnen ertoe leiden dat er te weinig concurrerende aanbieders zijn. Dit risico kan echter worden omzeild door prestatiebelonende criteria op basis van EMVI (economische meest voordelige aanbidding) op te nemen. Op die manier bepaalt de aanbestedende partij namelijk zelf welke wegingsfactor hij geeft aan de prijs en welke aan de duurzaamheidsambities. Dat leidt vanzelf tot een aanbidding waarin (1) de verhouding tussen prijs en duurzaamheid optimaal is en (2) innovatieve en duurzame aanbieders een gunningvoordeel krijgen. Het is zelfs mogelijk om elementen die om werkelijk vernieuwend/duurzaam denken vragen (afval, c-2-c, energieverbruik enz.) duidelijk zwaarder mee te wegen en ook om andere, gebruikersgeoriënteerde criteria toe te voegen.

Tot slot is een veelvoorkomend misverstand dat het juridisch niet mogelijk is om bepaalde (milieu)keurmerken te eisen in een aanbesteding. Dat kan echter zonder enig risico, op voorwaarde dat het keurmerk vrij toegankelijk is en het gelijkwaardigheidsprincipe wordt toegepast.



### 4.4 Effectiever aanbesteden

Ook op andere onderdelen kan de huidige aanpak effectiever. Zo kan worden overwogen subsidies niet zonder meer uit te keren maar aan te besteden, of vaker een innovatieve uitvraag te doen. Als dit gebeurt op basis van een uitvraag waaraan de markt (bij de huidige stand van de techniek) nog niet kan voldoen, wordt innovatie sterk gestimuleerd (de overheid als launching customer).

Ook verdient het aanbeveling om beter gebruik te maken van preselectie: niet tien aanbieders laten offeren, maar voorselecteren op maximaal de vier meest duurzame. Vervolgens kan in een tweede ronde alsnog op prijs worden geconcurrereerd zonder dat het duurzaamheidsstreven daaronder leidt. Hoogwaardige en strategische marktconsultatie, tot slot, kan eveneens bijdragen aan een effectiever proces (niet alles aan iedereen vragen, maar de juiste dingen aan de juiste partijen).

## 4.5 Waar mogelijk op TCO-basis aanbesteden

Binnen de overheid zijn de 'investeringsboekhouding' en de 'exploitatieboekhouding' doorgaans gescheiden. Dat leidt tot niet-duurzame inkoop, omdat de initiële aanschafprijs bepalend is en niet de (maatschappelijke) kosten over de gehele levenscyclus, ofwel de Total Cost of Ownership (TCO) dan wel Total Cost of Use (TCU). De Groene Zaak bepleit dat duurzaamheid een essentieel onderdeel wordt van de gunningcriteria van elke aanbesteding en dat die gunning geschiedt op basis van de TCO/TCU.

Dit heeft als voordelen dat écht gekozen wordt voor de maatschappelijk (en dus milieutechnisch) meest voordelige optie, dat ketenverantwoordelijkheid wordt gestimuleerd en dat duurzame goederen een betere kans krijgen, omdat dit nou juist vaak de producten zijn die in aanschaf duurder, maar over de gehele gebruiksduur goedkoper zijn.



## 4.6 De markt consulteren

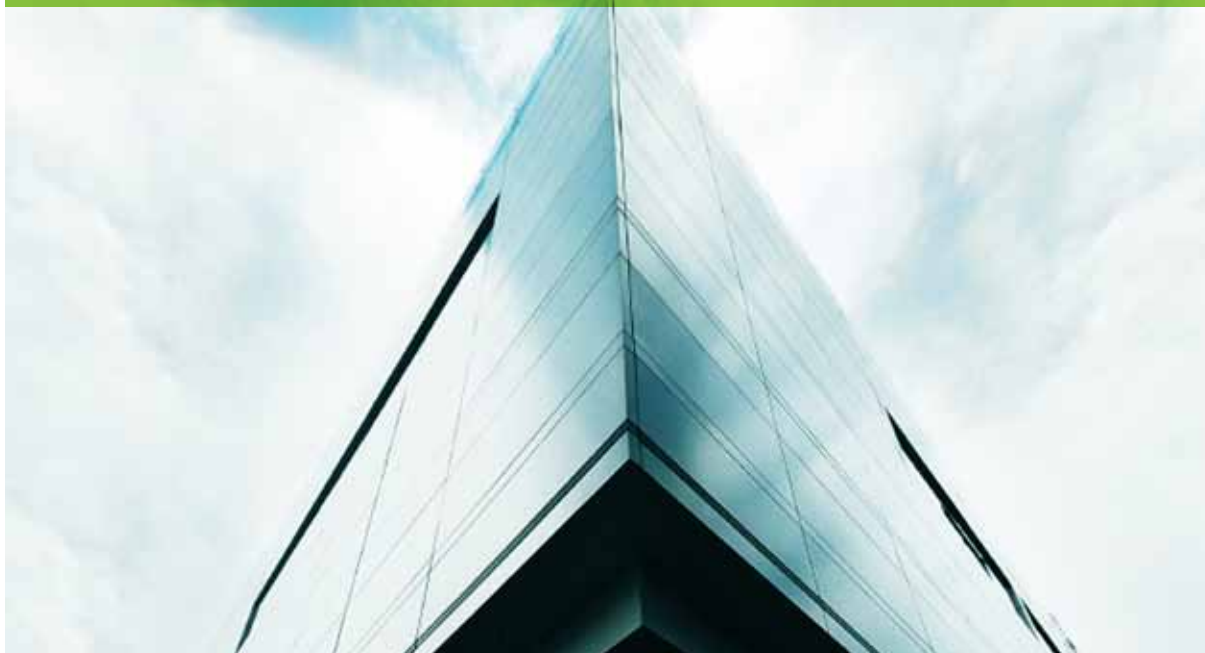
De functie van inkoop is om op de markt de beste partijen te vinden om de doelstellingen van de organisatie te bereiken. Toegepast op duurzaam inkopen betekent dit dat overheidsinkopers voortdurend marktpartijen moeten uitdagen om met de meest innovatieve oplossingen te komen. In plaats van technisch specificeren of uitgebreid functioneel specificeren kan de markt ook uitgedaagd worden om (op basis van een probleemschets) met goede oplossingen te komen.

De vraag aan de markt wordt nu veelal vanachter het bureau geformuleerd, zonder daadwerkelijk zicht op wat de markt biedt, laat staan wat de markt zou kunnen bieden. Als koplopers in duurzaam ondernemen en innoveren echter meer worden betrokken bij het formuleren van de 'uitvraag', wordt de duurzame marktinnovatie vanzelf aangejaagd. Zogeheten marktconsultaties dienen daarom gemeengoed te worden. (Innovatieve) oplossingsrichtingen en ideeën kunnen dan nog getoetst worden in een fase waarin deze informatie nog kan worden gebruikt bij of invloed uitoefenen op de besluitvorming.

## 4.7 Toewerken naar een meer efficiënte organisatie

Initiatieven die moeten leiden tot duurzame innovatie zijn thans teveel verbrokkeld en verspreid over teveel bestuursorganen en –lagen. Zo behoort 'innovatie' tot het domein van EZ, maar 'duurzaam inkopen' tot het domein van VROM. Het bij elkaar brengen en het in samenhangen aansturen van deze domeinen levert veel meerwaarde op. De Groene Zaak pleit dan ook voor een meer effectieve keten bestaande uit één verantwoordelijke minister, één verantwoordelijk departement (bijvoorbeeld het "nieuwe" ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) en één verantwoordelijk uitvoeringsorgaan (bijvoorbeeld agentschap.nl) dat meer proactief en doelgericht de uitvoering verzorgt dan nu het geval is.

## 5. De rol van het bedrijfsleven: naar een Green Deal



De kerngedachte van deze positionpaper is dat de Nederlandse economie (duurzaam) kan worden aangejaagd door het gezamenlijk inkoopvolume van alle overheden in te zetten op strategisch niveau. Dat effect kan echter nog enorm versterkt worden met een Green Deal. Daarbij wordt een verbinding gelegd tussen bestuurlijke doelstellingen en het oplossend vermogen van de markt. Door Green Deals te sluiten kunnen bestuurders in de publieke sector:

- effectief bijdragen aan het realiseren van economische, sociale en milieutechnische beleidsdoelstellingen met nadruk op effectiviteit en kostenbeheersing.
- innovatie stimuleren, zeker als daarbij niet alleen op economische, maar ook op sociale en milieucriteria wordt gestuurd. Overheden halen nieuwe kennis binnen en anticiperen op toekomstige (technische en maatschappelijke) ontwikkelingen door nieuwe eisen te stellen aan leveranciers.
- bijdragen aan het beeld van een overheid die rechtmatig en transparant handelt en problemen duurzaam aanpakt, zonder de rekening door te schuiven naar volgende generaties.
- De Green Deal is een innovatie voor overheidsbestuurders, maar niet minder voor marktpartijen. Want nergens in de maatschappij is het delen van kennis zonder verplichtend karakter al werkelijk gemeengoed. Gelukkig blijken steeds meer koplopers daartoe bereid en groeit ook het aantal visionaire bestuurders die de deur openzetten voor initiatieven van buiten die tot een duurzame (en financieel sluitende!) businesscase leiden. De Groene Zaak zet de komende jaren dan ook krachtig in op het Green Deal-concept en zal bestuurders en marktpartijen waar nodig en mogelijk voorzien van best practises en concrete handvatten bij verduurzaming.

