

Op zoek naar inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen bij het Rijk

29 juni 2017



Foto: HH

Over deze publicatie en de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) betekent dat er bij het inkopen naast de prijs ook rekening wordt gehouden met de impact op mens en milieu. Het Rijk kan als grote inkoopende partij een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van maatschappelijk verantwoord inkopen. Volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 (BZK, 2017) waren de geschatte totale inkoopuitgaven van het Rijk in 2016 € 9,9 miljard. We hebben geconstateerd dat de minister van BZK in de jaarrapportage over 2016 nog niet het hele verhaal vertelt over maatschappelijk verantwoord inkopen door het Rijk. Tegelijkertijd geeft de minister wel meer en betere informatie dan in voorgaande jaren. De minister maakt niet duidelijk bij welk deel van de totale inkopen de verschillende criteria voor maatschappelijk verantwoord inkopen in 2016 zijn toegepast. Het kabinet heeft er daarnaast voor gekozen om zich met maatschappelijk verantwoord inkopen te richten op de categorieën producten en diensten waar de impact voor milieu en samenleving het grootst is. Deze keuzes en de effecten daarvan worden niet duidelijk in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk toegelicht.



Over maatschappelijk verantwoord inkopen

Maatschappelijk verantwoord inkopen betekent dat de inkoopende partij niet alleen rekening houdt met de prijs, maar ook met de impact op mens en milieu. De Tweede Kamer heeft in 2005 het doel geformuleerd om uiterlijk in 2010 bij alle rijksaankopen en -investeringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Vanaf 2006 hebben de verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen dit doel nader ingevuld voor aanbestedingen. Zij hebben in de loop der jaren voor drie aspecten van duurzaamheid criteria geformuleerd: milieu, social return en internationale sociale voorwaarden (ISV).

Milieucriteria

Voor producten en diensten die veel door overheden worden ingekocht en een aanzienlijke milieu-impact kennen zijn gedetailleerde milieucriteriadocumenten opgesteld die minimum-eisen bevatten. Voor transportdiensten wordt onder meer gevraagd om (lage) CO2 uitstoot, milieuvriendelijke smeermiddelen en aandacht voor zuinig rijden.

Voor hardware (bijvoorbeeld pc's) wordt onder meer gelet op levensduur en mogelijkheden tot hergebruik van componenten.

Social return

Als een organisatie social return toepast, worden er bij de inkoop afspraken gemaakt met opdrachtnemers over het creëren van extra arbeidsplekken, werkervaringsplekken of stageplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderhoud van gebouwen en terreinen, schoonmaakwerkzaamheden en ICT dienstverlening.

Internationale sociale voorwaarden

De internationale sociale voorwaarden richten zich op het bevorderen van de internationale arbeidsnormen en mensenrechten, zoals het tegengaan van dwangarbeid, slavernij, kinderarbeid en discriminatie.

Maatschappelijk verantwoord inkopen in de loop der tijd breder ingevuld

De aandacht voor maatschappelijk verantwoord inkopen door het Rijk is gestart met aandacht voor het milieu bij de inkoop. Later zijn daar de aspecten social return en (weer later) internationale sociale voorwaarden bij gekomen. Het doel dat de overheid wil bereiken met maatschappelijk verantwoord inkopen is daarmee steeds breder geworden.

Maatschappelijk verantwoord inkopen in de loop der tijd breder ingevuld

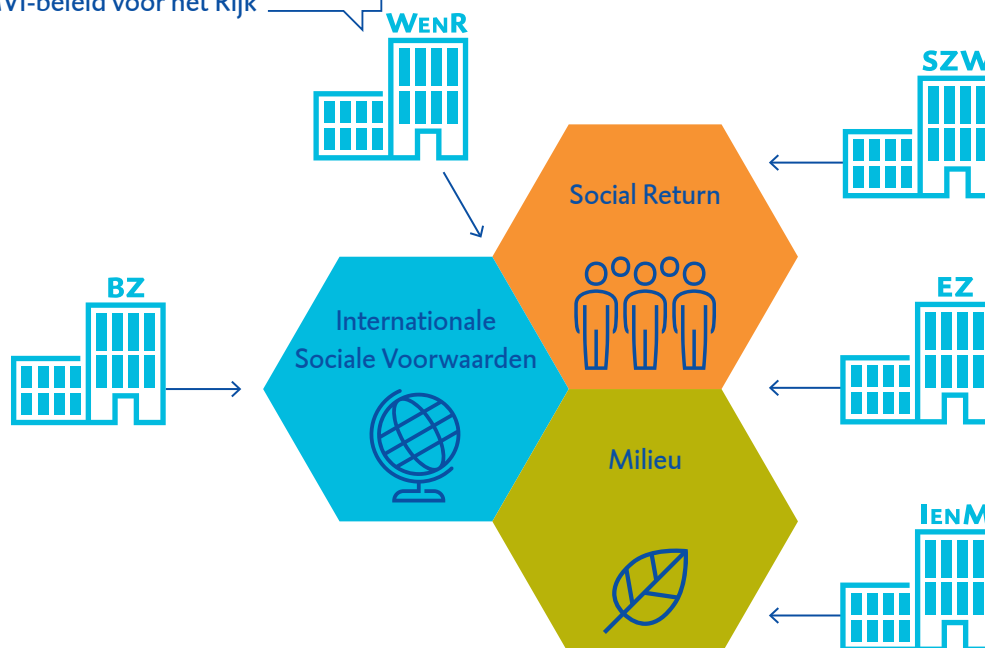
			
	Duurzaamheid Rekening houden met impact op het milieu	Social return Mensen op afstand van de arbeidsmarkt aan een baan helpen	Internationale Sociale Voorwaarden Rekening houden met mensenrechten
2005	Motie 100% duurzaam inkopen en investeren door de overheid		
2006			
2007	Start Programma duurzaam inkopen		
2008	Ontwikkeling criterialijsten productgroepen		
2009			
2010	Evaluatie 2010: Rijk koopt 100% duurzaam in		
2011		Juni 2011: Invoering social return	
2012			
2013	Ex post beleidsevaluatie 2013:		Januari 2013: Invoering Internationale sociale voorwaarden
2014	Beleid voor verbetering vatbaar	Evaluatie oktober 2014: Er zijn verbeterpunten benoemd	Evaluatie eind 2014: ISV staat op de radar van de inkoper, uitvoering is beperkt
2015			
2016			
2017			



Ministers die MVI-beleid maken of nader invullen

Vijf ministers zijn betrokken bij maatschappelijk verantwoord inkopen

Wonen en Rijksdienst coördineert de implementatie van het MVI-beleid voor het Rijk



Vijf ministers zijn betrokken bij de verschillende aspecten van maatschappelijk verantwoord inkopen:

- de minister voor WenR (BZK) is verantwoordelijk voor de integratie van maatschappelijk verantwoord inkopen in het inkoopstelsel van het Rijk;
- de minister van EZ is verantwoordelijk voor beter aanbesteden, innovatiegericht inkopen, en 'biobased economy';
- de minister van IenM is verantwoordelijk voor het Plan van Aanpak MVI overheden en de thema's Klimaat en Circulaire economie;
- de minister van SZW is verantwoordelijk voor de social return;
- de minister van BZ is verantwoordelijk voor de internationale sociale voorwaarden.



Informatievoorziening over maatschappelijk verantwoord inkopen

Rapportage over maatschappelijk verantwoord inkopen in de afgelopen jaren verbeterd

Sinds 2011 rapporteert het Ministerie van BZK jaarlijks over de bedrijfsvoering van het Rijk in de zogenoemde Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. De jaarrapportage geeft een overzicht van wat er het afgelopen jaar is bereikt op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering, waaronder inkoop.

De informatie die het Rijk geeft over de toepassing van milieucriteria, social return en internationale sociale voorwaarden is tussen 2011 en 2016 beter geworden. Alle jaarrapportages vermelden bij hoeveel aanbestedingen sprake was van social return. In 2015 staat voor het eerst sinds 2011 in de jaarrapportage welk deel van de Europese aanbestedingen voldoet aan de milieucriteria. Hoe vaak internationale sociale voorwaarden worden toegepast staat sinds 2014 in de rapportage.

Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk vertelt niet het hele verhaal

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk vertelt ondanks de verbeteringen in de jaarrapportages nog niet het hele verhaal om de onderstaande redenen:

- Ten eerste vallen sommige (voorgenomen) inkopen buiten de rapportage over maatschappelijk verantwoord inkopen, of wordt hierover buiten de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk gerapporteerd;
- Ten tweede zijn de criteria zo geoperationaliseerd dat opdrachtgevers er niet bij alle aanbestedingen rekening mee hoeven te houden. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk maakt niet duidelijk hoeveel aanbestedingen buiten het toepassingsgebied vallen en wat hiervan de reden is.

Inkopen die buiten de rapportage maatschappelijk verantwoord inkopen vallen of waarover elders wordt gerapporteerd

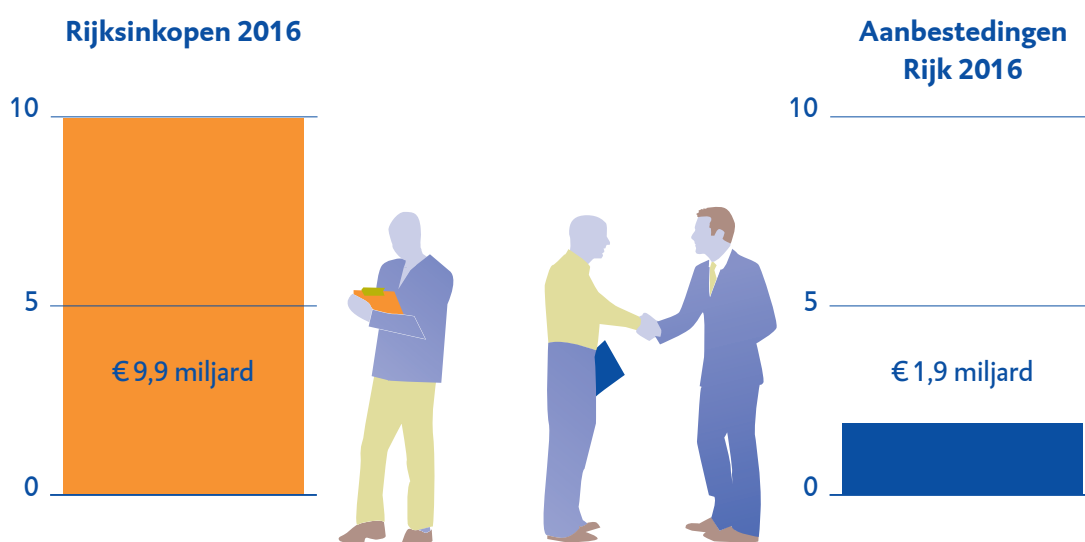
Een aantal typen inkopen en aanbestedingen valt buiten de rapportage over maatschappelijk verantwoord inkopen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Dat geldt voor:

- voorgenomen inkopen onder de EU-aanbestedingsgrens (in 2016 voor werken: € 5.225.000, voor leveringen en diensten: € 135.000);
- aanbestedingen voor de werken van Rijkswaterstaat, aangezien dit geen bedrijfsvoering betreft. Deze aanbestedingen spelen wel een belangrijke rol, zowel in financieel belang als in milieu-impact. Rijkswaterstaat rapporteert hier afzonderlijk over.

De cijfers die zijn opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk geven informatie over de aanbestedingen waarin rekening is gehouden met maatschappelijk verantwoord inkopen. Bedragen voor aanbestedingen zijn echter niet één op één te vertalen naar uitgaven in een bepaald jaar. Immers uitgaven die horen bij een aanbesteding kunnen ook in de jaren na het afsluiten van een (meerjarige) overeenkomst worden gedaan.

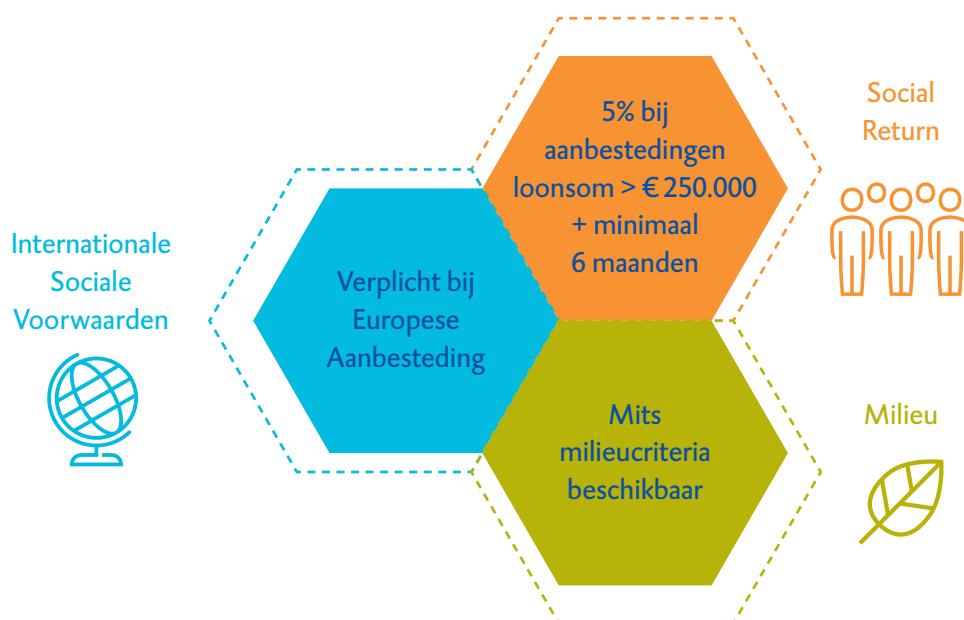
Op basis van het interne overzicht van het Ministerie van BZK voor de rapportage over maatschappelijk verantwoord inkopen, hebben wij berekend dat de totale waarde van de aanbestedingscontracten waarover wordt gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 ongeveer € 1,9 miljard bedraagt. Het is op dit moment niet mogelijk om te berekenen welk deel van de € 9,9 miljard aan inkoopuitgaven van het Rijk over 2016 gerelateerd was aan de uitgaven voor maatschappelijk verantwoorde aanbestedingen in 2016.

Rijksoverheid rapporteert over deel maatschappelijk verantwoorde aanbestedingen, niet over maatschappelijk verantwoorde inkopen



De criteria zijn zodanig geoperationaliseerd dat ze het toepassingsgebied beperken

Per thema heeft het Rijk bepaald onder welke voorwaarden een 'inkoop' zich maatschappelijk verantwoord mag noemen



De criteria en kaders voor maatschappelijk verantwoord inkopen waren voor 2016 als volgt geoperationaliseerd:

1. Alle aanbestedingen die vallen in één van de 42 productcategorieën waarvoor milieucriteria documenten zijn opgesteld moeten aan de minimeisen voldoen. In aanvulling daarop kunnen gunningseisen worden toegepast.
2. Het Rijk streeft naar een percentage van 5% social return bij aanbestedingen die daarvoor geschikt zijn met een totale loonsom boven de € 250.000 en met een minimale opdrachttermijn/looptijd van zes maanden.
3. De Rijksoverheid is verplicht om de internationale sociale voorwaarden toe te passen bij opdrachten met een waarde groter of gelijk aan de voor die opdracht geldende Europese aanbestedingsdrempelwaarden.

Rapportage over toepassing milieucriteria, social return en internationale voorwaarden in perspectief van het geheel

Hieronder laten we zien hoe de totale aanbestedingen zich verhouden tot het deel waarover het Rijk rapporteert. De cijfers in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 hebben betrekking op een totaal van 476 aanbestedingen.

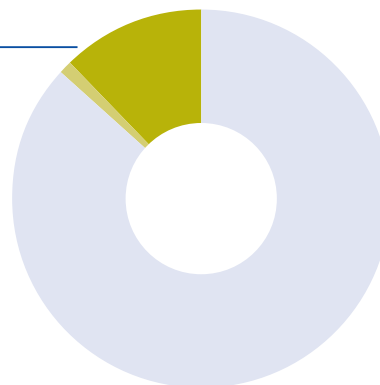
Milieucriteria

Cijfer toepassing milieucriteria betreft alleen aanbestedingen waarvoor milieucriteriadocumenten beschikbaar zijn



Milieu

'90% voldoet aan milieucriteria'
- pagina 63 Jaarrapportage
Bedrijfsvoering 2016

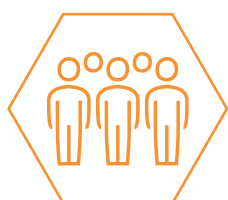


Voor 413 aanbestedingen
zijn geen milieucriteria

Het Rijk rapporteert dat bij 90% van de aanbestedingen die vallen binnen productcategorieën waarvoor minimumeisen zijn geformuleerd deze ook worden toegepast (BZK, 2017, p. 63). Niet vermeld wordt dat dit cijfer geen betrekking heeft op het totaal aantal aanbestedingen in 2016, maar alleen op de 63 aanbestedingen waarvoor milieucriteriadocumenten beschikbaar zijn. Bij 57 daarvan (90%) zijn de minimumeisen toegepast. Overigens zijn milieucriteria ook niet bij alle aanbestedingen zinvol. Een voorbeeld hiervan is advieswerk. Het Rijk heeft afgewogen voor welke productgroepen milieucriteria het meeste impact hebben.

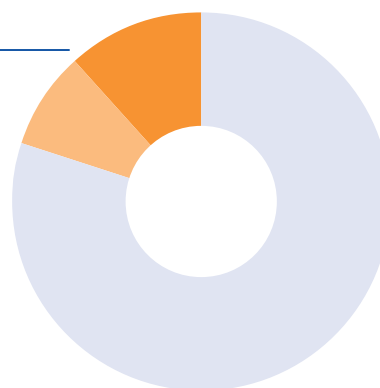
Social return

Cijfer toepassing social return betreft 94 van de 476 aanbestedingen



Social
return

'Bij 59% van de passende aanbestedingen is social return toegepast. In 38% van de gevallen is gemotiveerd afgeweken van toepassing.'
- pagina 63 Jaarrapportage
Bedrijfsvoering 2016



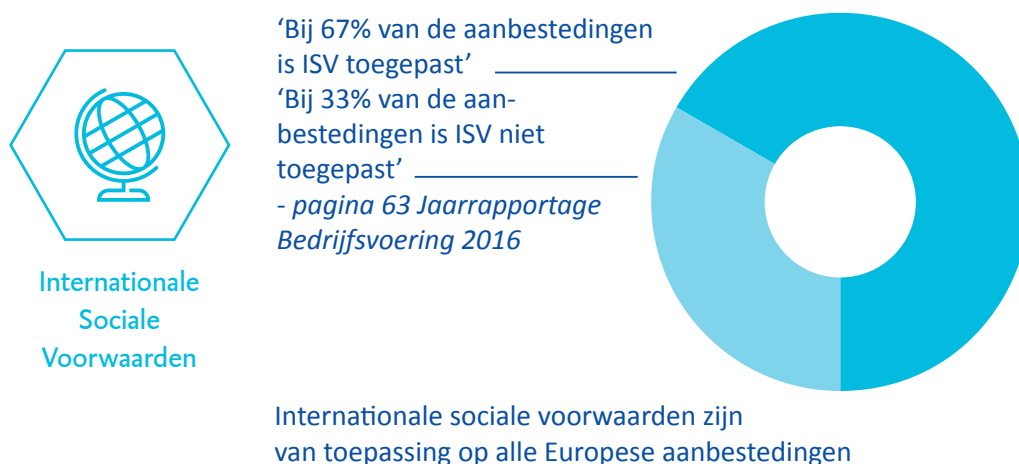
Voor 382 aanbestedingen is social return niet van toepassing of is dit niet bekend

Naast de eerder genoemde criteria (loonsom > € 250.000 en minimale opdrachttermijn/ looptijd van zes maanden) hoeft social return niet te worden toegepast als er verdringing van banen zou optreden, als er geen (geschikt) aanbod op de regionale arbeidsmarkt is of als het disproportioneel veel inspanning zou vergen.

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt gerapporteerd dat het Rijk in 2016 bij 59% van de aanbestedingen die aan de voorwaarden voldeden, social return heeft toegepast. Daarbij gaat BZK uit van 94 van de 476 aanbestedingen. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016 licht de redenen toe waarom social return in een aantal gevallen niet is toegepast, bijvoorbeeld omdat er kans was op verdringing van arbeid of dat er sprake was van zeer specialistisch werk (BZK, 2017, p. 63). Dit geeft meer informatie dan de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015, waarin niet werd vermeld wat redenen waren om in een aantal gevallen social return niet toe te passen.

Internationale sociale voorwaarden

Cijfer ISW betreft alle aanbestedingen



De cijfers die het Rijk geeft over de toepassing van internationale sociale voorwaarden hebben betrekking op alle aanbestedingen. Het Rijk rapporteert dat internationale sociale voorwaarden in 2016 zijn toegepast bij 67% van de relevante aanbestedingen (BZK, 2017, p. 63). Dit betreft de aanbestedingen met een bedrag, groter of gelijk aan de Europese aanbestedingsdrempelwaarde. De rapportage maakt niet voldoende duidelijk wat de waarde is van de genoemde cijfers. Zo wordt niet vermeld welk regime bij de aanbestedingen is toegepast.

Regimes internationale sociale voorwaarden

Bij de contractondertekening kiest de opdrachtnemer een regime. Het gekozen regime bepaalt de manier waarop de opdrachtnemer de invulling van de sociale voorwaarden bewaakt en beoordeelt. De volgende regimes zijn mogelijk:

- Regime 1. Opdrachtnemer is aangesloten bij een gekwalificeerd keteninitiatief.
- Regime 2. Opdrachtnemer voorziet geen risico's op schending van de sociale normen.
- Regime 3. Risico's zijn aanwezig of onzeker. Er geldt een inspanningsverplichting: de leverancier moet een 'redelijke inspanning' leveren om controles te doen en zo nodig maatregelen te treffen om de risico's in de keten te verkleinen of uit te sluiten. De leverancier moet zich in een jaarlijks rapport openbaar verantwoorden over zijn acties om de risico's te beperken.

Uit het onderliggende overzicht van het Ministerie van BZK blijkt dat de leverancier in de meeste gevallen geen schending van de sociale normen voorzag (regime 2).

Ook ontbreekt een toelichting over wat toepassing van de internationale sociale voorwaarden betekent: de ISV worden in het aanbestedingsdocument opgenomen als bijzondere uitvoeringsvoorwaarden. Na gunning van de opdracht gaat de opdrachtgever hierover in gesprek met de leverancier. De internationale normen houden niet in dat de leverancier kan aantonen dat er in de volledige internationale keten geen schending van de normen plaatsvindt. Wel moet de leverancier doen wat redelijkerwijs binnen zijn invloed ligt om schendingen te voorkomen of op te heffen.



Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 22 juni 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

Reactie minister van BZK

De minister schrijft in zijn reactie dat maatschappelijk verantwoord inkopen een belangrijk onderwerp is voor het kabinet en voor medeoverheden. Het spreekt hem daarom aan dat de Algemene Rekenkamer aandacht besteedt aan dit onderwerp. Onze constatering dat het MVI-beleid in de afgelopen jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt door toevoeging van sociale doelen aan de milieudoelen, en dat de rapportage over MVI in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk in de afgelopen jaren is verbeterd doet hem deugd. De minister wil deze positieve ontwikkeling de komende jaren voortzetten. De minister is het oneens met onze constatering dat de jaarrapportage 2016 niet vermeldt dat het toepassingspercentage geen betrekking heeft op het totaal aantal aanbestedingen, omdat wordt toegelicht dat het gaat om de aanbestedingen waarvoor milieucriteriadocumenten beschikbaar zijn. Verder licht de minister toe dat de beperking van het toepassingsgebied voor MVI voortkomt uit besluiten van Tweede Kamer en het

kabinet, om MVI toe te passen bij aanbestedingen waar dit relevant en mogelijk is. Daarnaast zijn er ook wettelijke beperkingen.

De minister zegt toe om onze constatering dat de huidige jaarrapportage niet duidelijk is over het aantal aanbestedingen waarbij duurzaamheid wordt meegenomen te betrekken bij de doorontwikkeling van de rapportage en dit beter toe te lichten. Daarbij plaatst hij de kanttekening dat aantallen aanbestedingen beperkt extra inzicht geven. Hij vindt het waardevoller om de ontwikkeling van de jaarrapportage te richten op het geven van inzicht in effecten van het beleid in relatie tot de duurzaamheidsprestaties van de Rijksbedrijfsvoering (zoals CO₂-reductie en energiebesparing).

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij erkennen dat de jaarrapportage 2016 vermeldt dat het toepassingspercentage van milieucriteria betrekking heeft op de aanbestedingen waarvoor milieucriteriadocumenten beschikbaar zijn. We zijn echter van mening dat de informatie die het Rijk geeft verbeterd als ook wordt vermeld voor welk deel van de aanbestedingen milieucriteria beschikbaar zijn.

We stellen met instemming vast dat de minister onze opmerkingen over de manier waarop over MVI wordt gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk mee zal nemen in de doorontwikkeling van deze rapportage. We zijn het met hem eens dat inzicht in de effecten van het beleid in relatie tot duurzaamheidsprestaties van de bedrijfsvoering van het Rijk zeer waardevol is.

Bijlage: onderzoeksaanpak en normenkader

Onderzoeksaanpak

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt:

“Welk deel van de inkoop van het Rijk is daadwerkelijk maatschappelijk verantwoord, afgezet tegen het totale inkoopvolume van het Rijk?”

Daarnaast hebben we onderzocht hoe het Rijk rapporteert over de realisatie van de maatschappelijk verantwoorde inkoop en wat ons hierbij opvalt.

Voor dit onderzoek hebben we een eigen analyse gemaakt van de spreadsheet, waarin het Ministerie van BZK de uitkomsten vastlegt van een uitvraag bij alle ministeries naar de mate waarin zij rekening houden met maatschappelijk verantwoord inkoop. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van informatie uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en andere rapportages en beleidsstukken, en informatie uit enkele aanvullende gesprekken met medewerkers die betrokken zijn bij (de totstandkoming van de informatie over) inkoop bij de rijksoverheid.

Normenkader

We hebben voor de totstandkoming van een rapportage over maatschappelijk verantwoord inkoop het volgende normenkader geformuleerd:

- Het Rijk moet transparant zijn over de criteria die worden gehanteerd om inkoop al dan niet als maatschappelijk verantwoord aan te merken.
- Het Rijk moet op basis van de inkoopadministratie vast kunnen stellen welk deel van de inkoop maatschappelijk verantwoord is volgens de vastgestelde criteria.
- Het Rijk moet in de rapportage over maatschappelijk verantwoord inkoop transparant (kunnen) aangeven welk deel van de inkoop duurzaam is, welk deel niet en wat de redenen zijn waarom bepaalde delen van de inkoop niet duurzaam zijn.

Colofon

Onderzoeksteam

Mw. drs. N.S. (Noëlle) Ruckert (projectleider)

Mw. ir. T.D. (Thea) de Haan RE

Mw. R.S. (Roline) Kamphuis MSc

Mw. L.C.M. (Linda) Meijer-Wassenaar MSc

Mw. drs. C.A. (Cath) van Meurs

Dhr. dr. ir. J. (Jort) Verhulst

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

(070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst van de publicatie *Op zoek naar inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen bij het Rijk* is op 27 juni 2017 door de Algemene Rekenkamer vastgesteld en op 29 juni 2017 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.