Rekenkamercommissie Westerveld

RAPPORT

Duurzaam inkopen en SROI in Westerveld

Uitgevoerd door TwynstraGudde
in opdracht van de
Rekenkamercommissie Westerveld

Colofon

Auteurs

Thijs Boertien
Leonieke van Dordrecht
Roel Lauwerier

TwynstraGudde
Oliemolenhof 14a
Postbus 907
3800 AX Amersfoort

t 033 – 467 77 77

www.twynstragudde.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Bestuurlijke nota 5

Inleiding **5**
Hoofdconclusie en deelconclusies **5**
Hoofdconclusie 5
Deelconclusies 6

Aanbevelingen 7

Nota van bevindingen 8

1. Introductie 9

1.1. Aanleiding **9**
1.2. Onderzoeksvragen **9**
1.3. Aanpak **11**
1.4. Leeswijzer **11**

2. Inkoop en aanbestedingsbeleid: algemene beschrijving 13

2.1. Inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) op hoofdlijnen **13**
2.2. Inkoopproces Westerveld op hoofdlijnen **14**
2.2.1. Beschrijving inkoopproces op hoofdlijnen 14
2.2.2. Harmonisatie inkoop- en aanbestedingsbeleid 15

3. Duurzaamheid: opzet en uitvoering 16

3.1. Doelen duurzaam inkopen **16**
3.1.1. Doelen duurzaam inkopen: beschrijving 16
3.1.2. Doelen duurzaam inkopen: analyse 17
3.2. Toetsing op de normen **18**
3.3. Uitvoering duurzaam inkopen **19**
3.3.1. Uitwerking duurzaamheid bij inkoop- en aanbesteding 19
3.3.2. Uitvoering inkoopproces: de praktijk 20
3.4. Toetsing op de normen **22**

4. SROI: opzet en uitvoering 24

4.1. Doelen SROI bij inkoop- en aanbesteding 24
4.1.1. Doelen SROI: beschrijving 24
4.1.2. Doelen SROI: analyse 25
4.2. Toetsing op de normen 25
4.3. Uitvoering van de SROI bij inkoop- en aanbesteding 25
4.3.1. Uitwerking van SROI bij inkoop- en aanbesteding 26
4.3.2. Uitvoering SROI: de praktijk 28
4.4. Toetsing op de normen 30

5. Doelrealisatie 31

5.1. Realisatie beleidsdoelen 31
5.1.1. Doelrealisatie duurzaamheid 31
5.1.2. Doelrealisatie SROI 32
5.2. Monitoring doelrealisatie 32
5.3. Toetsing op de normen 33

6. Rol van de raad 35

6.1. Kaderstelling raad 35
6.2. Informatievoorziening aan de raad 35
6.3. Controlerende rolinvulling van de raad 36
6.4. Toetsing op de normen 37

7. 'Best practices' duurzaam inkopen en SROI 38

7.1. Best practices duurzaam inkopen 38
7.2. Best practices SROI 41

8. Bijlage 43

8.1. Overzicht casussen 43
8.1.1. Casus 1 – Koffie en thee 43
8.1.2. Casus 2 – Vervanging bedrijfsauto's 43
8.1.3. Casus 3 – Duurzaam bermbeton 43

Bestuurlijke nota

Inleiding

De gemeenteraad van Westerveld heeft in 2017 in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid een aantal ambities en principes vastgelegd met betrekking tot Social Return on Investment (SROI) en duurzaamheid. De raad wil graag weten in hoeverre deze vastgelegde voornemens en ambities tot meetbaar resultaat hebben geleid.

In navolging van deze wens van de raad heeft de Rekenkamercommissie (RKC) in de afgelopen maanden uitvoering gegeven aan voorliggend onderzoek. Hierbij focust de RKC zich op de ambities en de doelen van de gemeente ten aanzien van duurzaam inkopen en SROI, de vertaling hiervan in de uitvoering en de resultaten hiervan. In deze bestuurlijke nota leest u de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. De aanbevelingen hebben ten doel om het handelingsperspectief voor de raad ten aanzien van duurzaam inkopen en SROI te versterken.

Hoofdconclusie en deelconclusies

In dit onderzoek staan de volgende hoofdvragen centraal:

Op welke wijze past de gemeente de ambities ten aanzien van SROI en duurzaamheid toe bij haar inkopen en wat zijn daarvan de praktische effecten? Hoe vindt de verantwoording richting de raad hierover plaats? En op welke manier kan de gemeente de realisatie van deze doelen nog meer bereiken en daar de raad blijvend over informeren?

Hoofdconclusie

Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat:

- de gemeente Westerveld ten aanzien van **duurzaamheid bij inkopen geen duidelijke beleidsdoelen** maar meer algemene uitgangspunten heeft geformuleerd. Voor de uitvoering ontbreekt het op dit moment aan heldere kaders en richtlijnen om deze uitgangspunten bewust en expliciet toe te passen.
- voor de toepassing van **SROI wel duidelijke(re) doelen** in het beleid zijn opgenomen. Voor SROI geldt daarentegen dat deze doelen niet concreet en meetbaar zijn gemaakt en dat de uitvoering op dit moment niet plaatsvindt in lijn met de doelen.
- er in de praktijk **geen verantwoording** plaatsvindt richting de raad over de toepassing van duurzaam inkopen en SROI.
- vanwege het ontbreken van doelen op het vlak van duurzaamheid bij inkopen, het in de praktijk niet toepassen van het SROI-beleid en het ontbreken van rapportages over de toepassing van duurzaam inkopen en SROI, het **niet inzichtelijk** is in welke mate **praktische effecten** worden gerealiseerd.
- er in de **praktijk** wel **voorbeelden** op individueel casusniveau zijn waaruit blijkt dat er aandacht is voor duurzaamheid bij inkopen. Dit is echter het **resultaat** van de inzet van **individuele medewerkers** en **niet** door de uitvoering van een **systematisch opgezet inkoopbeleid** gericht op het realiseren van duurzaam inkopen en SROI.
- daarmee de opzet en werking van het **beleid** ten aanzien van duurzaam inkopen en SROI **niet doeltreffend** is.

Voorgaande hoofdconclusie is gebaseerd op onderstaande deelconclusies.

Deelconclusies

Opzet beleid

Er zijn in het inkoopbeleid zowel voor SROI als voor duurzaamheid uitgangspunten vastgelegd. Voor het aspect duurzaamheid is onvoldoende helder uitgewerkt wat de doelstelling van de gemeente is en waar die is belegd. Voor het aspect SROI is duidelijker uitgewerkt wat de doelstelling van de gemeente is, namelijk 'mensen met een groter(e) afstand van de arbeidsmarkt en leerlingen aan een werkplek of aan werkervaring helpen'. De uitvoering van deze doelstelling is op papier duidelijk belegd bij het Werkbedrijf Regio Zwolle.

Voor beide aspecten geldt dat SMART-geformuleerde doelstellingen ontbreken. Ook zijn de uitgangspunten voor duurzaam inkopen en de doelstelling voor SROI bij betrokkenen in de gemeente beperkt bekend. Voor duurzaamheid geldt wel dat de waarde en het belang voor de gemeente in gesprekken breed wordt erkend; inkoop wordt als middel gezien om een bijdrage te leveren aan de bredere duurzaamheidsambities. Het ontbreekt in de organisatie alleen aan richting hoe dit in de praktijk toe te passen.

Uitvoering beleid

De gemeente Westerveld werkt in de uitvoering samen met het Shared Service Center (SSC) Ons. SSC Ons helpt bij de begeleiding van aanbestedingsprocedures en geeft advies over vragen met betrekking tot inkoop en/of contractmanagement[1]. De samenwerking met SSC Ons voor inkoop- en aanbestedingstrajecten is in de basis helder. Het ontbreekt in de uitvoering daarentegen aan voldoende duidelijkheid en eigenaarschap voor het toepassen van duurzaamheid bij inkooptrajecten.

Op papier zijn de organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom de uitgangspunten van SROI helder vastgelegd. Duidelijk is wanneer de gemeente SROI moet toepassen en hoe hier uitvoering aan kan worden gegeven in samenwerking met het Werkbedrijf Zwolle en haar Expertisecentrum Social Return (ESR). Hier zijn heldere uitvoeringsregels voor opgesteld. Ten aanzien van SROI blijkt in dit onderzoek dat de beoogde samenwerking met het ESR in de praktijk niet plaats vindt. Ook blijkt niet dat de SROI-toepassing op dit moment in eigen beheer wordt uitgevoerd, anders dan de inzet van inzet van SW (sociale werkvoorziening) medewerkers binnen de openbare ruimte. Hoewel de toepassing van SROI bij inkoop dus op papier helder is belegd, komt naar voren dat de uitvoering niet plaats vindt conform opzet.

Doelrealisatie

Doordat meetbare doelstellingen ontbreken is het beperkt mogelijk om een overkoepelende conclusie te trekken over de doelrealisatie met betrekking tot SROI en duurzaamheid. We constateren voor duurzaamheid dat in de praktijk wel resultaten worden behaald, onder andere in de drie bestudeerde casussen. Daarbij komt echter naar voren dat resultaten het gevolg zijn van de motivatie van individuele betrokken ambtenaren en niet het gevolg zijn van de systematische opzet en uitvoering van het inkoopbeleid.

Voor SROI constateren we dat er duidelijke uitgangspunten voor de uitvoering zijn. Op dit moment blijkt niet dat binnen de gemeente de benodigde aandacht wordt besteed aan de toepassing van SROI, anders dan de inzet van SW medewerkers in de openbare ruimte. We constateren dat de geformuleerde uitgangspunten in de praktijk niet worden toegepast en beoogde effecten daarom niet herleidbaar worden gerealiseerd en verantwoord.

[1] Intranetpagina gemeente Westerveld: inkoopbeleid, d.d. 6 maart 2022

Rol van de raad

Het college heeft in 2017 het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. De kaders zijn aangevuld met de motie 'Fair Deal' uit 2019 waarin het college onder andere wordt opgeroepen criteria uit te werken voor circulariteit. Aan de raad is verantwoord dat de motie onderdeel uit gaat maken van "een breder gedachtegoed omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen/inkopen, inclusief duurzaamheid", en dat hierover via de reguliere P&C-cyclus zal worden gerapporteerd.[2] We constateren daarentegen dat er geen concrete uitvoering is gegeven aan de motie en dat de aangekondigde informatievoorziening hierover richting de raad niet plaatsvindt.

De raad ontvangt via de P&C-cyclus wel meer algemene informatie over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar hierin wordt beperkt ingegaan op de aspecten SROI, duurzaamheid en circulariteit. Hoewel in de jaarstukken incidenteel resultaten worden genoemd, wordt de raad hiermee niet (systematisch) in positie gesteld om haar controlerende rol goed uit te voeren. Daarbij moet worden aangegeven dat de raad zelf ook beperkt zijn controlerende rol benut, bijvoorbeeld door vragen te stellen aan het college over de uitvoering en effecten van de aspecten duurzaamheid en SROI bij inkoop.

Aanbevelingen

1. **Maak een bewuste afweging** of je de inzet op duurzaam inkopen en de toepassing van SROI wilt verstevigen of niet. Zo niet, dan past een huidige uitvoering waarbij impliciet aandacht is voor deze aspecten. Indien dit wel het geval is, dan moet de hele beleids- en uitvoeringscyclus (van doelen stellen, via uitvoering tot en met verantwoording) worden versterkt. Aanbeveling 2 t/m 6 gaan hier verder op in.
2. De gemeente is gebaat bij een **meer expliciete koppeling tussen de bredere duurzaamheidsambities en de inzet van duurzaamheid bij inkopen (inclusief circulariteit) en SROI**. Voer als raad met het college het gesprek over de wijze waarop deze koppeling kan worden verstevigd. Geef als raad het college de opdracht om op voornoemde aspecten SMART doelstellingen te formuleren en stel deze als raad formeel vast.
3. **Beleg het eigenaarschap voor duurzaam inkopen expliciet in de organisatie**. Betrek hierbij de beleidsverantwoordelijke voor inkoop, de beleidsverantwoordelijke(n) voor het duurzaamheidsbeleid en SSC Ons. Koppel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor het duurzaam inkopen ook aan de uitvoeringsagenda, waarin het in 2020 vastgestelde duurzaamheidsbeleid de komende tijd wordt uitgewerkt.
4. **Benut SSC Ons en haar netwerk van gemeenten en provincie** meer als kennis- en sparringpartner(s) op het vlak van duurzaam inkopen. In het netwerk van SSC Ons zijn goede voorbeelden van de wijze waarop de koppeling tussen duurzaamheid (doelen) en inkoop (als middel) is versterkt. Zo is er een gemeente waarbij de duurzaamheidscoördinator jaarlijks de inkoop- en aanbestedingskalender bij SSC Ons opvraagt om te kijken hoe duurzaamheidscriteria bij inkoop- en aanbestedingstrajecten kunnen worden toegepast.
5. **Verzoek** het college om **de feitelijke toepassing van SROI te verbeteren** en voor de raad inzichtelijk te maken hoe het college dit gaat doen. Betrek hierbij, als college, het Werkbedrijf Zwolle en het ESR om te kijken op welke wijze het ESR de gemeente (en haar opdrachtnemers) kan helpen bij SROI-vraagstukken.
6. **Ga** als raad met het college **in gesprek over de wijze waarop de raad geïnformeerd moet worden** over de uitvoering van duurzaam inkopen (inclusief circulariteit) en SROI. Maak expliciete afspraken over de wijze waarop en frequentie waarmee informatie over de realisatie van de nieuw te formuleren doelen ten aanzien van duurzaam inkopen (aanbeveling 2) aan de raad wordt teruggekoppeld. Zorg dat er een proces wordt vastgelegd waarin evaluatie van duurzaam inkopen een nadrukkelijke plek krijgt.

[2] Programmabegroting 2020. Gemeente Westerveld

Nota van bevindingen

1. Introductie

1.1. Aanleiding

De gemeenteraad van Westerveld heeft in 2017 in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid een aantal ambities en principes vastgelegd met betrekking tot Social Return on Investment (SROI) en duurzaamheid. Met SROI streeft de gemeente ernaar dat de investeringen mede ten goede komen aan sociale doelen en dan met name de arbeidsintegratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Voor wat betreft de ambitie duurzaamheid heeft de gemeente zich als doel gesteld om zich maximaal in te zetten om werken, leveringen en diensten duurzaam in te kopen. Daarbij wordt rekening gehouden met milieuaspecten, duurzaamheidsaspecten en arbeidsomstandigheden. Deze doelstellingen zijn mede gesteld in verband met de voorbeeldfunctie die de gemeente in het maatschappelijk verkeer wenst te vervullen.

In 2019 heeft de raad een motie aangenomen waarin ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2017 wordt benoemd. Via deze motie wordt het college opgeroepen om naast het programma Fair Trade (eerlijke prijs in de wereldhandel) ook Fair Deal (eerlijke prijs voor een milieuvriendelijk, waar mogelijk regionaal, product of dienst) op te starten. In de motie is ook het regelmatig verstrekken van een rapportage aan de raad opgenomen.

In een gesprek met rekenkamercommissie (RKC) hebben raadsfracties aangegeven graag te willen weten in hoeverre de vastgelegde voornemens en ambities ten aanzien van SROI en duurzaamheid tot meetbaar resultaat hebben geleid. Vanuit de gemeenteraad zijn daarbij aanvullend de volgende vragen naar voren gekomen:

- Kan aangegeven worden waar eventuele verbeterpunten zitten, zowel in de vormgeving van de regels en de ambities zelf als in de praktische uitvoering ervan?
- In hoeverre is er aantoonbaar resultaat van de genoemde ‘voorbeeldfunctie’ van de gemeente?

Voor de onderzoeksperiode heeft de RKC de periode vanaf 2017 tot op heden geselecteerd. Hierbij gaat de RKC ervan uit dat op basis van enkele casussen die zich binnen deze periode hebben afgespeeld een goed beeld kan worden verkregen van de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan de opgenomen ambities in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

1.2. Onderzoeksvragen

De RKC heeft de volgende hoofdvragen geformuleerd:

Op welke wijze past de gemeente de ambities ten aanzien van SROI en duurzaamheid toe bij haar inkopen en wat zijn daarvan de praktische effecten? Hoe vindt de verantwoording richting de raad hierover plaats? En op welke manier kan de gemeente de realisatie van deze doelen nog meer bereiken en daar de raad blijvend over informeren?

Daaraan gekoppeld zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het doel van het beleid binnen de gemeente Westerveld als het gaat om de ambities m.b.t. SROI en duurzaamheid bij inkopen en aanbestedingen?
2. Op welke wijze is dit beleid vastgelegd in nota’s, verordeningen of anderszins en uitgedragen binnen de organisatie?

3. In hoeverre dragen de uitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij aan het gestelde doel?
4. Welke instrumenten zijn er in het algemeen om deze beleidsuitgangspunten te kunnen hanteren (best practices)?
5. Op welke manier geeft de gemeente invulling aan dit beleid en bestaan er verschillen tussen het beoogde doel van de desbetreffende inkoop/aanbesteding (bijvoorbeeld voor het gemeentelijk apparaat zelf versus voor publieke werken binnen de gemeente)?
6. Aan wie en in welke vorm wordt over de realisatie van de ambities tussentijds informatie verstrekt?
7. Hoe wordt de realisatie van de ambities gemeten?
8. In hoeverre sluit de realisatie aan op het vastgestelde beleid?
9. Is het gewijzigde beleid tussentijds geëvalueerd en zo ja wat zijn daarvan de uitkomsten?
10. Welke verbeterpunten zijn er aanwezig in het vastleggen en realiseren van de ambities en de verantwoording die daarover afgelegd wordt?[3]

Voor de beantwoording van deze vragen is een normenkader ontwikkeld dat, naar aanleiding van de subvragen, vijf verschillende aspecten belicht. Er wordt gekeken naar de opzet van het beleid, de uitvoering van het beleid en de doelrealisatie.[4] Daarnaast wordt gekeken naar de rol van de raad en het lerend vermogen. Een analyse op deze facetten dient als basis voor de aanbevelingen om in de komende periode tot betere resultaten te komen.

Aspect	Normen
Opzet beleid	• De raad heeft heldere doelen gesteld met betrekking tot SROI en duurzaamheid op het gebied van inkoop en- aanbestedingsbeleid. • De doelstellingen met betrekking tot SROI en duurzaamheid zijn helder vastgelegd en uitgedragen binnen de organisatie.
Uitvoering Inkoop- en aanbestedings beleid	• De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom het inkoopbeleid met betrekking tot de uitgangspunten SROI en duurzaamheid zijn helder vastgelegd. • De benodigde instrumenten om deze uitgangspunten uit te voeren zijn binnen de gemeente aanwezig. • De organisatie en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is conform de opzet van het beleid met betrekking tot SROI en duurzaamheid.
Doelrealisatie	• Het is navolgbaar hoe het hanteren van de uitgangspunten bijdraagt aan de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen. • De realisatie van de gestelde ambities op het gebied van SROI en duurzaamheid wordt helder in kaart gebracht. • Met de huidige uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het beoogde resultaat met betrekking tot de ambities op het gebied van SROI en duurzaamheid behaald.
Betrokkenheid van de raad	• Over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, met betrekking tot de ambities op het gebied van SROI en duurzaamheid, vindt verantwoording plaats. • De raad maakt (proactief) gebruik van zijn bevoegdheden in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol. • De raad vraagt en krijgt informatie die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.
Lerend vermogen	• Tijdens de uitvoering van het beleid worden lessen getrokken voor verbetering, aan de hand waarvan het beleid wordt aangepast.

Figuur 1. Normenkader

[3] De beantwoording van deze vraag komt aan bod bij de aanbevelingen.

[4] Voor de opzet en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met betrekking tot de aspecten SROI en duurzaamheid geldt dat we beide aspecten in aparte hoofdstukken omschrijven en apart toetsen aan de normen.

1.3. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een startgesprek met een vertegenwoordiging van de RKC, het onderzoeksbureau en (ambtelijke) betrokkenen in de organisatie. Vervolgens is een documentanalyse uitgevoerd. Hierbij is met name gekeken naar documenten die informatie bevatten over de opzet van het beleid met betrekking tot duurzaamheid en SROI bij inkopen, en de uitvoering en realisatie hiervan. Om een goed beeld te krijgen van het praktische uitvoeringsproces rondom SROI en duurzaamheid bij inkopen, en de resultaten hiervan, hebben we daarnaast ingezoomd op drie casussen, namelijk:

- Casus I – bermbeton.
- Casus II – koffie en thee.
- Casus III – vervanging bedrijfsauto's.[5]

De bevindingen uit de documentenanalyse hebben een eerste feitenbeeld opgeleverd. Dit feitenbeeld hebben we tijdens interviews en groepsgesprekken geverifieerd en aangevuld. De onderzoeksvragen en het normenkader vormden de structuur voor de interviews, voor de casussen aangevuld met specifieke vragen vanuit de documentenanalyse. Er zijn verschillende betrokkenen, zoals wethouders en ambtenaren, en een medewerker van het Shared Service Centrum (SSC) Ons, geïnterviewd.
Raadsleden zijn in eerste instantie door middel van een groepsgesprek betrokken bij het onderzoek. Daarna hebben wij hen in gelegenheid gesteld om schriftelijk in te gaan op een aantal vragen en stellingen.

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.

1.4. Leeswijzer

De nota van bevindingen is gestructureerd aan de hand van het normenkader (figuur 1). De aspecten uit het normenkader worden in vijf verschillende hoofdstukken behandeld. Voor de leesbaarheid van deze rapportage behandelen wij de opzet en uitvoering van de aspecten SROI en duurzaamheid in aparte hoofdstukken.

De rapportage begint met een korte algemene schets van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (hoofdstuk 2). Vervolgens staan we stil bij de doelen, opzet en uitvoering van het aspect duurzaamheid bij inkoop- en aanbesteding (hoofdstuk 3), gevolgd door een hoofdstuk over de doelen, opzet en uitvoering van de toepassing van SROI bij inkoop- en aanbesteding (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 gaan wij in op de monitoring en doelrealisatie met betrekking tot de doelen op het gebied van SROI en duurzaamheid bij inkoop- en aanbesteding. In hoofdstuk 6 kijken we naar de rol van de raad, waarbij we zowel ingaan op de eigen kaderstellende en controlerende rol invulling alsook de informatievoorziening aan de raad.

[5] Deze casussen zijn in overleg met de rekenkamercommissie geselecteerd en ingebracht vanuit de organisatie. De casussen zijn niet ad random geselecteerd en bieden ook geen representatief beeld van de uitvoering van het inkoop-en aanbestedingsbeleid. Wel geven ze een beeld van hoe de uitvoering in sommige gevallen tot stand komt.

We sluiten de nota van bevindingen af met hoofdstuk 7 ‘Gluren bij de Buren’, waarbij we ingaan op de *best practices* en mogelijke lessen op het gebied van SROI, en duurzaamheid bij inkoop- en aanbesteding bij andere gemeenten. In de bijlage (hoofdstuk 8) vindt u tenslotte een beknopte beschrijving van de drie casussen die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd.

2. Inkoop en aanbestedingsbeleid: algemene beschrijving

In dit hoofdstuk schetsen wij ter introductie het inkoop- en aanbestedingsbeleid in algemene zin. We geven een korte beschrijving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid op hoofdlijnen (paragraaf 2.1) en staan kort stil bij het inkoopproces in Westerveld (paragraaf 2.2). Dit hoofdstuk dient als contextinformatie voor de opeenvolgende verdiepende hoofdstukken met betrekking duurzaamheid (hoofdstuk 3) en SROI (hoofdstuk 4) in het bijzonder. Er vindt dan ook geen toetsing op normen plaats.

2.1. Inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) op hoofdlijnen

De gemeente Westerveld heeft in april 2017 het inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld. In het inkoopbeleid geeft de gemeente de doelen, kaders, uitgangspunten en (rand)voorwaarden weer met betrekking tot de inkoop van werken, leveringen en diensten.[6]

In het inkoopbeleid formuleert de gemeente de volgende doelen met betrekking tot inkoop:
- De gemeente wil rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
- De gemeente wil een integere, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- De gemeente wil werken, leveringen en diensten tegen een zo optimaal mogelijke integrale kosten-kwaliteitverhouding inkopen.
- Inkoop levert een continue positieve bijdrage aan het algehele prestatieniveau van de gemeente.

Daarnaast zijn in het inkoopbeleid een aantal juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten en (rand)voorwaarden geformuleerd en vastgelegd. Hierbij gaat de gemeente ook expliciet in op uitgangspunten met betrekking tot SROI en duurzaamheid. De uitgangspunten met betrekking tot duurzaamheid worden in hoofdstuk 3 verder toegelicht. De uitgangspunten voor SROI komen in hoofdstuk 4 aan bod.

De praktische invulling en uitwerking van het in 2017 vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgelegd in een ‘inkoophandleiding’.[7] Deze is vastgesteld door het college van de gemeente Westerveld. Daar waar het inkoopbeleid vooral de uitgangspunten met betrekking tot inkoop (het ‘wat’ en ‘waarom’) weergeeft, behandelt de inkoophandleiding de meer tactische en operationele aspecten. De handleiding gaat dus meer in op het ‘hoe’ en biedt de basis voor de verdere uitvoering en organisatie van het inkoopproces.

[6] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Westerveld.*

[7] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoophandleiding gemeente Westerveld.*

2.2. Inkoopproces Westerveld op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt het inkoopproces op hoofdlijnen beschreven. Het is van belang om hierbij te vermelden dat de inkoopfunctie van Westerveld sinds 2021 is belegd bij SSC Ons.[8] Ten tijde van het schrijven van de inkoophandleiding (2017) was dit nog niet het geval.[9] De beschrijving hieronder is daarom niet alleen gebaseerd op de inkoophandleiding uit 2017, maar ook op basis van de gevoerde gesprekken en overige bestudeerde documenten.

2.2.1. Beschrijving inkoopproces op hoofdlijnen

Start inkoopproces: product- en dienstkeuze
In Westerveld zijn budgethouders aangewezen die inkooptrajecten kunnen starten. Zij maken een begroting met projecten waarin ze willen investeren.

Inkoop- en aanbestedingstrajecten boven de € 15.000 beginnen met een door de budgethouder in te vullen startformulier.[10] Tot 2021 had de gemeente een eigen startformulier, maar sinds 2021 maken budgethouders gebruik van het inkoopstartformulier van SSC Ons. Hierin worden de belangrijkste aspecten van het inkooptraject ingevuld. Het gaat daarbij onder andere om een beschrijving van het product of de dienst, (een raming van) de totale opdrachtwaarde, het type aanbesteding, de gunningscriteria, de aandacht voor maatschappelijk verantwoord inkopen en de beoogd contracteigenaar en -manager.[11]

De keuze voor het product, de dienst en het type aanbesteding ligt dus bij de gemeente, bij de budgethouders. Jaarlijks wordt, zo komt uit de interviews naar voren, in november een planning gevraagd aan de budgethouders. Deze planning wordt gedeeld met SSC Ons, zodat zij zicht hebben op de totale stroom aan inkooptrajecten die gepland staat. Op basis hiervan bepaalt SSC Ons in hoeverre zij de gemeente kunnen ondersteunen.

Uitvoering inkoopproces
Na intekening via het inkoopstartformulier wordt het daadwerkelijke inkooptraject opgestart. Hierbij speelt SSC Ons verschillende rollen. Naar gelang de complexiteit van het inkooptraject groter is, is de rol van SSC Ons ook intensiever, zo komt uit de interviews naar voren. Voor aanbestedingen waaraan meer risico's zijn verbonden, zoals grote Europese aanbestedingen, faciliteert SSC Ons het proces. Zij begeleidt dan het inkoopproces in nauwe samenwerking met de uitvoerende behandelaars vanuit de gemeente (budgethouders). Ook bij kleinere trajecten kan SSC Ons ondersteuning bieden op meer ad hoc basis, zo wordt aangegeven. Maar bij kleinere aanbestedingen heeft SSC Ons meer een toetsfunctie en ligt de uitvoering van het inkoopproces meer binnen de gemeentelijke organisatie.

[8] Tot 2021 werd de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) vormgegeven in de eigen gemeentelijke organisatie. Uit de gesprekken komt naar voren dat twee personen in de ambtelijke organisatie zich bezighielden met inkoopadvies en het begeleiden van aanbestedingstrajecten. Sinds 2021 is de inkoopfunctie van Westerveld echter ondergebracht bij SSC Ons: het Shared Service Centrum in Zwolle. SSC Ons verzorgt naast inkoop- en aanbestedingen ook de personeels- en salarisadministratie (PSA) en het ICT Technisch beheer voor de gemeente Westerveld. De afdeling Inkoop & Contractmanagement van SSC Ons ondersteunt Westerveld o.a. bij de begeleiding van aanbestedingsprocedures en geeft advies over vragen met betrekking tot inkoop en/of contractmanagement.

[9] Tot 2021 werd de inkoopfunctie binnen Westerveld nog centraal georganiseerd in de eigen organisatie, en waren de vakafdelingen verantwoordelijk voor de (technische) specificaties (bron: inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Westerveld, 2017).

[10] Ook voor inkoop- en aanbestedingstrajecten onder de €15.000 is het inkoopstartformulier te gebruiken.

[11] Shared Service Center Ons (2022. *Inkoopstartformulier SSC Ons.*

SSC Ons beschikt over een inkoopportaal met onder andere modeldocumenten, een inkoopwegwijzer en factsheets. Er zijn verschillende formats die gebruikt moeten worden tijdens de inkooptrajecten. Dit betreft onder andere formats voor offerteaanvragen, de nota van inlichtingen en brieven voor gunningen en afwijzingen. Doel van deze formats is dat de inkoopprocessen op een meer gestandaardiseerde manier plaatsvinden en dat dossiers volledig zijn. Deze formats worden uniform gebruikt in de regio en bij alle deelnemers van SSC Ons.

In beleidsdocumenten (inkoopbeleid en -handleiding, 2017) zijn geen richtlijnen opgenomen voor gunningscriteria bij inkoop- en aanbestedingstrajecten. SSC Ons heeft zelf ook inkoopbeleid geformuleerd waarin op dit vlak wel uitspraken zijn gedaan. Opdrachten zullen, zo staat beschreven[12], in principe gegund worden op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding. In gevallen waarin kwaliteit geen of nauwelijks onderscheidend vermogen heeft, kunnen de partners gemotiveerd kiezen om te gunnen op laagste prijs of op laagste kosten, berekend op basis van kosteneffectiviteit.

Uitvoering opdracht en contractmanagement
Na afronding van de inkoopprocedure en het sluiten van het contract begint er een nieuwe fase: het uitvoeren van de opdracht en het managen van contracten. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is hierover het volgende opgenomen: "Contracten worden in een centrale database beheerd en bewaakt. De juiste contactgegevens dienen op het juiste moment voor de juiste persoon beschikbaar te zijn. De gemeente streeft naar een optimaal gebruik en uitputting van de afgesloten contracten."[13]

SSC Ons stelt een (gratis) applicatie beschikbaar voor haar partners om contracten in te registeren en te bewaken. De partners zijn zelf verantwoordelijk voor de juiste registratie in deze applicatie. Indien gewenst kan de registratie uitbesteed worden aan SSC Ons. SSC Ons werkt volgens de GO-CM methode voor het uitvoeren van contractmanagement. Op basis van omvang en risico wordt per contract de wijze van contractmanagement ingericht. Voor sommige contracten is dit beperkt en voor andere is dit zeer intensief. Westerveld managet zelf de contracten, zoals die in het sociaal domein. Indien wenselijk kan SSC Ons ook contracten managen voor de gemeente.

2.2.2. Harmonisatie inkoop- en aanbestedingsbeleid

Uit de gesprekken komt naar voren dat het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid eerder niet is geëvalueerd. Op dit moment werkt SSC Ons wel aan een verdere regionale harmonisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid van Westerveld dateert immers van 2017 en van voor de overgang naar SSC Ons. Daarom is afgesproken dat de gemeente Westerveld haar nieuwe inkoopbeleid in overeenstemming brengt (harmoniseert) met het inkoopbeleid van de andere partners van SSC Ons (de gemeenten Zwolle, Kampen, Dalfsen, Zwartewaterland en de provincie Overijssel). Dit zal in de praktijk niet veel gaan betekenen voor doelen op het vlak van duurzaamheid, zo geeft SSC Ons in de gesprekken aan. Het stellen van ambities op het gebied van duurzaamheid moet volgens hen met name uit de eigen organisatie komen. Inkoop is hierbij – slechts – een middel om een bijdrage te leveren aan de gemeentelijke duurzaamheidsambities.

[12] SSC Ons (2018) *Inkoopbeleid Bedrijfsvoeringsorganisatie Ons.*

[13] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Westerveld,* paragraaf 6.4.

3. Duurzaamheid: opzet en uitvoering

In dit hoofdstuk staan we stil bij de in het inkoop- en aanbestedingsbeleid opgenomen doelen op het vlak van duurzaam inkopen (opzet) en de uitvoering daarvan.

Als eerste wordt in paragraaf 3.1 beschreven hoe duurzaamheid is opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de wijze waarop de uitvoering hiervan wordt belegd en is uitgedragen binnen de organisatie. Daarna volgt een analyse van de doelstellingen op het vlak van duurzaam inkopen. Op basis hiervan vindt in paragraaf 3.2 een toetsing plaats op de normen.

Vervolgens kijken we naar de uitvoering van duurzaamheid bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid in praktijk. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de nadere uitwerking van de doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vervolgens gaan we in op de uitvoering van duurzaamheid bij inkoop- en aanbesteding. We sluiten in 3.4 af met een toetsing op de normen.

3.1. Doelen duurzaam inkopen

In deze paragraaf gaan we in op de doelen die in de gemeente zijn gesteld aan duurzaam inkopen. Hierbij baseren we ons op twee vigerende beleidsdocumenten: het inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) en het duurzaamheidsbeleid (2020).

3.1.1. Doelen duurzaam inkopen: beschrijving

In paragraaf 4.2 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) besteedt de gemeente expliciet aandacht aan het aspect duurzaamheid. Hier staat beschreven dat de gemeente bij inkopen rekening gaat houden met milieuaspecten, duurzaamheidsaspecten, arbeidsre-integratie en arbeidsomstandigheden. Dit mede vanwege de voorbeeldfunctie die de gemeente in het maatschappelijk verkeer wenst te vervullen. Verder wordt gesteld dat de gemeente zich maximaal inzet om werken, leveringen en diensten duurzaam in te kopen. Ook stimuleert de gemeente volgens het beleid initiatieven op het gebied van circulaire economie.[14]

Gemeentelijke organisatie als voorbeeld
In het in 2020 vastgestelde duurzaamheidsbeleid ‘Samen werken aan duurzaamheid’ gaat de gemeente in op haar bredere duurzaamheidsambities. De gemeente stelt de ambitie om in 2030 49% CO_2-reductie ten opzichte van 1990 te behalen. In 2050 moet de CO_2-reductie zelfs 95% zijn ten opzichte van 1990. Daarnaast heeft de gemeente in het kader van haar voorbeeldfunctie voor de eigen bedrijfsvoering een hogere ambitie: in 2030 75% reductie van CO_2. Hiermee sluit de gemeente aan bij de doelstelling uit het Klimaatakkoord.

Het beleid benoemt zes duurzaamheidsthema’s waar circulariteit er één van is. Binnen elk thema worden beleidsplannen gemaakt en uitgevoerd. Per thema gaat de gemeente in op haar beoogde voorbeeldrol in het kader

[14] De gemeente definieert de circulaire economie in het inkoopbeleid als volgt: de circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren. Circulair inkopen is een onderdeel van maatschappelijk verantwoord inkopen. (Bron: inkoopbeleid, gemeente Westerveld).

van de verduurzaming. Binnen het thema energiebesparing stelt de gemeente in het kader van haar voorbeeldrol bijvoorbeeld dat de gemeentelijke panden gaan voldoen aan de Wet Milieubeheer.[15]

Bij het thema circulariteit wordt de link met inkoop- en aanbestedingsprocedures expliciet gelegd. De gemeente neemt zich namelijk voor om de circulaire ambitie bij inkoop- en aanbestedingsprocedures, waar mogelijk, een onderdeel te laten zijn van het programma van eisen en als gunningscriteria toe te passen.[16] Ook wil de gemeente de milieukosten index (MKI) een onderdeel laten zijn bij aanbestedingsprocedures, in het bijzonder van civiele en bouwkundige werken. Dit kan volgens het beleid helpen bij het realiseren van de ambitie om CO_2-uitstoot te besparen in de gemeentelijke organisatie.[17]

Bekendheid van de doelen bij de organisatie
In ambtelijke en bestuurlijke gesprekken hebben wij ook aandacht besteed aan de bekendheid van de doelen ofwel uitgangspunten van Westerveld rondom duurzaamheid bij inkoop-en aanbesteding. De gesproken personen geven aan dat op hoofdlijnen bekend is dat de gemeente hier waarde aan hecht. Het nastreven van doelen op het gebied van duurzaamheid wordt omschreven als 'vanzelfsprekend' binnen de organisatie: zo omschrijft een geïnterviewde persoon dat dit valt onder "gewoon doen".

Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat niet volledig helder is wat de gemeente rondom duurzaamheid als definitie hanteert of wat precies de doelstelling van de gemeente is. Er is wel behoefte aan heldere criteria en richting op het gebied van de doelen voor duurzaamheid.

Ook blijkt onduidelijkheid te bestaan over waar de doelen en verantwoordelijkheden op het gebied van duurzaam inkopen belegd zijn: zijn het doelen van duurzaamheid of van inkoop? Betrokkenen vanuit inkoop geven aan dat het wenselijk zou zijn als er doelen vanuit het duurzaamheidsbeleid worden geformuleerd en dat inkoop vervolgens faciliterend is. Op dit moment vindt deze wisselwerking nog niet plaats, zo komt uit de gesprekken naar voren. In het beleid wordt ook niet expliciet geduid waar de verantwoordelijkheid is belegd.

Tot slot blijkt niet altijd duidelijk te zijn waar de scheiding ligt tussen uitgangspunten voor SROI en voor duurzaamheid. Zo benoemt men in gesprekken over duurzaamheidsambitie ook dat de gemeente mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wil helpen.

3.1.2. Doelen duurzaam inkopen: analyse

In het beleid is opgenomen dat de gemeente rekening houdt met onder andere milieu- en duurzaamheidsaspecten en dat zij zich "maximaal inzet werken, leveringen en diensten duurzaam in te kopen en initiatieven stimuleert op het gebied van circulaire economie". Hierbij wordt niet verder uitgewerkt wat een maximale inzet betekent en hoe te controleren is of dit wordt gerealiseerd.

[15] Gemeente Westerveld. '*Samenwerken aan duurzaamheid*.' 2020.

[16] Gemeente Westerveld. '*Samenwerken aan duurzaamheid*.' 2020.

[17] Gemeente Westerveld. '*Samenwerken aan duurzaamheid*.'2020.

Ook ontbreken heldere criteria over hoe en wanneer duurzaamheidsoverwegingen moeten worden meegenomen en hoe deze zich verhouden tot andere doelstellingen van de gemeente, zoals bijvoorbeeld een zo optimaal mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. Tot slot ontbreekt het hierbij ook aan meetbare doelstellingen. Dit werd in 2019 eerder al door de raad benoemd in de motie Fair Deal.[18]

Daarnaast bestaan er in de organisatie verschillende beelden over waar de doelen en de verantwoordelijkheid daarover belegd zou (moeten) zijn. Breed is men het er over eens dat inkoop en aanbesteding gebruikt kan worden als middel om een bijdrage te leveren aan duurzaamheidsambities en -doelen. 'Inkoop' verwacht in dit kader wel dat de doelen vanuit de organisatie, specifiek vanuit duurzaamheid, worden geformuleerd. Het is in hun ogen niet wenselijk om doelstellingen op het vlak van duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid zelf te verankeren. De verantwoordelijkheid voor het formuleren van dergelijke doelen is op dit moment in de praktijk niet belegd in de gemeentelijke organisatie. Het gesprek tussen 'Inkoop' en betrokkenen vanuit duurzaamheid moet, ten tijde van het schrijven van dit rapport, nog worden opgestart. Het voeren van een dergelijk gesprek is van belang omdat alleen dan afspraken kunnen worden gemaakt over de verdere doorvertaling van duurzaamheid (doelen) naar uitvoering (instrument inkoop).

Tot slot werd in dit onderzoek ook bekeken of er verschillen bestaan betreft het beoogde doel van een inkoop- of aanbestedingstraject voor het apparaat zelf versus publieke werken binnen de gemeente (deelvraag 5). Wij constateren dat er geen verschillende doelen zijn geformuleerd. In het kader van de beoogde voorbeeldfunctie is echter in algemene zin wel te verwachten dat bij uitstek bij de inkoop en aanbesteding voor het eigen gemeentelijk apparaat rekening wordt gehouden met duurzaamheid. In het duurzaamheidsbeleid worden dan ook hogere ambities voor de eigen bedrijfsvoering gekoppeld aan het willen vervullen van een voorbeeldfunctie.

3.2. Toetsing op de normen

Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan
Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan
Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Normen
Opzet beleid	1. De raad heeft heldere doelen gesteld met betrekking tot duurzaamheid op het gebied van inkoop en- aanbestedingsbeleid. 2. De doelstellingen met betrekking tot duurzaamheid zijn helder vastgelegd en uitgedragen binnen de organisatie

Norm 1
In de basis zijn in het inkoopbeleid en de -handleiding vooral algemene uitgangspunten beschreven met betrekking tot duurzaamheid. We constateren dat deze uitgangspunten onvoldoende helderheid bieden; zo worden de uitgangspunten niet nader uitgewerkt in meetbare of SMART-doelen en ontbreken heldere criteria. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

[18] Op deze komen wij in later in de rapportage uitgebreider terug.

Norm 2
Uit de documentstudie en gesprekken blijkt dat voor duurzaamheid geldt dat het voor betrokkenen onvoldoende helder is wat de doelstelling van de gemeente op dit gebied is en welke criteria hieraan zijn verbonden. Ook is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de bereiken van de doelstellingen. Deze verantwoordelijkheid is ook in het beleid en de inkoophandleiding niet helder belegd. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

3.3. Uitvoering duurzaam inkopen

In de vorige paragraaf zijn de doelen op het gebied van duurzaamheid bij inkoop en aanbesteding beschreven en geanalyseerd. In deze paragraaf wordt ingezoomd op de wijze waarop het toepassen van duurzaam inkopen verder is uitgewerkt (3.3.1) en in gaan we in op de uitvoering in praktijk (3.3.2).

3.3.1. Uitwerking duurzaamheid bij inkoop- en aanbesteding

Startformulier
Zoals beschreven in paragraaf 3.1.1 wordt er door budgethouders gebruik gemaakt van het inkoopstartformulier voor nieuwe trajecten. In dit formulier is, sinds vorig jaar, ook aandacht voor 'Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI)'. In figuur 2 zijn de MVI-criteria uit het inkoopstartformulier weergegeven.



Figuur 2. Inkoopstartformulier SSC Ons (2022). MVI-criteria

Uit de interviews komt naar voren dat het toevoegen van MVI-criteria aan het inkoopstartformulier als doel heeft om de budgethouders bij gemeenten te *triggeren* om na te denken over duurzaamheid. SSC Ons controleert daarbij niet hoe de MVI-criteria worden ingevuld, maar wil inzetten op bewustwording binnen de gemeente om duurzaamheidsaspecten toe te passen.

Duurzaam inkopen bij de uitvoering
Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is afgesproken dat Westerveld haar nieuwe inkoopbeleid in overeenstemming brengt met het inkoopbeleid van de andere partners van SSC Ons.

Een belangrijk uitgangspunt in de werkwijze van SSC Ons is dat de inkoopfunctie *ondersteunend* is aan de verwezenlijking van de publieke doelstellingen van de deelnemers. Met deze werkwijze wil SSC Ons zoveel mogelijk maatschappelijke waarde bereiken (voor haar partners).[19]

Het kiezen voor een duurzaam product of dienst en het kiezen voor gunningscriteria op het vlak van duurzaamheid, ligt dus in de basis bij de gemeente Westerveld en niet bij SSC Ons. Dit staat als volgt in het beleid van SSC Ons beschreven: "De partners zoeken naar de mogelijkheden om maximaal bij te dragen aan duurzaamheid."[20]

Budgethouders in Westerveld moeten dus aandacht hebben voor duurzaamheid via het inkoopstartformulier. Hiermee brengen zij SSC Ons op de hoogte van hun wensen en eisen. De gemeente brengt SSC Ons dus in positie op het vlak van het toepassen van duurzaamheidsaspecten en niet andersom. SSC Ons kan wel, zo wordt aangegeven, meedenken over duurzaamheidsaspecten en gunningscriteria.

3.3.2. Uitvoering inkoopproces: de praktijk

In deze paragraaf wordt de uitvoering van het duurzaam inkopen in de praktijk geschetst. Waar mogelijk wordt hierbij gebruik gemaakt van informatie uit de drie casussen die zijn onderzocht.

Product- en dienstkeuze
Voorafgaand aan de start van een inkooptraject is er de voorfase waarin de keuze voor een bepaald product of dienst moet worden gemaakt. Uit de gesprekken blijkt dat in de gemeente Westerveld breder wordt erkend dat de grootste duurzaamheidswinst die via inkooptrajecten kan worden geboekt bij de product- en dienstkeuze aan de voorkant zit.

De keuze voor een product of dienst ligt bij de budgethouders. De mate waarin duurzaamheid in een productkeuze wordt meegenomen ligt daarmee ook bij de budgethouders en de verschillende materiedeskundigen binnen de gemeente. Dit vraagt om heldere beleidskaders of afdelingsplannen die richtinggevend zijn om bepaalde keuzes te maken. Volgens diverse respondenten zijn dergelijke kaders omtrent duurzaamheid (nog) niet altijd aanwezig. Echter, in de casus zien we dat er in de praktijk wel degelijk wordt gekozen voor duurzame producten of diensten:

- In de casus 'bermbeton' is bewust gekozen voor een alternatieve tegel die duurzaam is geproduceerd.[21]
- In de casus 'koffie en thee' is de duurzaamheidseis opgenomen dat de aangeboden koffie en thee voorzien dient te zijn van Fairtrade Max Havelaar-certificering of gelijkwaardig.[22]
- In de casus 'vervanging bedrijfsauto's' is bewust gekozen voor de aanschaf van elektrische auto's.[23]

[19] SSC Ons (2018) *Inkoopbeleid Bedrijfsvoeringsorganisatie Ons,* p.5.

[20] SSC Ons (2018) *Inkoopbeleid Bedrijfsvoeringsorganisatie Ons,* p6.

[21] Gemeente Westerveld (2021). *Duurzame bermbeton Heerendijk te Nijensleek'- Project 'S04366 Asfaltonderhoud 2021 WESTERVELD'.*

[22] Gemeente Westerveld (2019). *Meervoudig Onderhandse Aanbesteding Warme drankenautomaten.*

[23] Gemeente Westerveld (2021). *Memo Verduurzaming wagenpark gemeente Westerveld.*

Uit de gesprekken komt naar voren dat dit soort keuzes, vergeleken met jaren geleden, steeds vaker worden gemaakt. Toch dit is vaak meer gekoppeld aan persoonlijke keuzes van betrokkenen dan dat op dit vlak kan worden teruggevallen op heldere doelen en kaders. Vanuit SSC Ons wordt op dit vlak aangegeven dat, als de gemeente meer wil inzetten op duurzaam inkopen, de richting vanuit de eigen duurzaamheidsdoelen van Westerveld moet komen. Het is in de ogen van SSC Ons niet wenselijk om duurzaamheidsdoelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid op te nemen. Inkoop is in die zin 'een middel om de publieke doelstellingen van de deelnemers te verwezenlijken'.[24]

Ook geïnterviewden geven op dit vlak aan dat zij met name vanuit het duurzaamheidsbeleid meer richting zouden willen hebben. Hierbij wordt gewezen op de uitvoeringsagenda duurzaamheid waarin het in 2020 vastgestelde duurzaamheidsbeleid verder zal worden uitgewerkt. Volgens verschillende betrokkenen kan in deze, nog op te stellen, agenda meer aandacht worden besteed aan elementen als maatschappelijk verantwoord en circulair inkopen. Vanuit het ambtelijk wederhoor wordt benadrukt dat met de uitwerking van het duurzaamheidsbeleid in de uitvoeringsagenda de koppeling tussen duurzaamheid en inkoop zal worden verstevigd.

Uit de interviews is daarentegen ook het beeld ontstaan dat betrokkenen op het vlak van duurzaamheid op dit moment hun handen vol hebben aan het realiseren van de wettelijke taken op het vlak van duurzaamheid. Er is daarom momenteel ook nog beperkt sprake van een koppeling tussen inkoop en duurzaamheid. Om die kruisbestuiving te vergroten, zo wordt aangegeven, is ook meer specifieke kennis op het vlak van duurzaam inkopen in de organisatie gewenst. Vanuit SSC Ons komt naar voren dat er ook goede voorbeelden in het SSC Ons-netwerk zijn waar Westerveld op dit vlak eventueel van zou kunnen leren. Zo is er een gemeente waarbij de duurzaamheidscoördinator jaarlijks de planning van SSC Ons opvraagt om te kijken welke inkooptrajecten er zitten aan te komen. Vervolgens maakt deze persoon een ronde door de organisatie waarbij gezamenlijk wordt gekeken op welke wijze duurzaamheidsaspecten toegepast kunnen worden in aankomende trajecten.

Inkoopstartformulier

Hoewel er, zoals eerder beschreven, beperkt kan worden teruggevallen op heldere doelen voor duurzaam inkopen, biedt het inkoopstartformulier volgens betrokkenen wel voldoende richting om de gewenste informatie over een inkooptraject in te vullen. Ook helpt dit formulier, zo wordt aangegeven, om na te denken over het toepassen van duurzaamheidscriteria in de aanbestedingen.[25]

Vanuit de gesprekken komt ook naar voren dat de toepassing van dit formulier op dit moment de nodige aandacht krijgt vanuit de organisatie. Recent is namelijk geconstateerd dat het inkoopstartformulier nog niet altijd consequent wordt ingevuld. Hier wordt nu meer op gestuurd richting de afdelingen, mede door een koppeling te maken tussen het inkoopstartformulier en de facturenafhandeling. Er wordt nu toegewerkt naar een situatie dat op het inkoopstartformulier altijd een opdrachtnummer wordt ingevuld. Op het moment dat dit opdrachtnummer ontbreekt op een factuur wordt deze niet verder afgehandeld en teruggestuurd naar de budgethouder. Op deze manier probeert de organisatie een meer uniforme start van de inkooptrajecten te borgen.

[24] SSC Ons (2018) *Inkoopbeleid Bedrijfsvoeringsorganisatie Ons*, p.5.

[25] In de bestudeerde casus werd nog gebruik gemaakt van het 'oude' inkoopstartformulier van SSC Ons. Hier was geen aandacht voor MVI-criteria. Vanuit de casus kan dus niets worden gezegd over de toepassing van het huidige inkoopstartformulier.

Uitvoering inkoopproces

Eisen en gunningscriteria
In paragraaf 3.1.1. is beschreven dat er geen richtlijnen zijn opgenomen voor het toepassen van gunningscriteria bij inkoop- en aanbestedingstrajecten.

Aan de ene kant komt uit de gesprekken naar voren dat er op dit moment ook nog beperkt een expliciet gesprek plaatsvindt over de wijze waarop duurzaamheidsaspecten als criteria moeten worden opgenomen. Vaak is dit, zo wordt gesteld, gebonden aan individuen die gemotiveerd zijn om iets met duurzaamheid te doen. Ook kan het zijn dat de gemeente zelf wordt benaderd voor een duurzaam product of dienst. Uit de casus 'bermbeton' komt bijvoorbeeld naar voren dat een raadsfractie zelf benaderd is door een marktpartij over een duurzame betontoepassing. Dit heeft geresulteerd in een marktuitvraag waarin dit type beton is opgenomen als eis.

Aan de andere kant komt op dit vlak ook naar voren dat er wel een ontwikkeling heeft plaatsgevonden in Westerveld. Daar waar voorheen 100% 'meest voordelige inschrijving' vaker wel dan niet de standaard was, is er een ontwikkeling ingezet waarin meer aandacht is voor gunning op basis van duurzaamheid en kwaliteit. Met name de casus 'koffie en thee' toont dit duidelijk aan. De gunningscriteria voor deze opdracht waren[26]:
- 40% duurzaamheid.
- 20% kwaliteit.
- 40% prijs.

Ten aanzien van duurzaamheid (40%) werden potentiële opdrachtgevers gevraagd de volgende zaken te beschrijven:
- Hoe worden de in te zetten verbruiksartikelen en –materialen zo duurzaam mogelijk benut?
- Wat gebeurt er met de afvalstromen koffiedik, bekers en ander afval dat er vrij komt?

Voor de andere twee casussen geldt dat er wel gegund is op basis van 100% meest voordelige inschrijving (prijs). Alleen, zo wordt gesteld, zijn hierbij ook duurzaamheidsaspecten opgenomen in het programma van eisen, en niet in de gunningscriteria. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de casus 'bermbeton', waar de duurzame betontoepassing als eis is opgenomen in de uitvraag aan de markt.

3.4. Toetsing op de normen

In deze paragraaf vindt een toetsing op de normen plaats volgens onderstaande beoordeling.

Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan
Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan
Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Normen
Uitvoering Inkoop- en aanbestedingsbeleid	1. De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom het inkoopbeleid met betrekking tot de uitgangspunten voor duurzaamheid zijn helder vastgelegd. 2. De benodigde instrumenten om deze uitgangspunten uit te voeren zijn binnen de gemeente aanwezig.

[26] Gemeente Westerveld (2021). *Duurzame bermbeton Heerendijk te Nijensleek'- Project 'S04366 Asfaltonderhoud 2021 WESTERVELD'.*

3. De organisatie en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is conform de opzet van het beleid met betrekking tot duurzaamheid.

Norm 1

Op het vlak van het toepassen van duurzaamheidscriteria is in de basis helder wat de gemeente moet doen en hoe dit zich verhoudt tot de rol van SSC Ons. Maar omdat beperkt helder geformuleerd is wat de gemeente wil bereiken, wordt een doelmatige organisatie op het vlak van duurzaamheidscriteria automatisch ook beperkt. Aan de norm wordt deels voldaan.

Norm 2

Het inkoopstartformulier wordt als belangrijk instrument genoemd om duurzaamheidscriteria toe te passen. De MVI-criteria die in dit formulier worden genoemd, zijn alleen niet een-op-een te koppelen aan de huidige criteria op het vlak van duurzaamheid die Westerveld in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid (2017) hanteert. Wel worden betrokkenen in het startformulier gewezen op duurzaamheid. Het ontbreekt alleen aan heldere criteria voor de organisatie om deze uitgangspunten toe te passen. Daarmee wordt deels aan de norm voldaan.

Norm 3

Het is voor betrokkenen beperkt duidelijk hoe duurzaamheid moet worden toegepast in inkoop- en aanbestedingstrajecten. Dat er duurzame producten wordt gekozen of duurzaamheidscriteria worden toegepast is dan ook over het algemeen te danken aan de inzet van betrokken medewerkers. Er kan hierbij te beperkt worden teruggevallen op richtinggevende doelen vanuit duurzaamheids- of inkoopbeleid. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

4. SROI: opzet en uitvoering

In dit hoofdstuk staan we stil bij de opzet en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid met betrekking tot de gemeentelijke doelen op het vlak van SROI. Als eerste vindt in paragraaf 4.1 een beschrijving plaats van de wijze waarop SROI is opgenomen en vindt een analyse van de doelstellingen plaats. In paragraaf 4.2 worden de normen voor de opzet van het beleid voor SROI getoetst.

In paragraaf 4.3 wordt vervolgens ingegaan op de uitwerking van SROI naar de uitvoering en wordt geanalyseerd hoe er in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan SROI bij inkoop- en aanbesteding. We sluiten in paragraaf 4.4 af met een toetsing op de normen over de uitvoering van SROI.

4.1. Doelen SROI bij inkoop- en aanbesteding

4.1.1. Doelen SROI: beschrijving

In het inkoopbeleid van de gemeente Westerveld is in paragraaf 4.1. een artikel over SROI opgenomen waarin wordt aangeven dat de gemeente door het stellen van *sociale contractvoorwaarden* bij inkopen, mensen met een groter(e) afstand tot de arbeidsmarkt en leerlingen aan een werkplek of aan werkervaring wil helpen. Dit betreft o.a. mensen die gedurende langere tijd werkloos zijn, 50 jaar of ouder zijn en/of zonder re-integratieondersteuning niet of moeilijk aan het werk komen en stagiaires.[27]

Het uitvoeren van social return heeft de gemeente regionaal belegd bij Werkbedrijf Regio Zwolle, waaraan de gemeente met dertien andere gemeente deelneemt. Door gezamenlijk een eenduidige aanpak te hanteren voor de uitvoering van SROI wil men, volgens de inkoophandleiding, een regionale uniforme aanpak creëren. Dit moet leiden tot eenduidigheid richting ondernemers, het leveren van een bijdrage aan een regionale inclusieve arbeidsmarkt en een zo groot mogelijk sociaalmaatschappelijk rendement vanuit inkoop en aanbesteding. Uitgangspunt is altijd duurzaamheid bij de inzet van mensen.[28]

In het collegeprogramma 'Grensverleggend Besturen 2.0 2018-2022' is tevens met betrekking tot SROI opgenomen dat, hoewel het geen doel op zich is, het de gemeente siert als werkgever, om bij het ontstaan van een vacature eerst en/of bewust te kijken naar personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Verwacht wordt dat het college deze "'filosofie' actief onder de aandacht brengt in de contacten met ondernemers (aannemers, leveranciers, et cetera)" in de gemeente.[29]

In ambtelijke en bestuurlijke gesprekken hebben wij ook aandacht besteed aan de bekendheid van de doelen ofwel uitgangspunten van Westerveld rondom SROI bij inkoop-en aanbesteding. Met betrekking tot SROI lijkt beperkt bekend te zijn welke doelstellingen de gemeente op dit gebied heeft gesteld en hoe hieraan uitvoering wordt gegeven.

[27] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Westerveld.*

[28] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoophandleiding gemeente Westerveld.*

[29] Gemeente Westerveld. Collegeprogramma, "*Grensverleggend Besturen 2.0 2018-2022*'. P. 7.

4.1.2. Doelen SROI: analyse

Voor SROI geldt dat de doelstelling van de gemeente helder is, namelijk 'mensen met een groter(e) afstand tot de arbeidsmarkt en leerlingen aan een werkplek of aan werkervaring helpen'. Het realiseren van deze doelstelling is duidelijk belegd bij het Werkbedrijf Regio Zwolle. In de inkoophandleiding is tevens toegelicht onder welke voorwaarden SROI moet worden toegepast. Wel ontbreekt een meetbaar of SMART geformuleerde doelstelling (bijvoorbeeld minimaal een x-aantal personen met een afstand tot de arbeidsmarkt een werkplek bieden). Daarnaast blijkt in gesprekken dat de doelstelling van de gemeente op het gebied van SROI bij inkoop en aanbesteding beperkt bekend is bij ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. Wel wordt vanuit het ambtelijk wederhoor benadrukt dat Westerveld eigen SW (sociale werkvoorziening) medewerkers in dienst heeft en deze inzet in de openbare ruimte .

Tot slot werd in dit onderzoek ook bekeken of er verschillen bestaan tussen het beoogde doel van een inkoop- of aanbestedingstraject voor het apparaat zelf versus publieke werken binnen de gemeente (deelvraag 5). Wij constateren dat er geen verschillende doelen worden geformuleerd. In het kader van de beoogde voorbeeldfunctie is echter in algemene zin wel te verwachten dat er bij uitstek bij de inkoop voor het eigen gemeentelijk apparaat rekening wordt gehouden met SROI. Dit correspondeert ook met het uitgangspunt uit het collegeprogramma 'Grensverleggend Besturen 2.0' waarin wordt voorgenomen om als werkgever eerst bewust te kijken naar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

4.2. Toetsing op de normen

Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan
Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan
Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Normen
Opzet beleid	1. De raad heeft heldere doelen gesteld met betrekking tot SROI op het gebied van inkoop en-aanbestedingsbeleid. 2. De doelstellingen met betrekking tot SROI zijn helder vastgelegd en uitgedragen binnen de organisatie

Norm 1
Voor SROI is duidelijk wat de doelstelling van de gemeente is, namelijk 'mensen met een groter(e) afstand tot de arbeidsmarkt en leerlingen aan een werkplek of aan werkervaring helpen'. Ook is helder uitgewerkt wanneer SROI moet worden toegepast. De doelstelling is echter niet meetbaar gemaakt. Daarmee wordt aan deze norm deels voldaan.

Norm 2
Voor SROI is de doelstelling op papier helder vastgelegd en belegd maar uit de gesprekken blijkt dat een concrete doelstelling beperkt bekend is binnen de gemeente. Daarmee wordt aan deze norm deels voldaan.

4.3. Uitvoering van de SROI bij inkoop- en aanbesteding

In paragraaf 4.1 is beschreven welke doelstellingen de gemeente hanteert voor SROI in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en in paragraaf 4.2 vond een toetsing op de normen plaats. In deze paragraaf wordt ingezoomd

op de wijze waarop het toepassen van SROI verder is uitgewerkt (4.3.1) en gaan we in op hoe de uitvoering verloopt in praktijk (4.3.2).

4.3.1. Uitwerking van SROI bij inkoop- en aanbesteding

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Westerveld is beschreven dat de gemeente door het stellen van sociale contractvoorwaarden bij inkopen, mensen met een groter(e) afstand tot de arbeidsmarkt en leerlingen aan een werkplek of aan werkervaring wil helpen.[30] De gemeente zet hiermee in op SROI. In de inkoophandleiding zijn verdere uitgangspunten voor de uitvoering van SROI geformuleerd.

SROI in inkoophandleiding (2017)

Drempelwaarde: € 200.000
In de inkoophandleiding (2017) is aangegeven dat het verplicht is om SROI toe te passen bij aanbestedingen met een geschatte opdrachtwaarde van meer dan € 200.000. Dit gebeurt bij voorkeur als een eis bij de uitvoering van de overeenkomst, een zogeheten bijzondere voorwaarde. Ook voor aanbestedingen met een geschatte opdrachtwaarde van minder dan € 200.000, zo staat beschreven, kan het lonen om SROI toe te passen. Dit is afhankelijk van de aard en inhoud van de opdracht.[31]

Uitvoeringsregels SROI
In de inkoophandleiding is het uitgangspunt opgenomen dat een contracteis waarbij een opdrachtnemer 5% van de opdrachtwaarde moet inzetten voor SROI reëel is. Wel moet worden onderzocht of dit in de betreffende markt en in relatie tot de opdracht ook het geval is. Vanuit het onderzoek kan besloten worden om gemotiveerd af te wijken van de 5% eis en een lager percentage te vragen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een opdracht waarbij weinig personeelskosten gemaakt worden, waardoor de 5% eis te zwaar is. In dat geval kan gekozen worden voor bijvoorbeeld een percentage van 2,5%.

Om te voldoen aan de SROI-verplichting kan er door de opdrachtnemer gekozen worden voor de inzet van verschillende bouwblokken. Met deze methode wordt de waarde van de SROI-inzet gemeten. De benoemde bedragen zijn zogeheten inspanningswaarden. Deze bedragen hebben niets te maken met salarissen of uitkeringswaarden, maar zijn gerelateerd aan de afstand van de uitkeringsgroep tot de arbeidsmarkt en de te leveren inspanning om een werkzoekende c.q. leerling naar werk te geleiden.

[30] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Westerveld,* paragraaf 4.1.

[31] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoophandleiding gemeente Westerveld*, paragraaf 4.2.1.

De bouwblokken zijn uitgewerkt in figuur 3.

Werkzoekende / leerling	Waarde per jaar/1fte
Participatiewet < 2jaar (niet-arbeidsbeperkten)	€ 30.000
Participatiewet > 2 jaar (niet-arbeidsbeperkten)	€ 35.000
Participatiewet (vallend onder doelgroepregister/banenafspraak)	€ 40.000
WW < 1 jaar	€ 10.000
WW > 1 jaar	€ 15.000
WIA/WAO	€ 30.000
Wajong	€ 35.000
WSW (detachering en/of diensten)	€ facturen
WSW (in dienst nemen: valt onder doelgroepregister/banenafspraak)	€ 40.000
Leerling BBL (leerbaan)*	€ 15.000
Leerling BOL (stage)*	€ 5.000
Leerling VSO/Praktijkonderwijs (werkplek na uitstroom)	€ 25.000
Extra op bovenstaande bedragen • Leeftijd ≥ 50 jaar • PSO-ladder: trede 1, PSO-ladder: trede 2, PSO-ladder: trede 3	 € 5.000 € 2.000 ; 5.000 ; 7.500
*MVO-activiteiten***	€ 100/uur en/of facturen

I.g.v. overlap telt de hoogste waarde.
WSW en Wajong: wetgeving van voor 01-01-2015
Tarieven zijn all-inclusive, incl. begeleidingskosten en werkgeverslasten
* Deze activiteit kan alleen worden opgenomen indien de duur van de arbeidsovereenkomst overeenkomt met de eisen die de opleiding aan een overeenkomst stelt
** MVO activiteiten omvat een scala aan activiteiten. Denk bijv. aan het begeleiden van stagiaires op het vakgebied van de opdracht, het geven van gastcolleges bij opleidingsinstituten, de sponsoring van een beroepsgerichte opleiding van iemand uit de doelgroep, het storten van een bijdrage in een opleidingsfonds (erkend door het agentschap SZW) of het verkrijgen van een PSO-certificaat.

Figuur 3. Doelgroepen SROI en inspanningswaarden bouwblokken (inkoophandleiding 2017)

Op basis van deze bouwblokken kan de waarde van de SROI-inzet worden gemeten. In onderstaand kader is een fictief voorbeeld gebruikt voor de wijze waarop SROI kan worden toegepast en ingezet in een opdracht.

Fictief voorbeeld toepassing SROI
De gefactureerde opdrachtsom van de opdracht is € 300.000. 5% hiervan is € 15.000. Om te voldoen aan de SROI-verplichting kan de opdrachtnemer bijvoorbeeld een arbeidscontract bieden aan iemand:
- Met een uitkering "<2 jaar in Participatiewet (niet-arbeidsbeperkt)" voor een half jaar, of
- Met een uitkering ">1 jaar in WW" voor één jaar.

De gestelde contracteis dient, volgens de inkoophandleiding, na gunning nader te worden uitgewerkt. Hiervoor moet de opdrachtnemer een plan van aanpak maken waarin beschreven wordt hoe hij zijn verplichting gaat invullen. In dit plan van aanpak dienen in ieder geval de volgende gegevens te worden opgenomen:

- De (verwachte) hoogte van de SROI-verplichting.
- De inzet van maatregelen.
- De wijze van controle en verantwoording.[32]

Samenwerking met het Werkbedrijf Regio Zwolle

In de Inkoophandleiding is tenslotte beschreven hoe de toepassing van SROI in de regio wordt georganiseerd. De gemeente neemt voor de uitvoering van SROI deel aan het Werkbedrijf Regio Zwolle samen met dertien andere gemeenten. Door gezamenlijk een eenduidige aanpak te hanteren voor de uitvoering van SROI wil men een regionale uniforme aanpak creëren. Dit moet leiden tot eenduidigheid richting ondernemers, het leveren van een bijdrage aan een regionale inclusieve arbeidsmarkt en een zo groot mogelijk sociaalmaatschappelijk rendement vanuit inkoop en aanbesteding.[33]

Het Werkbedrijf Regio Zwolle beschikt over een eigen Expertisecentrum Social Return (ESR). Het ESR adviseert en faciliteert de opdrachtgever en de opdrachtnemer bij de invulling van SROI. De opdrachtnemer moet, na gunning van een inkooptraject waar SROI aan verbonden is, binnen zes weken een plan van aanpak aanbieden aan het ESR. Hierin geeft de opdrachtnemer aan hoe hij zijn SROI-verplichting wenst te voldoen. Het ESR vervult hierbij ook een belangrijke informatiefunctie richting de deelnemende gemeenten. Het ESR monitort namelijk de SROI-resultaten en koppelt deze terug aan de deelnemers.[34]

SROI in inkoopstartformulier SSC Ons (2022)

Ook in het inkoopstartformulier van SSC Ons is aandacht voor de toepassing van SROI. Budgethouders moeten verplicht invullen op welke wijze SROI in het inkooptraject wordt meegenomen (figuur 4).



Figuur 4. SROI in inkoopstartformulier SSC Ons (2022)

4.3.2. Uitvoering SROI: de praktijk

In deze paragraaf wordt de praktische toepassing van SROI in de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid geschetst. Waar mogelijk wordt hierbij gebruik gemaakt van informatie uit de drie casussen die voor deze evaluatie zijn onderzocht.

Uitvoeringsregels SROI

In de inkoophandleiding (2017) is aangegeven dat het verplicht is om SROI toe te passen bij aanbestedingen met een geschatte opdrachtwaarde van meer dan € 200.000. Voor de drie bestudeerde casussen geldt dat zij alle drie niet boven de drempelwaarde uitkomen om SROI te moeten toepassen. We kunnen ons op basis van de casussen dus geen beeld vormen van de toepassing van SROI.

[32] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoophandleiding gemeente Westerveld*, uitvoeringsregels Social Return On Investment.

[33] Gemeente Westerveld (2017). *Inkoophandleiding gemeente Westerveld*, paragraaf 4.2.1.

[34] Expertisecentrum Social Return (2022). *Dienstverlening ESR (https://wspregiozwolle.nl/content/uploads/2022/03/dienstverlening-ESR.pdf)*.

Toch geven de geïnterviewden desgevraagd aan dat de uitgangspunten omtrent SROI beperkt bekend zijn in de organisatie. De meeste betrokkenen hebben geen concrete voorbeelden van de toepassing van SROI-uitvoeringsregels in de praktijk. Diverse geïnterviewden vragen zich zelfs af of de gemeente wel gebruik maakt van de SROI-uitvoeringsregels. Alleen voor openbare ruimte, zo wordt vanuit het ambtelijk wederhoor benadrukt, geldt al lange tijd de afspraak dat Westerveld de SROI component invult met de SW (sociale werkvoorziening) medewerkers die nu in dienst zijn. Eerder, voordat deze medewerkers bij Westerveld in dienst kwamen, voerden deze SW medewerkers al werk uit voor de gemeente via Werk-leerbedrijf Reestmond. Qua investering wordt daarmee, zo wordt aangegeven, voldaan aan de gestelde doelen. Dit verklaart ook dat binnen dit domein geen andere invulling wordt gegeven aan SROI via contracten aan derden. Het heeft de voorkeur om binnen Openbare Ruimte deze werkwijze te blijven hanteren.

Samenwerking met het Werkbedrijf Regio Zwolle en het ESR
In de Inkoophandleiding (2017) is ook beschreven hoe de toepassing van SROI in de regio wordt georganiseerd. De gemeente zal voor de uitvoering van SROI deelnemen aan het Werkbedrijf Regio Zwolle samen met dertien andere gemeenten. Hierbij kan ook worden samengewerkt met het Expertisecentrum Social Return (ESR).

Hoewel in het beleid het uitgangspunt is opgenomen dat Westerveld wil samenwerken met het Werkbedrijf Regio Zwolle en het ESR, is de gemeente in de praktijk niet verplicht om diensten af te nemen van het ESR. In de inkoophandeling is opgenomen dat op het vlak van SROI in elk geval regionaal afgesproken methodiek (bouwblokken) gehanteerd wordt. Na de gunning van een aanbesteding met SROI heeft de gemeente twee opties: optie 1. of onderbrengen bij het ESR; of optie 2. zelf de uitvoering doen.

Uit gesprekken met de gemeente en het ESR blijkt dat het ESR op dit moment geen contracten met SROI van Westerveld in beheer heeft. Westerveld vervult hiermee een uitzonderingspositie in de regio. Westerveld komt namelijk, in tegenstelling tot andere gemeenten, niet voor op een door het ESR verschafte infographic die inzicht biedt in het aantal contracten dat het ESR in beheer heeft voor de verschillende gemeenten.[35] Volgens betrokkenen bij het ESR hoeft dit niet te betekenen dat de gemeente geen vervolg geeft aan de uitvoering van SROI. In dat geval kan een projectleider of contractmanager van Westerveld zelf SROI meenemen tijdens de uitvoering.

Uit de interviews met betrokkenen binnen de gemeente is niet het beeld ontstaan dat de uitvoering van SROI in eigen beheer wordt gedaan. Zoals hiervoor is beschreven zijn de SROI-uitvoeringsregels beperkt bekend en zijn er geen duidelijke voorbeelden van de toepassing van SROI, conform de inkoophandleiding. Omdat Westerveld ook niet voorkomt in de infographic van het ESR vragen betrokkenen binnen de gemeente zich op dit moment af of de toepassing van SROI in de praktijk wel plaatsvindt.

[35] Expertisecentrum Social Return (2021) *Infographic 5 jaar SROI via Expertisepunt.* Niet openbaar.

4.4. Toetsing op de normen

In deze paragraaf vindt een toetsing op de normen plaats volgens onderstaande beoordeling.

Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan
Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan
Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Normen
Uitvoering Inkoop- en aanbestedingsbeleid	1. De organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom het inkoopbeleid met betrekking tot de uitgangspunten SROI zijn helder vastgelegd. 2. De benodigde instrumenten om deze uitgangspunten uit te voeren zijn binnen de gemeente aanwezig. 3. De organisatie en uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is conform de opzet van het beleid met betrekking tot SROI.

Norm 1
In de basis zijn de organisatie en de uitvoeringsstructuur rondom de uitgangspunten van SROI helder vastgelegd. Duidelijk is wanneer de gemeente SROI moet toepassen en hoe hier uitvoering aan kan worden gegeven in samenwerking met het Werkbedrijf Regio Zwolle en het ESR. Hier zijn heldere uitvoeringsregels voor opgesteld. Daarmee wordt aan de norm deels voldaan.

Norm 2
Op het vlak van SROI bestaat de mogelijkheid om samen te werken met het Werkbedrijf Zwolle en het ESR. De gemeente beschikt hiermee over nuttige instrumenten om de eigen uitgangspunten op het vlak van SROI uit te kunnen voeren. Ook biedt SSC Ons de nodige formats en modellen om inkoop- en aanbestedingstrajecten gestructureerd te laten verlopen. Hoewel er dus zeker instrumenten beschikbaar zijn blijken deze in praktijk beperkt te zijn bekend binnen de organisatie. Daarmee wordt aan deze norm deels voldaan.

Norm 3
Ten aanzien van SROI komt naar voren dat de beoogde samenwerking met het ESR in de praktijk niet plaatsvindt. Er is ook geen signaal dat de SROI-toepassing op dit moment in eigen beheer wordt uitgevoerd. Hoewel de toepassing van SROI dus op papier helder is belegd, komt naar voren dat de uitvoering niet plaatsvindt conform opzet. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

D

5. Doelrealisatie

De doelrealisatie op het vlak van SROI en duurzaam inkopen staat centraal in dit hoofdstuk. In paragraaf 5.1 worden de beleidsdoelen teruggehaald en wordt aangegeven in hoeverre deze worden gerealiseerd. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 aangegeven hoe monitoring op de doelrealisatie plaatsvindt. In paragraaf 5.3 volgt de toetsing op de normen.

5.1. Realisatie beleidsdoelen

5.1.1. Doelrealisatie duurzaamheid

Zoals omschreven in hoofdstuk 3 zijn er voor duurzaamheid in het inkoopbeleid drie uitgangspunten opgenomen. Te weten:

1. De gemeente houdt bij inkopen rekening met milieuaspecten, duurzaamheidsaspecten, arbeidsre-integratie en met arbeidsomstandigheden (vanwege de voorbeeldfunctie die de gemeente in het maatschappelijk verkeer wenst te vervullen).
2. De gemeente zet zich maximaal in om werken, leveringen en diensten duurzaam in te kopen.
3. De gemeente stimuleert initiatieven op het gebied van circulaire economie.

Deze uitgangspunten zijn niet uitgewerkt in concrete meetbare doelstellingen of criteria die eenduidig gehanteerd kunnen worden in de uitvoering. Zo blijkt ook uit de in hoofdstuk 3 omschreven uitvoering dat op het gebied van duurzaamheidsoverwegingen helderheid en richting door betrokkenen wordt gemist in de uitvoering. Of duurzaamheidsprincipes worden toegepast blijkt daardoor in praktijk persoonsafhankelijk.

Met betrekking tot de eerste doelstelling zien we bijvoorbeeld dat SSC Ons budgethouders via het inkoopstartformulier uitdaagt om na te denken over mogelijke toepassing van MVI-criteria, maar dat verder niet wordt bijgehouden wat hiervan de resultaten zijn. Wel constateerden wij in hoofdstuk 3 dat de uitgangspunten over het algemeen worden toegepast. Ook lijkt de toepassing van duurzaamheidsoverwegingen volgens gesprekken ook vaker te gebeuren in vergelijking met de voorgaande jaren. Echter, is dit in praktijk vaak meer persoonsafhankelijk door het ontbreken van richtinggevende doelstellingen en heldere criteria.

Daarnaast ontbreekt (inhoudelijke) terugkoppeling over het realiseren van duurzaamheidambities middels inkoop. Hierdoor kunnen wij overkoepelend geen conclusie trekken over doelrealisatie als geheel. Wel zien wij dat het op casusniveau lukt om resultaten te behalen waarmee wordt aangesloten bij één of meerdere van de uitgangspunten. Eén voorbeeld hiervan is de casus ‘duurzaam bermbeton’ waarbij de CO_2 footprint wordt beperkt door het gebruik van betonmortel. Andere genoemde voorbeelden hiervan zijn de circulaire aanbesteding van de kantoorinrichting en de warme drankautomaten waarbij alleen Fairtrade-producten zijn gevraagd. Hoewel er dus beperkt zicht is op doelrealisatie als geheel, blijkt dat duurzaamheidsoverwegingen steeds vaker worden meegenomen én bestaat er, met name voor de eigen bedrijfsvoering, een aantal goede voorbeelden van de toepassing van duurzaamheidscriteria bij inkoop en aanbesteding.

5.1.2. Doelrealisatie SROI

Zoals omschreven in hoofdstuk 4 heeft de gemeente op het gebied van SROI het volgende doel gesteld:

"De gemeente wil door het stellen van sociale contractvoorwaarden bij inkopen, mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt en leerlingen aan een werkplek of aan werkervaring helpen."

In de inkoophandleiding wordt verder uitgewerkt in welke gevallen SROI moet worden toegepast en wordt de uitvoering hiervan belegd bij Werkbedrijf Regio Zwolle.

In praktijk constateren wij echter dat niet herleidbaar is of en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Het is daarbij relevant te vermelden dat in geen van de casussen de drempelwaarde voor toepassing van SROI werd behaald. Aan de hand van periodieke rapportages is ook niet inzichtelijk gemaakt hoe en op welke wijze de gemeentelijke doelstelling wordt gerealiseerd. Op basis van de in hoofdstuk 4 omschreven bevindingen kunnen we wel inschatten dat de toepassing van SROI in praktijk beperkt gebeurt. Daarmee wordt het beoogde doel van de gemeente op dit moment niet of beperkt gerealiseerd.

5.2. Monitoring doelrealisatie

Monitoring duurzaam inkopen
Na afloop van een inkooptraject start de uitvoering van de afgesloten overeenkomst door middel van contractbeheer en contractmanagement. In de gesprekken is de vraag gesteld hoe resultaten uit inkooptrajecten (ten aanzien van duurzaam inkopen) worden geadministreerd. Vanuit deze interviews is het beeld ontstaan dat er op dit moment nog beperkt aandacht is voor monitoren van de duurzaamheidswinst die met inkoop- en aanbestedingstrajecten kan worden geboekt. Hoewel er dus wel op individueel casusniveau resultaten worden behaald (paragraaf 3.3) vindt er geen centrale monitoring van het duurzaam inkopen plaats. SSC Ons verschaft Westerveld wel periodiek rapportages over inkoop, maar deze bieden met name inzicht in de bestede uren en de omvang van de aanbestedingen. Het aspect duurzaamheid komt hierin niet terug. SSC Ons heeft hier ook geen opdracht voor gekregen vanuit Westerveld.

De gemeenteraad heeft in de motie Fair Deal (2019) een uitspraak gedaan over de wijze waarop op dit moment wordt verantwoord over het aspect duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierover werd door de raad het volgende geconstateerd:[36]

"(...) de rapportage over het inkoopbeleid, die aan het eind van elk tweede kwartaal zou moeten plaatsvinden, gebeurt momenteel alleen vanuit een financiële invalshoek." (...) "voor duurzaamheid en circulariteit worden geen heldere criteria geformuleerd, en die kunnen dus ook niet helder en eenduidig gehanteerd worden"

Deze motietekst is in onze ogen om twee redenen interessant. Ten eerste verwijst de raad naar periodieke rapportages over het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dergelijke rapportages zijn opgevraagd en gezocht, maar niet gevonden. Ook uit de gespreksronde met de organisatie, de raad en het college is het beeld ontstaan dat rapportages over het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet (meer) worden opgesteld, anders dan de rapportages die SSC Ons periodiek verschaft, maar deze worden, zo wordt aangegeven, niet met de raad gedeeld.

[36] Gemeenteraad Westerveld (2019). *Motie Fair deal.*

In het tweede deel van de motietekst wordt ingegaan op het ontbreken van heldere criteria voor duurzaam inkopen. De raad maakt zich zorgen dat deze niet helder en eenduidig gehanteerd kunnen worden. Dit beeld dat de raad in 2019 had, wordt in dit onderzoek bevestigd.

Monitoring SROI bij inkoop en aanbesteding
In de inkoophandleiding (2017) is nadrukkelijk aandacht besteed aan de monitorfunctie die het ESR heeft op het vlak van SROI. In opzet monitort het ESR de SROI-resultaten en koppelt deze terug aan de deelnemers. In een infographic die met de onderzoekers is gedeeld, komt naar voren dat het ESR deze functie in de praktijk ook invult. Dit gebeurt echter alleen voor de regiogemeenten waarvan het ESR ook daadwerkelijk contracten in beheer heeft. Dit is voor Westerveld niet het geval.

Onduidelijk blijft of in Westerveld de SROI-contracten op dit moment in eigen beheer worden uitgevoerd. De documenten en de gesprekken wijzen er in elk geval op dat dit niet het geval is. Monitor- en/of verantwoordingsinformatie op het gebied van SROI wordt dan ook niet vanuit de organisatie verschaft.

Zowel op het vlak van 'duurzaam inkopen' als 'SROI' vindt op dit moment dus geen actieve of centrale monitoring van de doelrealisatie plaats. In onze ogen kent het ontbreken hiervan voor beide aspecten een andere verklaring. Voor duurzaam inkopen zijn geen duidelijke beleidsdoelen geformuleerd, maar algemene uitgangspunten. Over daadwerkelijke doelrealisatie kan dan ook geen monitoring en verantwoording plaatsvinden. Voor SROI daarentegen zijn dergelijke beleidsdoelen en uitgangspunten voor de uitvoering wel geformuleerd. Hierbij komt echter duidelijk naar voren dat de uitvoering op dit moment niet plaatsvindt conform beoogd in het beleid (inkoophandleiding).

5.3. Toetsing op de normen

Aspect	Normen
Doelrealisatie	1. De realisatie van de gestelde ambities op het gebied van SROI en duurzaam inkopen wordt helder in kaart gebracht. 2. Het is navolgbaar hoe het hanteren van de uitgangspunten bijdraagt aan de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen. 3. Met de huidige uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het beoogde resultaat met betrekking tot de ambities op het gebied van SROI en duurzaamheid behaald.

Norm 1
Er vindt op dit moment geen verantwoording plaats over de realisatie van ambities op het vlak van SROI en duurzaam inkopen. Ten aanzien van duurzaam inkopen is eerder al gesteld dat hier beperkt ambities en doelen op zijn geformuleerd; dit verklaart ook waarom hier niet over wordt verantwoord. Hoewel op het vlak van SROI wel een doelstelling is geformuleerd, constateren we dat hier geen uitvoering aan wordt gegeven, anders dan de SW medewerkers die de gemeente zelf in dienst heeft. Dit verklaart in onze ogen waarom hier geen verantwoording over plaatsvindt. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

Norm 2

In lijn met de beantwoording van norm 1 is het op dit moment niet herleidbaar hoe het hanteren van uitgangspunten in de uitvoering bijdraagt aan de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen. Over beide aspecten (duurzaamheid en SROI) vindt geen verantwoording plaats. Ten aanzien van duurzaam inkopen kan dit worden verklaard door het ontbreken van heldere beleidsdoelen. Voor SROI geldt dat de uitgangspunten voor de uitvoering (uit de inkoophandleiding) niet worden uitgevoerd en daardoor worden beleidsdoelen niet gerealiseerd. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

Norm 3

Hoewel op het niveau van individuele inkooptrajecten resultaten worden geboekt op het vlak van duurzaamheid kan niet worden gesteld dat de uitvoering van het beleid bijdraagt aan de realisatie van de uitgangspunten en doelen. Dergelijke doelen voor duurzaam inkopen zijn niet geformuleerd en hier vindt daarom ook geen verantwoording over plaats. De huidige uitvoering van SROI is niet in lijn met de beoogde opzet op papier, waarin zou moeten samengewerkt met het Werkbedrijf Regio Zwolle en het ESR. Met de huidige uitvoering ten aanzien van SROI lijken op dit moment geen resultaten te worden behaald, anders dan het zelf in dienst hebben van SW medewerkers. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

6. Rol van de raad

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad bij het realiseren van SROI en duurzaamheid bij inkoop en aanbesteding. Hierbij wordt in de eerste paragraaf (6.1) ingezoomd op de kaderstelling van de raad ten aanzien van de doelstellingen voor duurzaam inkopen en SROI. In paragraaf 6.2 staan we stil bij de informatievoorziening aan de raad en in 6.3 kijken we naar de wijze waarop de raad zelf proactief handelt in het kader van haar controlerende rol. In de laatste paragraaf (6.4) wordt de rol van de raad getoetst aan de hand van het normenkader.

6.1. Kaderstelling raad

Het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarin de uitgangspunten met betrekking tot duurzaamheid en SROI zijn opgenomen, is op 14 maart 2017 vastgesteld door het college. Dit inkoopbeleid is ingegaan per 5 april 2017 en verving het vorige beleid dat liep vanaf 2013. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid uit 2017 is niet geëxpliciteerd of en hoe de raad betrokken is geweest bij de voorbereiding en vaststelling van het beleid.

Wel volgt nadere invulling van de kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in de vorm van de motie Fair Deal, op 9 juli 2019. In deze motie roept de raad het college op om naast het al bestaande programma Fair Trade (een eerlijke prijs in de wereldhandel) ook een programma Fair Deal op te starten: een eerlijke prijs voor een milieuvriendelijk – waar mogelijk regionaal – product of dienst. Ook vraagt de raad specifiek om duidelijke en transparante criteria voor deze producten en diensten op te stellen en verzoekt de raad het college om zowel over Fair Trade als Fair Deal regelmatig te rapporteren.[37]

6.2. Informatievoorziening aan de raad

Rapportage over de uitvoering van inkoop en aanbesteding vindt binnen de reguliere P&C-cyclus plaats in de paragraaf bedrijfsvoering. Deze informatie is hoofdzakelijk beschrijvend van aard. Zo wordt in de jaarstukken van 2019[38] beschreven dat in 2019 is besloten om toe te treden tot het SSC Ons en dat er in dat jaar vanuit de – tot dan toe – centraal georganiseerde inkoopfunctie 73 trajecten zijn geregistreerd. Over de realisatie van de gemeentelijke ambities met betrekking tot duurzaamheid en SROI bij inkopen wordt de raad in deze rapportages niet systematisch geïnformeerd.[39]

Wel worden incidenteel resultaten benoemd en gerapporteerd richting de raad. Zo wordt in de jaarstukken 2019 toegelicht dat verantwoord inkopen ‘steeds vaker’ wordt toegepast: onder andere de kantoorinrichting is circulair aanbesteed en bij de warme drankenautomaten zijn alleen Fairtrade-producten gevraagd.[40] Verdere informatie of toelichting over in hoeverre hiermee beoogde doelstellingen worden behaald ontbreekt. Andere rapportages over het inkoopbeleid, waarin wordt ingegaan op de toepassing van SROI en duurzaamheid, zijn door de onderzoekers niet

[37] Gemeenteraad Westerveld (9 juli 2019). *Motie Fair deal.*

[38] Gemeente Westerveld. *Jaarrekening 2019.*

[39] Gemeente Westerveld. *Jaarrekening 2019; jaarrekening 2020.*

[40] Gemeente Westerveld. *Jaarrekening 2019.*

aangetroffen. Ook vanuit de gesprekken is het beeld ontstaan dat dergelijke informatie niet wordt geregistreerd en gedeeld (zie ook paragraaf 5.2).

Opvolging motie duurzame en circulaire inkoop Fair Deal[41]
In de programmabegroting 2020 wordt toegelicht hoe opvolging is gegeven aan de motie Fair Deal. Aangegeven wordt dat de motie onderdeel zal gaan uitmaken van "een breder gedachtegoed omtrent maatschappelijk verantwoord ondernemen/inkopen, inclusief duurzaamheid."[42] In het inkoop- en duurzaamheidsbeleid is specifiek aandacht voor deze elementen. Met betrekking tot de weging van duurzaamheidsaspecten wordt toegelicht dat ondernemers niet kunnen worden gekozen omdat ze lokaal zijn. Wel kan het zo zijn dat bij een zware weging van duurzaamheidsaspecten een lokale ondernemer de meest duurzame oplossing kan bieden en daardoor de opdracht krijgt. Rapportage hierover zal, zo wordt aangegeven, plaatsvinden via de paragraaf bedrijfsvoering.

In de P&C-documenten (programmabegrotingen, jaarstukken en voorjaarsrapportages) uit de opeenvolgende jaren (2020 en 2021) zien wij vervolgens niet dat er inhoudelijke informatievoorziening over de Fair Deal plaatsvindt, noch over de oorspronkelijke uitgangspunten met betrekking tot SROI en duurzaamheid.[43] Uit gesprekken met de organisatie blijkt dat de motie beperkt bekend is en dat niet helder is hoe hier verder uitvoering aan is gegeven.

Beelden van raadsleden
Vanuit het gesprek met de gemeenteraad en de schriftelijke uitvraag aan de raad over dit onderwerpen constateren we dat er wisselende beelden zijn over de informatievoorziening. Vanuit de twee fracties die schriftelijk input hebben geleverd, wordt aangegeven dat zij weinig zicht hebben op de uitvoering van duurzaam inkopen en SROI. Daarbij constateren ze ook dat zij als raad nog te weinig vragen om de benodigde informatie. Het onderlinge verschil is echter dat één fractie wel vindt dat zij de benodigde informatie ontvangen terwijl de andere fractie de informatievoorziening niet helder en onregelmatig vindt.

6.3. Controlerende rolinvulling van de raad

Hoewel er door de raad in het algemeen beperkt vragen worden gesteld over de voortgang met betrekking tot de uitgangspunten SROI en duurzaamheid, vraagt de raad in de motie Fair Deal expliciet om regelmatige rapportage waarbij ook de uitvoering van het programma vanuit niet-financiële invalshoek wordt toegelicht.[44]

Daarnaast zijn er moties ingediend met betrekking op de toepassing van duurzaamheidscriteria bij inkopen, zoals de motie uit 2021: "Op korte termijn voor haar eigen inkoop – bij voorrang en voor zover mogelijk – over te gaan op biologisch en regionaal geteelde producten voor de eigen groenvoorziening." De motie vond echter geen steun bij een raadsmeerderheid. Andere informatievragen aan het college of moties zijn door de onderzoekers niet gevonden.

[41] Gemeente Westerveld. *Programmabegroting 2020.*

[42] Gemeente Westerveld. *Programmabegroting 2020.*

[43] Gemeente Westerveld. *Voorjaarsrapportages 2020; Voorjaarsrapportage 2021; Jaarrekening 2020.*

[44] Gemeenteraad Westerveld (9 juli 2019). *Motie Fair deal.*

6.4. Toetsing op de normen

Aspect	Normen
Betrokkenheid van de raad	1. Over de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, met betrekking tot de ambities op het gebied van SROI en duurzaamheid, vindt verantwoording plaats. 2. De raad maakt (proactief) gebruik van zijn bevoegdheden in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol. 3. De raad vraagt en krijgt informatie die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Norm 1

Over de uitvoering van het inkoop-en aanbestedingsbeleid met betrekking tot de ambities op het gebied van SROI en duurzaamheid vindt zeer beperkt verantwoording plaats en enkel binnen de P&C-cyclus (zie ook paragraaf 5.2). Ook na de motie van 2019 waarin het college werd opgeroepen om regelmatig en ook over niet-financiële aspecten te rapporteren, lijkt dit (vooralsnog) geen doorwerking te hebben gekregen in de periodieke rapportages. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

Norm 2

Het college heeft het inkoopbeleid van 2017 vastgesteld, waarin voor duurzaam inkopen uitgangspunten en voor SROI een doelstelling zijn opgenomen. Deze uitgangspunten bieden in de praktijk onvoldoende richting. Voor SROI zijn op papier wel duidelijke kaders gesteld. De initiële kaderstelling is daarnaast aangevuld met de motie Fair Deal uit 2019, waarin het college wordt opgeroepen om naast het programma Fair Trade ook het programma Fair Deal op te starten en heldere criteria te formuleren voor duurzaamheid en circulariteit. Aan deze motie is beperkt tot geen uitvoering gegeven.
De raad maakt verder beperkt gebruik van de mogelijkheden in het kader van haar controlerende rol, door bijvoorbeeld informatievragen te stellen. Doordat de geboden kaders in praktijk beperkt richtinggevend zijn en de raad beperkt invulling geeft aan haar controlerende rol wordt aan deze norm gedeeltelijk voldaan.

Norm 3

Hoewel er in de jaarstukken incidenteel resultaten worden genoemd, ontbreekt periodieke inhoudelijke terugkoppeling over hoe invulling wordt gegeven aan de uitgangspunten en welke resultaten daarmee worden bereikt. Zoals al omschreven in hoofdstuk 5 zijn hier per aspect verschillende verklaringen voor. In praktijk komt het erop neer dat de raad met de huidige informatievoorziening zeer beperkt zicht krijgt op hoe SROI en duurzaamheid wordt toegepast bij uitvoering van het inkoopbeleid waardoor zij ook beperkt in positie wordt gesteld om haar controlerende en kaderstellende rol in te vullen. Kanttekening daarbij is dat de raad zelf ook beperkt naar de benodigde informatie vraagt, bijvoorbeeld als het gaat om de opvolging van de motie Fair Deal. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

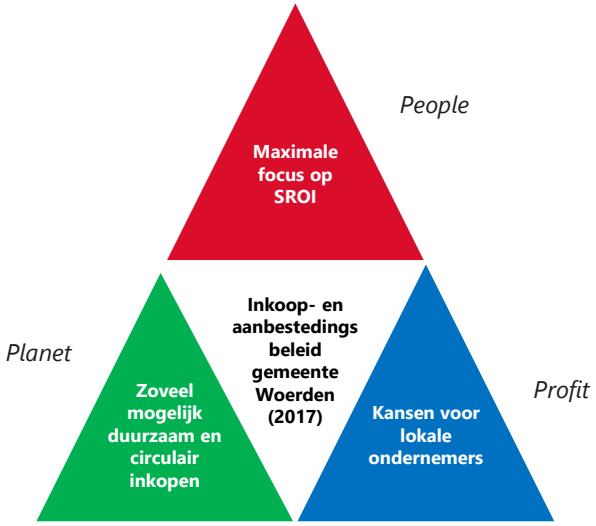
7. ‘Best practices’ duurzaam inkopen en SROI

De RKC hecht er waarde aan om ook te leren van eerder opgedane best practices. Daarom ‘gluren’ we in hoofdstuk 7 ‘bij de buren’. Dit betekent dat lessen en best practices vanuit eerdere onderzoeken over duurzaam inkopen (paragraaf 7.1) en SROI (paragraaf 7.2) zijn verzameld en uiteengezet. Belangrijk hierbij is dat leren hierbij niet gaat om ‘overnemen’, maar om het ‘vertalen’ van lessen naar de eigen context.

7.1. Best practices duurzaam inkopen

Definitie en doelstellingen

De precieze definitie van duurzaamheid en duurzaam inkopen is niet wettelijk vastgesteld en kan door overheidsinstanties verschillend worden ingekleurd[45]. Een inventarisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van enkele gemeenten[46] laat zien dat duurzaam inkopen vaak in de breedte van het thema duurzaamheid wordt beschouwd. Hierbij wordt geredeneerd vanuit de **P**eople (menselijke factoren) – **P**lanet (milieufactoren) – **P**rofit (economische factoren) driehoek. Zie ter illustratie de drie hoofdthema’s uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Woerden hieronder.[47]



Figuur 5. People – Planet – Profit in inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Woerden (2017)

[45] Randstedelijke rekenkamer: duurzaam inkopen en aanbesteden provincie Noord-Holland, april 2012

[46] Zie Bijlage 2: o.a. gemeente Helmond, gemeente Zoetermeer, gemeente Weert, gemeente Wijdemeren

[47] Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017, gemeente Woerden

Veel gemeenten hanteren in hun definitie voor duurzaam inkopen dus het toepassen van duurzaamheidscriteria ***én*** sociale criteria (SROI) zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van een product, dienst of werk dat aan deze milieucriteria en sociale criteria voldoet. In Westerveld daarentegen zien we dat in het beleid een duidelijkere 'knip' is gemaakt tussen deze aspecten: duurzaamheid en SROI worden als 'losse' hoofdstukken van elkaar beschouwd in het beleid.

We constateerden in paragraaf 3.1 dat er in Westerveld geen gedragen en duidelijk gemeenschappelijk beeld van hetgeen er wordt verstaan onder duurzaam inkopen is. Vanuit eerdere onderzoeken blijkt dat een gebrek aan heldere definiëring van duurzaam inkopen breder speelt in gemeenteland. Zo concludeert het rekenkameronderzoek[48] 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. Uit een ander onderzoek[49] blijkt dat er bij veel gemeenten begripsverwarring optreedt rondom duurzaam inkopen omdat er verschillende termen in omloop zijn. Naast duurzaam inkopen is er sprake van begrippen als maatschappelijk verantwoord inkopen, klimaatneutraal inkopen, circulair inkopen, biobased inkopen, Fairtrade inkopen. Omdat een groot aantal ambtelijke medewerkers met deze materie te maken heeft, 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 medeverantwoordelijk 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 domeinen[50]. Dit geldt ook voor de gemeente Westerveld, waar de inkoopfunctie is belegd bij SSC Ons.

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.

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

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

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

Zo worden in de gemeente Amsterdam[51] 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.

Kleinere en middelgrote gemeenten hebben vaak niet de capaciteit om duurzaamheidsadviseurs systematisch aan te laten 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 Westerveld 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 effectmeting.[52].

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 ingevoerd[53].

Meer nog dan aan rapportageverplichtingen en checklists hebben gemeenten behoefte aan een jaarlijkse regionale uitwisseling van nieuwe aanpakken op het gebied van duurzaam inkopen en de ervaringen daarmee. Leren en elkaar inspireren zou de hooftoon moeten voeren boven.[54] Dit doet de gemeente Woerden bijvoorbeeld op het gebied van circulair Inkopen via de Circulair Inkopen Academie van PIANOO.[55]

Rol van de raad
In de handreiking 'aan de slag met duurzaam inkopen!' hanteert de VNG[56] drie beleidsaspecten van duurzaam inkopen waarbij de raad een belangrijke rol heeft aan de voorkant: agendasetting, bepalen ambitieniveau en formuleren van doelstellingen.

[51] Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Amsterdam, d.d. 1 januari 2020.

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

[53] https://financien.amersfoort.nl/assets/docs/Gemeente%20Amersfoort%20Meerjarenbegroting%202016-2019.pdf.

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

[55] Rekenkameronderzoek Duurzaam inkopen gemeente Woerden, d.d. augustus 2020.

[56] VNG: Aan de slag met Duurzaam Inkopen! EEN HANDREIKING VOOR RAADSLEDEN, COLLEGELEDEN EN AMBTENAREN, 2008.

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

7.2. Best practices SROI

Ook naar de toepassing van SROI is er eerder onderzoek gedaan door rekenkamer(commissie)s in Nederland. Het betreft hier echter minder aantal onderzoeken dan naar ‘duurzaam inkopen’ (paragraaf 7.1). Hieronder wordt beknopt inzicht gegeven in een drietal lessen die uit twee recente onderzoeken zijn getrokken.

Doelstellingen en doelrealisatie
Het rekenkameronderzoek in Zaanstad naar de toepassing van SROI constateert dat doelen niet zijn gekwantificeerd. Een vergelijkbare constatering deden we ook in Westerveld (paragraaf 4.1). Dit werkt in Zaanstad door in de uitvoering en de informatievoorziening over doelrealisatie naar de raad. Aanbevolen wordt om concretere doelstellingen te formuleren. Door het vaststellen van concrete doelen maakt de gemeente duidelijk wat zij wil bereiken. Het geeft richting aan de onderdelen van het beleid waarop kan worden gestuurd en maakt het mogelijk om achteraf vast te stellen in welke mate het beleid doeltreffend is geweest.[57]

Uitvoering
In Rotterdam is er, net als in Westerveld, op papier een samenwerking opgezet over SROI met een werkbedrijf. Het betreft in Rotterdam het Werkgeversservicepunt Rotterdam Rijnmond (WSPR). De rekenkamer Rotterdam constateert in 2021 dat de rol van het WSPR niet voldoende geborgd is het aanbestedingsproces. Dit leidt ertoe dat vaak geen social return in een aanbesteding wordt opgenomen. Een vergelijkbare situatie zien we ook in Westerveld en het Werkbedrijf Regio Zwolle/ESR.

[57] Rekenkamer Metropool Amsterdam, Social Return on investment gemeente Zaanstad, d.d. februari 2022

Aanbevolen wordt om de rol van het WSPR over social return beter te borgen in het aanbestedingsproces zodat het WSPR altijd en tijdig kan worden betrokken. Deze aanbeveling wordt door het college overgenomen; hierbij wordt aangegeven dat het gesprek met de afdeling inkoop en het WSPR om invulling te geven aan deze aanbeveling zal worden opgestart.[58]

Rol van de raad

Net als in Westerveld constateert de Rekenkamer Metropool Amsterdam (RMA) dat ook in Zaanstad de afgelopen jaren maar beperkt gerapporteerd is over SROI aan de raad. Om haar controlerende taak goed uit te kunnen voeren, is het belangrijk dat de gemeenteraad op een adequate wijze wordt geïnformeerd over de prestaties, resultaten en effecten van het SROI-beleid. De RMA stelt dat het aan het college is om hiervoor een voorstel te doen en aan de raad om te bepalen of dit voorstel tegemoetkomt aan de informatiebehoefte. Een goed gesprek tussen college en raad over hoe de raad geïnformeerd wil worden is hierbij cruciaal.[59]

[58] Rekenkamer Rotterdam, Een opdracht voor de stad: onderzoek naar toepassing en resultaten social return, oktober 2021.

[59] Rekenkamer Metropool Amsterdam, Social Return on investment gemeente Zaanstad, d.d. februari 2022.

8. Bijlage

8.1. Overzicht casussen

8.1.1. Casus 1 – Koffie en thee

Datum	13 juni 2019
Type aanbesteding	Meervoudig onderhands bij drie lokale leveranciers.
Doel aanbesteding	De opdracht omvat het leveren van acht (8) warme drankenautomaten ten behoeve van de medewerkers en bezoekers van de gemeente Westerveld. Opdrachtgever wenst een hoogwaardig warme drankenconcept waarbij smaak en beleving hand in hand gaan.
Subgunningscriteria	Prijs 40% Service- en onderhoudsplan 20% Duurzaamheid 40%
Inschrijfprijs	€ 27.201,90 (excl. BTW)

8.1.2. Casus 2 – Vervanging bedrijfsauto's

Datum	18 oktober 2021
Type aanbesteding	Meervoudig onderhands bij drie lokale leveranciers.
Doel aanbesteding	Vervanging van personenauto's. Inleveren 5 stuks en de aanschaf van 3 persoonsauto's. De huidige bedrijfsauto`s komen aan het eind van hun technische levensduur en het is de wens om het wagenpark van de gemeente Westerveld te verduurzamen. Daarnaast is er de wens om te onderzoeken of één van de bedrijfsauto`s kan worden ingezet als deelauto voor de inwoners van de Gemeente Westerveld. Hier is een budget (€ 30.000) voor beschikbaar via de samenlevingsagenda's.
Subgunningscriteria	Laagste prijs 100%
Inschrijfprijs	€ 93.747,96 (excl. BTW)

8.1.3. Casus 3 – Duurzaam bermbeton

Datum	28 augustus 2021
Type aanbesteding	Binnen raamovereenkomst
Doel aanbesteding	Onderdeel van de onderhoudswerkzaamheden onder het bestek 'Onderhoud asfaltverhardingen 2020 – 2021' is het aanbrengen van bermbeton. In overleg met de directie is de ambitie uitgesproken om de te realiseren bermbeton aan de Heerendijk te Nijensleek uit te voeren met 'duurzame beton'. Hiervoor zal de opdrachtnemer een duurzame betonsamenstelling ontwerpen en leveren.
Subgunningscriteria	Onbekend
Inschrijfprijs	Onbekend

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

Gemeente Westerveld

Aan de rekenkamercommissie Meppel, Steenwijkerland, Staphorst Westerveld,
t.a.v. Sybren van Maurik (Ambtelijk secretaris Rekenkamercommissie MSSW)
Per e-mail: sybren.van.maurik@steenwijkerland.nl

Datum	Ons kenmerk	Uw brief	Uw kenmerk
31 augustus 2022	332833		

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek duurzaam inkopen en SROI

Geachte rekenkamercommissie,

Op 28 juli 2022 ontvingen wij van u het rapport "2022-0725 RKC Westerveld rapport duurzaamheid en SROI bij inkoop". Allereerst willen wij u bedanken voor het uitgebreide onderzoek en daaruit voorvloeiende adviezen met betrekking tot duurzaamheid en SROI bij inkoop. Graag geven wij u onze bestuurlijke reactie op het rapport.

Algemene Conclusies:
Uw algemene conclusies vinden wij over het algemeen herkenbaar (in het kort):
- Er zijn voor duurzame inkopen meer algemene uitgangspunten geformuleerd dan beleidsdoelen.
- De doelen voor SROI zijn niet concreet en meetbaar en uitvoering vindt momenteel niet plaats in lijn met de doelen.
- Er vindt geen verantwoording plaats richting de raad over duurzaam inkopen en SROI.
- Vanwege het ontbreken van doelen is niet inzichtelijk in welke mate praktische effecten worden gerealiseerd.
- Opzet en werking van het beleid ten aanzien van duurzaam inkopen en SROI is niet doeltreffend.

Het is goed te constateren dat, ondanks uw conclusies, er in de praktijk wel voorbeelden op individueel casusniveau zijn waaruit blijkt dat er aandacht is voor duurzaamheid bij inkopen.

Aanbevelingen
Op basis van uw conclusies doet u een zestal aanbevelingen. Wij beschouwen de aanbevelingen in samenhang. Zoals bij advies 1 wordt aangegeven zijn aanbeveling 2 t/m 6 een verdieping op de eerste aanbeveling en zullen zij ook in samenhang worden beantwoord.

Aanbeveling 1
Maak een bewuste afweging of je de inzet op duurzaam inkopen en de toepassing van SROI wilt verstevigen of niet. Zo niet, dan past een huidige uitvoering waarbij impliciet aandacht is voor deze aspecten. Indien dit wel het geval is, dan moet de hele beleids- en uitvoeringscyclus (van doelen stellen, via uitvoering tot en met verantwoording) worden versterkt. Aanbeveling 2 t/m 6 gaan hier verder op in.

Aanbeveling 2
De gemeente is gebaat bij een meer expliciete koppeling tussen de bredere duurzaamheidsambities en de inzet van duurzaamheid bij inkopen (inclusief circulariteit) en SROI. Voer als raad met het college het gesprek over de wijze waarop deze koppeling kan worden verstevigd. Geef als raad het college de opdracht om op voornoemde aspecten SMART doelstellingen te formuleren en stel deze als raad formeel vast.

Aanbeveling 3
Beleg het eigenaarschap voor duurzaam inkopen expliciet in de organisatie. Betrek hierbij de beleidsverantwoordelijke voor inkoop, de beleidsverantwoordelijke(n) voor het duurzaamheidsbeleid en SSC ONS. Koppel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor het duurzaam inkopen ook aan de uitvoeringsagenda, waarin het in 2020 vastgestelde duurzaamheidsbeleid de komende tijd wordt uitgewerkt.

Aanbeveling 4
Benut SSC ONS en haar netwerk van gemeenten en provincie meer als kennis- en sparringpartner(s) op het vlak van duurzaam inkopen. In het netwerk van SSC ONS zijn goede voorbeelden van de wijze waarop de koppeling tussen duurzaamheid (doelen) en inkoop (als middel) is versterkt. Zo is er een gemeente waarbij de duurzaamheidscoördinator jaarlijks de inkoop- en aanbestedingskalender bij SSC ONS opvraagt om te kijken hoe duurzaamheidscriteria bij inkoop- en aanbestedingstrajecten kunnen worden toegepast.

Aanbeveling 5
Verzoek aan het college om de feitelijke toepassing van SROI te verbeteren en voor de raad inzichtelijk te maken hoe het college dit gaat doen. Betrek hierbij, als college, het Werkbedrijf Zwolle en het ESR om te kijken op welke wijze het ESR de gemeente (en haar opdrachtnemers) kan helpen bij SROI-vraagstukken.

Aanbeveling 6
Ga als raad met het college in gesprek over de wijze waarop de raad geïnformeerd moet worden over de uitvoering van duurzaam inkopen (inclusief circulariteit) en SROI. Maak expliciete afspraken over de wijze waarop en frequentie waarmee informatie over de realisatie van de nieuw te formuleren doelen ten aanzien van duurzaam inkopen (aanbeveling 2) aan de raad wordt teruggekoppeld. Zorg dat er een proces wordt vastgelegd waarin evaluatie van duurzaam inkopen een nadrukkelijke plek krijgt.

Reactie
In uw eerste aanbeveling geeft u aan dat het college een keuze moet maken met betrekking tot het ambitieniveau rond duurzaam inkopen en SROI. Het college vindt het belangrijk dat het ambitieniveau aansluit op de mogelijkheden en ontwikkeling van de organisatie. Dit sluit aan bij de voorgestelde aanbevelingen, kort samengevat: kies een ambitieniveau en richt de organisatie en de monitoring daar ook op in.

Bij het maken van deze afweging heeft het college rekening gehouden met aspecten zoals: de bestuurlijk ambities, omvang van onze uitvoeringsorganisatie en de mogelijke ondersteuning die partners (zoals SSC-ONS) ons kunnen bieden.

Binnen het coalitieakkoord zetten we in op het ondersteunen van ondernemers die hun bedrijf duurzaam, circulair en klimaatneutraal willen maken, zelfstandig of in samenwerking met andere lokale/regionale bedrijven. De gemeentelijke organisatie heeft op dit gebied daardoor ook wel een bepaalde voorbeeldrol te vervullen richting onze ondernemers.

Met de organisatieontwikkeling die in gang is gezet wordt meer en meer gestuurd op het bepalen van eigenaarschap en het bewaken van de verschillende processen. Voor een deel gebeurt dit voor inkoop al door gebruik te maken van de kennis en mogelijkheden van SSC-ONS; in dit geval met betrekking tot inkoop. Het komende jaar zal de harmonisatie met SSC-ONS steeds verder vorm krijgen waardoor ook duurzaam inkopen en SROI beter kan worden bewaakt vanuit ONS. Daar waar harmonisatie nog niet heeft plaatsgevonden toetst ONS elke (Europese) aanbesteding aan het huidige beleid van Westerveld alvorens dit in de markt te zetten.

Het college kiest ervoor om voornamelijk gebruik te van de huidige mogelijkheden en intrinsieke motivatie van onze medewerkers voor het borgen van duurzaam inkopen en SROI. Om de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk in te zetten legt het college de focus, met name op, het vaststellen van juiste kaders en afstemming tussen de organisatie en SSC-ONS. De focus ligt niet op het intern uitgebreid monitoren en rapporteren over de naleving. Dit zal voor een groot deel worden ondervangen door gebruik te maken van de kennis en kunde bij SSC-ONS. Concreet betekent dit dat SSC-ONS de (Europese) aanbestedingen toetst aan het beleid en Westerveld gebruikt maakt van de rapportages van SSC-ONS voor zover aanwezig.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester