

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Randvoorwaarden voor een prikkelende Benchmark Duurzaam Inkopen

Rapport

Delft, maart 2006

Opgesteld door: M.I. (Margret) Groot (CE)
T. (Thijs) de la Court (COS Nederland)
I. (Ilse) Chang (Milieudefensie)



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

M.I. (Margret) Groot (CE), T. (Thijs) de la Court (COS Nederland), I. (Ilse) Chang (Milieudefensie)
Randvoorwaarden voor een prikkelende Benchmark Duurzaam Inkopen
Delft, CE, 2006

Gemeenten / Financieel management / Overheidsfinanciën / Producten / Duurzaamheid / Meetmethode / Indicatoren / Besluitvorming

Publicatienummer: 06.3949.14

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door financiering via de Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieuregeling (SMOM) van het Ministerie van VROM.

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Margret Groot telefoon 015-2150 150.

© copyright, CE, Delft

CE

Oplossingen voor milieu, economie en technologie

CE is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

CE-Transform

Visies voor duurzame verandering

CE-Transform, een business unit van CE, adviseert en begeleidt bedrijven en overheden bij veranderingen gericht op duurzame ontwikkeling.

De meest actuele informatie van CE is te vinden op de website: www.ce.nl.

Dit rapport is gedrukt op 100% kringlooppapier.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Methodiek	4
2 Beleid en instrumenten rond Duurzaam Inkopen	7
2.1 Achtergrond	7
2.2 Programma duurzaam inkopen	7
2.3 Stand van zaken	9
2.4 Beleidsdoel	11
2.5 Menukaart als model voor een benchmark	11
2.6 Maatschappelijke benchmark Duurzaam Inkopen	12
3 Benchmarks bij de overheid	13
3.1 Wat is benchmarken?	13
3.2 Kansen en valkuilen van benchmarks	14
3.3 Stappenplan voor Benchmark Duurzaam Inkopen	15
3.3.1 Stap 1: Doel en opzet	16
3.3.2 Stap 2: afstemming doelgroep	18
3.3.3 Stap 3: bepalen indicatoren / methodiek	18
3.3.4 Stap 4: verzamelen van gegevens	20
3.3.5 Stap 5: publicatie gegevens	21
3.3.6 Stap 6: evaluatie en vervolg	21
4 Resultaten	23
4.1 Benchmarks in ontwikkeling	23
4.2 Resultaten interviews en dilemma's	26
5 Conclusies	31
5.1 Procesmatige ondersteuning	31
5.2 Prikkelende randvoorwaarden	31
Literatuur	35
A Vragenlijst	39
B Geïnterviewde personen	43
C Samenvatting interviews	45

Samenvatting

Met een jaarlijkse inkoopbudget van circa € 28,8 miljard (VNG, 2003) kan de gezamenlijke overheid¹ een substantiële impuls geven aan het duurzaam inkopen van goederen in Nederland. Zowel binnen overheid als in het maatschappelijk veld bestaat de wens om met een benchmark het duurzaam inkopen te bevorderen. In dit kader hebben CE, COS Nederland en Milieudefensie, met financiering uit de SMOM-regeling, randvoorwaarden en criteria voor een prikkelende benchmark opgesteld.

Er bleek relatief veel informatie beschikbaar te zijn over benchmarking en overheden waardoor een goede systematische basis beschreven kon worden. Dit bood CE, Milieudefensie en COS Nederland ook de mogelijkheid om vanuit deze systematiek naar de gemeenten tot een toetsing van wensen en prioriteiten te komen. Hieruit kwamen duidelijke wensbeelden naar voren, zoals de verhouding tussen de beleids-, proces- en resultaatgerichte indicatoren, de openbaarheid van informatie en de tijd die nodig is voor behandeling van de vragen.

Hiermee zullen de maatschappelijke organisaties in hun benchmark hun voordeel doen (zie www.duurzaamheidsmeter.nl). De benchmark van SenterNovem is in ontwikkeling buiten het zichtveld van de onderzoekers.

¹ Gemeenten, provincies, centrale overheid en waterschappen.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met een jaarlijkse inkoopbudget van circa € 28,8 miljard (VNG, 2003) kan de gezamenlijke overheid² een substantiële impuls geven aan het duurzaam inkopen van goederen in Nederland. Recent is de doelstelling geformuleerd dat overheden voor 50% duurzaam inkopen in 2010. Thans speelt duurzaamheid een rol bij ongeveer 20% van de inkopen. Maatschappelijke organisaties dragen bij en spelen in op de toenemende aandacht voor duurzaam inkopen. Zowel vanuit de overheid als vanuit het maatschappelijk veld is daarom behoefte aan een benchmark duurzaam inkopen. CE, COS Nederland, en Milieudefensie stelden randvoorwaarden en criteria voor een prikkelende benchmark op. Hierbij aanhakend op het initiatief van SenterNovem om eind 2005 een generieke benchmark voor dit onderwerp op te zetten.

Onderdeel van werkgroep Duurzaam Inkopen Gemeenten

De maatschappelijke organisaties die activiteiten op het gebied van duurzaam inkopen binnen gemeenten voorbereidden, richtten een werkgroep 'Duurzaam Inkopen Gemeenten' op, met als globaal doel om meerwaarde te halen uit de samenwerking en dubbelwerk te voorkomen. Onderhavig project maakt onderdeel uit van deze samenwerking, samen met de projecten:

- Duurzame Inkopen Gemeenten, welke gemeente gaat op kop? (de twaalf Provinciale Milieufederaties).
- Klimaatvriendelijk Inkopen voor Gemeentes (Milieudefensie en Klimaatverbond).
- Mijn wereldgemeente koopt duurzaam (COS Nederland).

Tevens werden nauwe contacten onderhouden met FSC Nederland, SNM en medewerkers Fair Procura project die projecten uitvoeren met duidelijke raakvlakken op het gebied van duurzaam inkopen binnen gemeenten.

1.2 Doelstelling

Hoofddoel van het project beschreven in dit rapport is om de criteria en randvoorwaarden te leren kennen waarbij overheden maximaal geprikkeld worden om een duurzaam inkoopbeleid te voeren. Een beoogd neveneffect van deze studie is het direct prikkelen van overheden via interviews over een effectieve benchmark.

Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met de beschikbare informatie, de houding van betrokkenen en de verschillende mogelijke wijzen van presenteren. Deze informatie vormt een belangrijke basis voor de benchmark (als uitbreiding op de Lokale Duurzaamheidsmeter), die wordt opgesteld binnen de werkgroep

² Gemeenten, provincies, centrale overheid en waterschappen.

Duurzaam Inkopen Gemeenten en bij de vormgeving van de benchmark van SenterNovem.

Door het oprichten van de werkgroep duurzaam inkopen Gemeenten (op initiatief van SenterNovem en VROM) is een belangrijk tweede doel van het project ontstaan:

Het ondersteunen van maatschappelijke organisaties bij de eerste stappen in de ontwikkeling van een gezamenlijke benchmark duurzaam inkopen.

1.3 Methodiek

Fase 1: onderzoek en workshop

In de eerste fase is een voorbereidende studie uitgevoerd, waarin is gekeken naar het methodologisch kader voor benchmark instrumenten. Hierbij is gebruik gemaakt van de literatuur die beschikbaar is over Benchmarks binnen de overheid. Als tweede onderzoeksaspect zijn de bestaande milieuspecificaties³ en andere duurzaamheidsindicatoren (sociaal en economisch) voor duurzaam inkopen door een CE consortium kritisch geanalyseerd op kenmerken als effectiviteit en hanteerbaarheid voor de benchmarking. Het gaat hier om de milieuspecificaties die opgesteld zijn in het kader van de gemeentelijke menukaart voor Duurzaam Inkopen. Parallel en ondersteunend aan het onderzoek hebben enkele gesprekken plaatsgevonden tussen de partners in het uitvoerende consortium en met SenterNovem, als ontwikkelaars van een benchmark Duurzaam Inkopen.

Op basis van bovenstaande heeft CE een notitie opgesteld, als input voor een workshop met de werkgroep Duurzaam Inkopen Gemeenten en betrokkenen van VROM en SenterNovem. In deze workshop zijn aan de hand van het methodologisch kader de doelen van de Benchmarks in ontwikkeling bepaald en zijn suggesties gedaan voor een vragenlijst te behoeve van fase 2.

Tabel 1 Aanwezigen bij de eerste workshop benchmark duurzaam inkopen

Naam	Organisatie
Mevr. A. van Wingerden	Milieufederatie Groningen
Dhr. M. Visschers	Milieufederatie Gelderland
Dhr. A. Alkema	FSC Nederland
Mevr. I. Chang	Milieudefensie
De heer S. de Ligt	Vereniging Klimaatverbond
Mevr. C. van As	SenterNovem
Mevr. C. Ankersmit	VROM, DG klimaatverandering en industrie
Dhr. T. de la Court	(COS Nederland)
Mevr. M. Groot	CE

Fase 2: interviews met gemeenten

Het onderzoek richtte zich op gemeenten, omdat lokale overheden de centrale focus van de campagneplannen 'duurzaam inkopen' zijn, van de maatschappelijke organisaties. In de tweede fase zijn in totaal 20 interviews uitgevoerd bij ge-

³ <http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/milieuspecificaties/index.asp>.



meenten en een milieudienst. Er zijn zowel interviews met de politiek verantwoordelijke, de relevante milieuambtenaar (DI) en de betrokkene van de inkoopafdeling gehouden (zie ook bijlage B). Dit is belangrijk omdat interne tegenstellingen vaak belemmerend werken bij overheidsinitiatieven. Bovendien is het belangrijk om de verschillende perspectieven goed mee te nemen in het opstellen van de randvoorwaarden voor een prikkelende benchmark. Bij de selectie van de te interviewen partijen hebben we nadrukkelijk niet alleen voor “voorlopers” gekozen. De interviews zijn afgenomen door CE en COS Nederland.

Fase 3: verwerking resultaten en aanbevelingen

De resultaten uit de interviews zijn verwerkt en geanalyseerd door CE. In een overzichtstabel en een presentatie zijn de resultaten overzichtelijk samengevat en zijn de belangrijkste dilemma's aangegeven. Deze resultaten en dilemma's zijn bediscussieerd in een workshop met de werkgroep Duurzaam Inkopen gemeenten en betrokkenen van VROM en SenterNovem. De uitkomsten van de interviews en de workshop dienden als basis voor de conclusies en aanbevelingen in deze eindrapportage.

Tabel 2 Aanwezigen bij de tweede workshop benchmark duurzaam inkopen

Naam	Organisatie
Mevr. A. van Wingerden	Milieufederatie Groningen
Dhr. M. Visschers	Milieufederatie Gelderland
Mevr. I. Chang	Milieudefensie
Mevr. S. Justice	SenterNovem
Mevr. C. Ankersmit	VROM, DG klimaatverandering en industrie
Dhr. G. Termeer	LHUMP
Mevr. Marieke Hendriksen	LHUMP
Mevr. Y. Wagter	SNM
Mevr. I. Benschop	NMU
Dhr. T. de la Court	COS Nederland
Dhr. A. Alkema	FSC Nederland
Mevr. M. Groot	CE



2 Beleid en instrumenten rond Duurzaam Inkopen⁴

2.1 Achtergrond

In Nederland vindt het Duurzaam Inkopen door overheden zijn oorsprong in de Nota Milieu en Economie uit 1997. Daarin werd onderkend dat de gezamenlijke overheden door hun grote inkoopvolume, een bijdrage kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling door duurzaam in te kopen. In dat zelfde jaar is het programma Duurzaam Inkopen van start gegaan, dat overheden stimuleert om milieu- en sociale aspecten mee te nemen bij de inkoop van producten en diensten en bij een Europese aanbesteding. In tegenstelling tot wat men vaak denkt, mag bij een Europese tender namelijk ook gewogen worden op basis van kwaliteitsaspecten waaronder duurzaamheid. Het programma Duurzaam Inkopen valt onder het programma 'Met preventie naar duurzaam ondernemen' (Predo) van het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en de Ministeries van VROM en EZ. Doel van Predo is het verminderen van de milieudruk door bedrijfsmatige activiteiten. Nadat dit programma na vijf jaar is afgerond, is het sinds januari 2006 opgevolgd door het programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden (DBO).

De VN-topconferentie in Johannesburg (Zuid-Afrika) anno 2002 heeft een sterke internationale impuls gegeven aan het duurzaam inkopen. In deze conferentie over duurzame ontwikkeling zijn internationale afspraken gemaakt en hebben deelnemende landen zich verplicht om de afspraken te vertalen in een eigen implementatieplan. De Nota 'Duurzame daadkracht: een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling' geeft ondermeer aan hoe Nederland zijn aandeel gaat leveren aan duurzame bedrijfsvoering van de overheid.

2.2 Programma duurzaam inkopen

SenterNovem, als uitvoerder van het programma Duurzaam Inkopen heeft dit programma ondermeer een gezicht gegeven aan de hand van een website⁵ en een nieuwsbrief. Op de website kan een inkoper informatie over duurzaamheid voor producten en diensten, zoals papier, kantoormachines, catering, kantoor-meubilair, kantoorartikelen, groenvoorziening en transportmiddelen. Deze informatie heeft betrekking op milieu én sociale aspecten van verschillende producten en diensten. Hierbij wordt aandacht geschonken aan verschillende fases van de levenscyclus (van grondstof tot afvalfase) van een product. Verder worden praktijkvoorbeelden gegeven, voorbeelden van milieuparagrafen in een (Europese) tender of wordt verwezen naar websites met diepgaandere informatie. De informatie die wordt aangeboden dient als een handreiking. Voor duurzaam inkopen zijn namelijk geen concrete criteria gedefinieerd en gelden geen verplichtingen. De inkoper kiest in principe zelf zijn duurzaamheidscriteria aan de hand van deze website, andere informatiebronnen of adviesbureaus. Op de website van

⁴ Gebruikte bronnen voor dit hoofdstuk zijn (Winnink, 2004), SenterNovem en Milieukeur.

⁵ www.senternovem.nl/duurzaaminkopen.

SenterNovem worden wel aanbevelingen gedaan over mogelijke criteria. Deze zijn bijvoorbeeld afgeleid van bekende keurmerken⁶.

Verder worden hulpmiddelen aangereikt om het voor een overheidsorganisatie zo eenvoudig mogelijk te maken om het duurzaam inkopen in te voeren in de praktijk. Voorbeelden daarvan zijn de Toolbox Duurzaam Inkopen en de Nota Duurzaam Inkopen. De Toolbox onderscheidt zes fasen van het inkoopproces en biedt voor iedere fase praktische ondersteuning om duurzaamheid bij het inkopen te betrekken. De Nota Duurzaam Inkopen is een stappenplan aan de hand waarvan een organisatie een nota ofwel beleidsplan Duurzaam Inkopen kunt opstellen. Een hulpmiddel specifiek voor gemeenten is de **Menukaart Duurzaam Inkopen**. Deze menukaart biedt concrete duurzaamheidscriteria voor de 13 inkooppakketten in Tabel 3. Per pakket worden drie ambitieniveaus (actief / voorlopend / innovatief) onderscheiden, waarmee overheden eenvoudig een ambitie in hun beleid kunnen vastleggen en hun activiteiten ten aanzien van duurzaam inkopen transparant kunnen maken.

Tabel 3 Inkooppakketten menukaart duurzaam inkopen

Inkooppakket
<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfskleding • Betonproducten • Catering • Dienstauto's • Drukwerk • Energie • Groen en verharding • Hydraulische oliën • ICT hardware • Openbare verlichting • OV-busvervoer • Papier • Schoonmaak

Een ander belangrijk hulpmiddel om duurzaam inkopen te bevorderen is de deelnameverklaring. Met het ondertekenen van deze verklaring spreekt een organisatie de intentie uit om duurzaamheid serieus te nemen en te betrekken in het inkoopproces. Meer concreet houdt dit in dat een organisatie:

- vastgestelde adviezen door het programma Duurzaam Inkopen (o.a. ontwikkelde hulpmiddelen, zoals de menukaart) gebruikt bij de inkoopactiviteit;
- ervaringen met deze hulpmiddelen terugkoppelt naar het programma;
- de benchmark (vanaf najaar 2005) invult en meewerkt aan de landelijke monitoring (1x per 2 jaar);
- informeert over zijn vorderingen en best-practices op het gebied van duurzaam inkopen, zodat andere organisaties hier van kunnen leren;
- rapporteert in het jaarverslag of het milieujaarverslag van zijn organisatie over de vorderingen op het gebied van duurzaam inkopen;
- deelnemer wordt aan het programma Duurzaam Inkopen van SenterNovem.

⁶ De overheid kan deze keurmerken echter niet direct noemen, vanwege EU-regels voor de interne markt. Dit kan namelijk discriminerend werken voor leveranciers die het keurmerk niet hebben.

Inmiddels zijn er al 122 deelnemers, waarvan 82 gemeenten, 8 provincies, 18 waterschappen en 14 rijksoverheden aan het programma (website van SenterNovem, september 2005).

2.3 Stand van zaken

Van februari tot juni 2004 heeft bureau Adjust Procurement Solutions in opdracht van het Ministerie van VROM en van SenterNovem, een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken van duurzaam inkopen bij overheden.

In totaal hebben 165 gemeenten, waterschappen, provincies, ministeries en diensten hun medewerking verleend aan dit onderzoek. Naast alle deelnemers aan het programma Duurzaam Inkopen, is een representatieve steekproef genomen onder niet-deelnemers aan het programma.

In het onderzoek is de stand van zaken bepaald op het gebied van beleid, implementatie en resultaat aan de hand van drie indicatoren. De beleidsindicator is van belang om inzicht te verkrijgen in hoeverre duurzaam Inkopen beleidsmatig is vastgelegd en dus verankerd is binnen de organisatie. De implementatie-indicator geeft aan of duurzaam inkopen een punt van aandacht is bij het inkoopproces. De resultaatsindicator gaat een stap verder en geeft aan welk percentage van de geleverde inkopen voldoet aan de gedefinieerde criteria voor milieu en sociale aspecten.

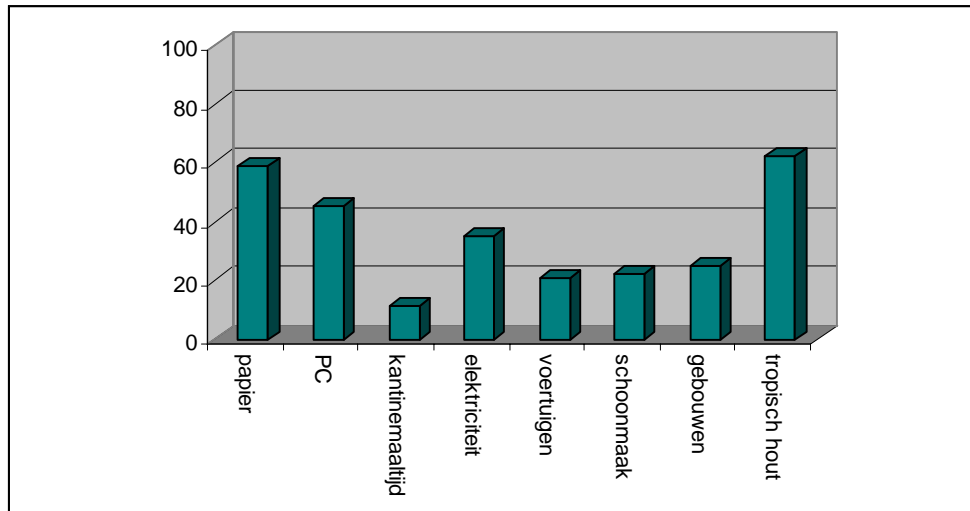
Het aantal organisaties dat in een beleidsdocument aandacht geeft aan duurzaam inkopen is in totaal 28%. Wat opvalt is dat de nationale overheid hierbij het hoogst scoort en de diensten van ministeries en de gemeenten hierbij achterlopen. Bij slechts 11% van de organisaties wordt het beleid voor Duurzaam Inkopen ook daadwerkelijk geëvalueerd.

Bij 50% van de organisaties is duurzaam inkopen geïmplementeerd, ofwel is er aandacht voor duurzaam inkopen ergens in het aankoopproces. Dit percentage is relatief hoog in vergelijking met het resultaat, ook al wordt er uitgegaan van een vrij lichte definitie van duurzaam inkopen⁷. Hoofdconclusie van het evaluatierapport is namelijk dat thans bij circa 20% van de inkopen van de Nederlandse overheid duurzaamheid expliciet wordt meegewogen in het inkoopproces. Hierbij zijn echter wel duidelijke verschillen waar te nemen tussen productcategorieën zoals Figuur 1 laat zien. Let wel: de percentages zeggen niets over de zwaarte van de criteria waaraan de producten voldoen, maar alleen *dat* ze voldoen aan (door de organisatie) bepaalde criteria. Verder zijn deze percentages gebaseerd op inschattingen van de respondenten zelf en zijn ze niet berekend op basis van facturen. Zo wordt in het onderzoek geconcludeerd dat in 60% van de gevallen inkoop van hout op basis van criteria van duurzaam inkopen gebeurt. FSC Nederland (mondelinge mededeling) geeft aan dat in werkelijkheid dit percentage veel lager is en dat het hierbij veelal gaat om een intentieverklaring die in de praktijk (nog) niet wordt ondersteunt door maatregelen (zoals controleren bestek, facturen en certificaat betrokken toeleverend bedrijf).

⁷ De gehanteerde definitie van duurzaam inkopen was: het meenemen van milieu- en sociale aspecten in elke fase van het inkoopproces, zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van een product of dienst dat aan deze milieu- en sociale aspecten voldoet.

Gemeenten en waterschappen blijken achter te blijven bij het Rijk en de provincies wat duurzaam inkopen betreft. Vermoedelijk zijn gemeenten nog wat minder bekend met dit begrip en de methoden duurzaam inkopen te organiseren en is daardoor ook nog minder gewerkt aan het creëren van draagvlak.

Figuur 1 Percentage Duurzaam Inkopen per productgroep



In het onderzoek is ook gevraagd naar knelpunten voor Duurzaam Inkopen. De belangrijkste obstakels die worden genoemd zijn een gebrek aan kennis over milieuvriendelijke producten en milieu- en of sociale criteria en het dat het management Duurzaam Inkopen niet stimuleert (zie Tabel 4). In de praktijk gaat het daarbij waarschijnlijk om gebrek aan **toegang** tot de relevante kennis. Zo is op de site www.senternovem.nl/duurzaam_inkopen namelijk veel materiaal voor handen en wordt op verzoek ook gerichte kennis aangeboden. De tijd om hiervan gebruik te maken, te investeren in scholing en deel te nemen aan informatiebijeenkomsten is mogelijk een grotere belemmering.

Tabel 4 Obstakels voor Duurzaam Inkopen

	%
Inkoper wordt niet gestimuleerd door management	36
Inkoper wordt niet gestimuleerd door politiek	19
Duurzaam inkopen wordt te duur bevonden	27
Gebrek kennis over milieuvriendelijke producten/ milieu en of sociale criteria	45
Onduidelijkheid over opnemen milieucriteria in Europese aanbesteding	22
Ontbreken goede informatie over Duurzaam Inkopen	25
Anders	27

Bron: Winnink, 2004.

2.4 Beleidsdoel

Om een stimulans te geven aan Duurzaam Inkopen heeft staatssecretaris Van Geel op de netwerkdag duurzaam inkopen 2004 als beleidsdoel aangegeven dat in 2010 de overheid minstens de helft van de aanbestedingen groen moet inkopen. Daarnaast is inmiddels voor het Rijk een nog hoger doel gesteld. In de Tweede Kamer is eind juni 2005 een motie aangenomen om uiterlijk in 2010 bij alle rijksinkopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Hoewel dit ambitieus klinkt, is het nog geen garantie voor een goed resultaat:

- ten eerste is niet vooralsnog niet duidelijk of het in de motie om een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting gaat;
- daarnaast betreft het alleen het percentage duurzaam inkopen, maar wordt geen invulling gegeven aan de duurzaamheidscriteria. De inkomer kan dus zelf zijn criteria voor duurzaam inkopen definiëren.

Andere beleidsdoelstellingen die een relatie hebben met duurzaam inkopen zijn 50% hernieuwbare energie bij de rijksdiensten in 2004, hetzij door eigen opwekking, hetzij door inkoop (NMP4, pagina 102), Energiegebruik rijksdiensten klimaatneutraal in 2012 (NMP4, pagina 102), Vergaande reductie NO_x-emissies (NMP4, pagina 102).

2.5 Menukaart als model voor een benchmark

Zoals eerder aangegeven biedt de menukaart duurzaam inkopen concrete duurzaamheidscriteria voor de 13 inkooppakketten in Tabel 3. Per pakket worden drie ambitieniveaus (actief / voorlopend / innovatief) onderscheiden. Bij ieder niveau hoort een set van criteria. Deze zijn voor ieder product weer anders. De menukaart vormt een kader waarbinnen gemeenten hun duurzaam inkopenbeleid kunnen vormgeven. We hebben daarom gekeken naar de mogelijkheid om de benchmark duurzaam inkopen af te leiden of te koppelen aan deze menukaart. De vraag is in hoeverre de menukaart daarvoor voldoende aanknopingspunten biedt. Over deze vraag hebben vijf CE deskundigen op het gebied van verkeer, energie, industrie en milieubeleid hun mening gegeven. De samenvattende conclusies zijn:

- De menukaart geeft een breed overzicht van concrete criteria voor het duurzaam inkopen, en kan dus een belangrijk handvat zijn bij de ontwikkeling van een benchmark duurzaam inkopen.
- De menukaart is echter geen sluitend overzicht. Soms ontbreken (ook belangrijke) criteria. Bij catering bijvoorbeeld wordt in het kader van sociale criteria wel koffie genoemd, maar is er geen specifieke aandacht voor biologisch vlees. Terwijl over de gehele keten bezien, vlees en andere dierlijke eiwitten en vetten voor een belangrijke milieubelasting zorgen.
- Tussen de duurzaamheidswinsten van verschillende criteria binnen een bepaald niveau, kunnen grote verschillen bestaan. Ter illustratie twee criteria bij het niveau actief van het inkooppakket van OV-busvervoer: dat het voertuig beschikt over een roetfilter levert veel meer milieuwinst op dan het feit dat banden een lage rolweerstand hebben. Als beide criteria als indicator worden

meegenomen in een benchmark, zouden ze redelijkerwijs verschillend gewogen moeten worden.

- De onderscheiden drie niveaus (actief, voorlopend, innovatief) zijn niet geschikt om gemeenten op te rangordenen. Er zijn namelijk grote verschillen tussen dezelfde ambitieniveaus van verschillende producten, wat betreft inspanning en duurzaamheidswinst. Het niveau voorlopend van product A is dus niet zonder meer vergelijkbaar met het niveau voorlopend van product B. Daarnaast zijn de verschillen tussen de drie niveaus bij sommige producten groot, en bij sommige producten klein. Dit beide pleit voor het gebruik van de losse criteria die onder ieder ambitieniveau staan als indicator en niet voor het gebruik van de ambitieniveaus.
- Niet alle criteria hebben (heel duidelijk) betrekking op duurzaam inkopen. Ter illustratie een criterium bij het niveau innovatief van het inkooppakket van OV-busvervoer: de chauffeur wordt d.m.v. een cursus attent gemaakt op zuinigere rijstijlen. Dit soort vragen, met een onduidelijke relatie met duurzaam inkopen, leveren vraagtekens op bij de respondent en verlies aan vertrouwen in het instrument.

2.6 Maatschappelijke benchmark Duurzaam Inkopen

COS Nederland heeft, aansluitend bij het programma Duurzaam Inkopen van de overheid, in het kader van de Lokale Duurzaamheidsmeter 2005 een benchmark 'duurzaam ondernemen' ontwikkeld. 192 gemeenten namen deel in dit onderdeel van de duurzaamheidsmeter. Het aantal vragen was beperkt. Hiermee is een eerste ervaring opgedaan met een eerste benchmark duurzaam inkopen die in 2006 en 2007 uitgebouwd en gebruikt zal worden door de maatschappelijke organisaties. Vanuit de Lokale Duurzaamheidsmeter 2005 heeft Milieudefensie gegevens betrokken voor haar eigen specifieke klimaatbenchmark (zie www.klimaatkaart.nl). Daarmee lieten COS Nederland en Milieudefensie zien dat het mogelijk is om vanuit een gemeenschappelijke database verschillende gebruikers op maat te voorzien van materiaal. Voor de uitwerking van de Lokale Duurzaamheidsmeter als benchmark voor Duurzaam Inkopen is het van belang een beter gedifferentieerd beeld te krijgen van typen indicatoren en productgroepen en te onderzoeken hoe aansluiting te vinden is bij o.a. de benchmark en menukaart van SenterNovem. De resultaten van onderhavige studie worden daarvoor gebruikt.

3 Benchmarken bij de overheid

3.1 Wat is benchmarken?

Al ruim 10 jaar wordt het instrument benchmarken met succes toegepast binnen het bedrijfsleven om hun concurrentiepositie te verbeteren en de kwaliteit van hun producten en diensten te verhogen. Inmiddels maakt Benchmarken ook zijn opmars binnen de overheid. Ondermeer als gevolg van het bedrijfsmatig denken en sturen binnen de overheid en het dualiseren van het gemeentebestuur. Dit laatste vereist meer transparantie in bestuur en management, omdat het controleren of de gemeente voldoende presteert en efficiënt met haar middelen omgaat, een van de kerntaken van de gemeenteraad is geworden. Daarnaast is er in de publieke sector geen sprake van marktwerking en mist dus de stimulerende werking van concurrentie op het verbeteren van de kwaliteit. Benchmarken is een hulpmiddel om beleid en organisatie scherp te houden en kan vaak veel goedkoper zijn dan zelf onderzoek uitvoeren.

Het woord benchmark betekent letterlijk referentiepunt en is afkomstig uit de landmeetkunde. Voor het maken van een plattegrond wordt één punt in het desbetreffende gebied als referentiewaarde gebruikt voor de plaatsbepaling van alle andere objecten. Inmiddels bestaan verschillende definities voor benchmarking. Sommigen benadrukken het leereffect van benchmarking, andere veel meer het proces van vergelijken en onderzoeken. In dit rapport hanteren we een *afgeleide* definitie van Camp, (1992):

'het systematisch onderzoeken en vergelijken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van organisaties op een bepaald gebied om te komen tot identificatie en implementatie van verbetermogelijkheden voor het eigen presteren.'

Voor deze vrij algemene definitie hebben we gekozen, omdat de partijen die een benchmark voor duurzaam inkopen willen opstellen, ieder hun eigen doel en resultaat hiermee voor ogen hebben. SenterNovem legt het accent op het leereffect 'binnen' de gemeentelijke organisatie. De door SenterNovem voorgestelde benchmark zal ook niet 'publiek' zijn. De maatschappelijke organisaties leggen het accent op een publieke benchmark en het leereffect gestimuleerd door maatschappelijk debat en politiek draagvlak.

Het gaat ten slotte bij benchmarken uitdrukkelijk om drie stappen: het *vergelijken* van prestaties en werkwijzen, het *identificeren* van verbetermogelijkheden en het *implementeren* daarvan. Deze stappen dienen methodisch aan elkaar gekoppeld te zijn. Is alleen sprake van een vergelijking van prestaties, zoals bij monitoren, dan kan beter over prestatievergelijking worden gesproken. In vergelijking met monitoring speelt bij benchmarking echter veel meer de vraag hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. Is daarnaast alleen sprake van verbeteren, zoals bij de balanced scorecard en het INK model, dan kan beter van permanente kwaliteitsverbetering worden gesproken (Wiendels, 2005).

3.2 Kansen en valkuilen van benchmarken

Gemeenten staan een veelheid aan kwaliteitsinstrumenten ter beschikking om de prestaties te vergelijken en te verbeteren zoals de monitor, de beleidsevaluatie, het tevredenheidsonderzoek, de quickscan, burgerpeilingen, INK en Balance Score Card, etc. De kracht van Benchmarken in relatie tot deze instrumenten is dat door de vergelijking met andere organisaties er een (objectieve) norm ontstaat. Benchmarken maakt transparant hoe het presteren van een gemeente zich verhoudt tot dat van anderen. Dit kan zorgen voor een extra prikkel om beter te gaan presteren, zeker wanneer de benchmarkresultaten openbaar worden gemaakt, waardoor de sturende werking van de markt ook van kracht wordt voor gemeentelijk diensten en producten. In het algemeen biedt benchmarking de volgende kansen.

Kansen:

- *Transparantie*: Allereerst maakt benchmarken het functioneren van gemeenten meer transparant. Een belangrijke factor vanuit politiek oogpunt maar zeker ook vanuit het oogpunt van de burger.
- *Sterkte/zwakte analyse*: Benchmarken brengt de sterke en zwakke kanten van de eigen organisatie in beeld. Deze informatie kan bij belangrijke beslissingen op het gebied van het inrichten van de organisatie van cruciaal belang zijn.
- *Verbeterde managementinformatie*: Benchmarken leidt vaak tot een betere gegevenshuishouding en daarmee tot betere managementinformatie, waardoor sturing makkelijker wordt.
- *Strategische bijdrage*: Benchmarken dwingt tot nadenken over het functioneren van de eigen organisatie en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de strategievorming en implementatie.
- *Vernieuwing*: Benchmarken levert input voor verbeterings- en vernieuwingsmogelijkheden, omdat de deelnemers gevraagd wordt daar informatie over te geven.
- *Draagvlak*: Benchmarken kan helpen bij het creëren van draagvlak voor verdergaand beleid, bij bestuur en management, door te laten zien dat andere gemeenten wel in staat zijn beter te scoren op bepaalde indicatoren.

Bronnen: Wiendels, 2005 / Werkgroep Benchmarken Openbare Sector, 2004.

Een benchmark prikkelt een organisatie om te leren denken over het eigen functioneren in relatie tot dat van anderen, waardoor de organisatie als geheel op een hoger niveau komt. Benchmarking kent echter ook zijn keerzijdes en bij het toepassen van het instrument moet rekening worden gehouden met de onderstaande effecten. Voor de meeste van deze effecten geldt dat ze toenemen naarmate prestatie meting met meer dwang wordt ingezet. Dit wordt ook wel de **paradox van de toenemende perverse effecten** genoemd: naarmate de bestuurder (of een andere uitvoerder van de Benchmark) meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces, neemt de kans op het optreden van ongewenste (perverse) effecten toe.

Valkuilen

- *Misinterpretatie*: Een slechte prestatie hoeft niet altijd een lage inspanning van de gemeente te betekenen, omdat iedere gemeente weer andere (regionale) omstandigheden kent.
- *Misrepresentatie*: Benchmarken kan teveel een afrekeninstrument, waardoor partijen gegevens niet of onjuist aanleveren. Benchmarken vereist dus draagvlak bij de deelnemers!
- *Fixatie op meten*: Een andere risico is dat partijen zich focussen op de indicatoren die gemeten worden omdat die goed scoren, in plaats van op het achterliggend doel.
- *Bijziendheid*: Men raakt gefixeerd op korte termijn doelen ten koste van die van de langere termijn.
- *Tunnelvisie*: Opdrachtgever en/of organisatie zijn eenzijdig gericht op de meetbare gegevens ten koste van de niet kwantificeerbare aspecten van de prestatie.
- *Verkalking*: Een vast systeem van plannen en controleren kan tot verstarring leiden en beperkt de mogelijkheden om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.
- *Niet algemeen toepasbaar*: Benchmarken leent zich minder voor het verbeteren van complexe activiteiten, die zich lastig laten vertalen in een beperkt aantal indicatoren.
- *Continu proces*: Benchmarken is geen eenmalige operatie en heeft met name effect als het gaat om een continu proces van vergelijken en meten. Deelnemers hebben tijd nodig om een leerproces door te maken en moeten zich kunnen profileren met verbeteringen.
- *Hoge administratieve lasten*: Benchmarken is kostbaar en arbeidsintensief, met name in de beginfase. Hierbij maakt het verschil of het benchmarkonderzoek zich beperkt tot relatief eenvoudig te verkrijgen en geregistreerde gegevens of dat 'nieuwe' gegevens worden verzameld.
- *Onvergelijkbaarheid*: Het vergelijken van de prestaties van gemeentes met die van anderen is vaak lastig door (grote) verschillen in registratiewijzen en definities.

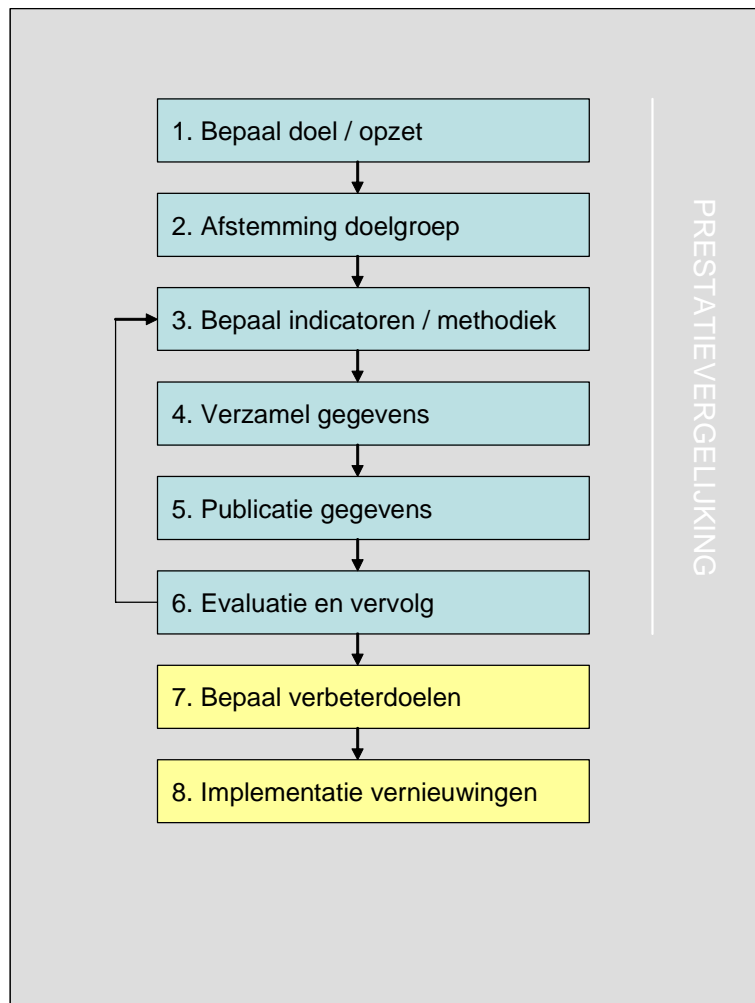
Bronnen: Vondervoort, 2002 / Albeda, 2005 / Werkgroep Benchmarken Openbare Sector, 2004 / Wiendels, 2005).

3.3 Stappenplan voor Benchmark Duurzaam Inkopen

Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf zijn er verschillende vormen voor Benchmarken. Het doel en allerlei situationele factoren bepalen hoe een benchmark wordt ontwikkeld, uitgevoerd en gepubliceerd. De werkgroep Benchmarken Openbare Sector (2004) alsmede het onderzoeks- en adviesbureau van VNG (Wiendels, 2005) hebben een algemeen stappenmodel ontworpen om te komen tot een benchmark. Op basis van beide modellen is een **eerste** stappenplan voor een benchmark Duurzaam Inkopen afgeleid. Dit stappenplan is een combinatie van beide modellen waarin sommige stappen een wat ander accent hebben gekregen. Zo staat bijvoorbeeld de doelgroep al min of meer vast (de gemeenten) en is dus het bepalen van deze groep niet als een aparte stap in het model opgenomen. Wel is in deze studie afstemming en overleg met de doelgroep een belangrijk item en als zodanig in het model opgenomen. De eerste zes stappen

van dit model betreffen de prestatievergelijking, en zijn onderwerp van deze studie. De laatste twee stappen leiden tot het verbeteren van de prestatie bij de deelnemers en maakt de prestatievergelijking tot een benchmark. Deze twee stappen komen in dit rapport niet aan de orde omdat het vooral een activiteit van de deelnemers is (in dit geval dus van de gemeenten). In de hiernavolgende paragrafen worden de stappen 1 tot en met 6 toegelicht.

Figuur 2 Stappenplan voor een Benchmark Duurzaam Inkopen



3.3.1 Stap 1: Doel en opzet

Een belangrijke stap in het proces is om goed te bepalen welk doel je wilt bereiken en of een benchmark daarvoor het geëigende instrument is. Dit kan ondermeer aan de hand van de krachten en valkuilen uit paragraaf 2.5. Luidt het antwoord ja, dan is de volgende overweging welke vorm van Benchmarks daarvoor het meest geschikt is. De handreiking voor prestatievergelijking binnen de openbare Sector (2004) onderscheid vijf doelstellingen van Benchmarks (zie Tabel 5). Het gaat hier om een vrij theoretische indeling van benchmarkdoelstellingen, waarvan in de praktijk meerdere varianten en mengvormen bestaan. Onderstaande vormen gaan steeds een stapje verder in mate van verantwoording

en afrekening. Het is overigens niet zo dat de verschillende vormen zich tot een groeimodel verhouden: in veel situaties is leren van elkaar het belangrijkste einddoel.

Tabel 5 Kenmerken van mogelijke vormen van benchmarken

<p>Doelstelling 1: Van elkaar en met elkaar leren (benchmarken)</p> <ul style="list-style-type: none"> • de organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen ten behoeve van zichzelf; • het gaat niet zozeer om de prestaties, maar wel om de eruit te trekken lessen ('best practices'); • een organisatie kan zich spiegelen aan organisaties door het gezamenlijk ontwikkelen en of uitvoeren van een prestatievergelijking gericht op leren; • de eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken maar spelen een minder belangrijke rol daar het vooral gaat om 'het verhaal achter de prestaties'; • bij het instrument past dat de informatie niet openbaar wordt in de vorm van een ranking. Nadere afspraken over openbaarheid worden in gezamenlijkheid van de deelnemers gemaakt.
<p>Doelstelling 2: Het bieden van transparantie aan de omgeving</p> <ul style="list-style-type: none"> • de organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen met het doel inzicht te geven aan burgers en klanten over het eigen presteren in vergelijking met dat van andere deelnemers; • de aanleiding ligt vaak in de omgeving van de betreffende organisaties (burgers, belangenhartigers, brancheorganisaties, enz. oefenen druk uit en maken behoeften kenbaar en expliciet); • de wijze waarop prestaties of aspecten worden vergeleken is voor een belangrijk deel kwantitatief; • de eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen moeten vooraf goed worden afgesproken; • informatie wordt verzameld met doel openbaar te worden gemaakt. Ranking kan hierbij een rol spelen.
<p>Doelstelling 3: Het afleggen van verantwoording aan de omgeving</p> <ul style="list-style-type: none"> • de organisatie in kwestie vergelijkt de eigen prestaties met die van anderen met het oog zich te verantwoorden over haar presteren naar de opdrachtgever en/of stakeholder(s); • prestatievergelijking gericht op verantwoorden wordt vaak opgezet met oog op imagoverbetering; • de vorm van de vergelijking zal een nadrukkelijke kwantitatieve insteek hebben; • de eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen worden onderling afgesproken en vastgesteld passend bij de afspraken die de deelnemers over het eigen presteren hebben gemaakt met hun opdrachtgevers; • bij het instrument past dat de informatie openbaar wordt gemaakt. Afhankelijk of sprake is van individuele of collectieve verantwoording kan ranking worden gebruikt als mechanisme; • de informatie kan door de deelnemende organisaties ook worden gebruikt in hun jaarlijkse verantwoording.
<p>Doelstelling 4: Het ondersteunen van extern toezicht (vergelijkend toezicht)</p> <ul style="list-style-type: none"> • de bestuurder kan het initiatief nemen tot vergelijkend toezicht. Zijn doel is dan om vast te stellen in hoeverre de organisaties onder toezicht zich gezamenlijk aan de eisen houden of dat er sprake is van (grote) onderlinge verschillen; • de toezichthouder is er mede verantwoordelijk voor dat de vergelijking fair wordt uitgevoerd; • de eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen zijn hoger naarmate er meer directe gevolgen kleven aan de resultaten van de vergelijking; • de prestatiegegevens zijn openbaar. Ranking is hierbij een belangrijke presentatievorm.

Doelstelling 5: Het afrekenen op prestaties (maatstafconcurrentie)

- een bestuurder neemt het initiatief om competitie tussen organisaties te organiseren waar die niet automatisch bestaat. Die competitie vindt haar basis in een door prestatievergelijking ontstane transparantie waaraan budgettaire consequenties worden verbonden;
- de competitie draait om een bedrijfseconomische prikkel. De bestuurder is er verantwoordelijk voor dat de competitie fair is;
- de eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiemetingen zijn hoog, en wel hoger naarmate de gevolgen voor de concurrerende organisaties groter zijn (dus de budgettaire consequenties);
- de prestatiegegevens zijn openbaar. Bij inzet van de reputatieprikkel zijn ze uiteraard actief openbaar.

Bron: Werkgroep Benchmarken Openbare Sector, 2004.

3.3.2 Stap 2: afstemming doelgroep

Benchmarken is praktisch onmogelijk zonder draagvlak binnen de doelgroep. Ten eerste omdat voor het bepalen van de indicatoren, interne gegevens nodig zijn van de deelnemers en daarnaast omdat het doel van benchmarken is dat deelnemers hun prestaties verbeteren. Het is dus van belang om in gesprekken met deelnemers ondermeer het volgende te achterhalen:

- wat hun doelen van benchmarken zijn: bijvoorbeeld steun verwerven bij bestuurders en wethouders, het leren van best practices, of het bepalen van hun positie in vergelijking van anderen;
- welke mate van openbaarheid zij acceptabel vinden en welke mening ze hebben over de wijze van publicatie;
- welke gegevens beschikbaar zijn bij gemeenten, tegen welke kosten en welke indicatoren zij belangrijk vinden;
- in grote lijnen: welke aandacht bestaat voor duurzaam inkopen, hoe verbeteringen en vernieuwingen tot stand zijn of worden gebracht en welke resultaten zijn bereikt, ondermeer om inzicht te krijgen in best practices .

Daarnaast is het van belang om overeenstemming te bereiken met de doelgroep en in grote lijnen afspraken te maken over het doel de opzet en de planning van de benchmark. Een belangrijk aspect van benchmarken is immers vertrouwen en dat is gebaat bij goede afspraken vooraf. Dat betekent dat de uitvoerder van de benchmark niet zonder overleg de doelstelling of methodiek verandert, en de aangeleverde gegevens niet gebruikt voor een ander doel. Afstemming met de doelgroep blijft wat dat betreft niet alleen beperkt tot stap 2, maar is een aspect dat tijdens het gehele ontwikkelingsproces een rol blijft spelen.

3.3.3 Stap 3: bepalen indicatoren / methodiek

Na overleg met de deelnemers kan de definitieve doelstelling worden bepaald, zodat deze meetbaar gemaakt kan worden aan de hand van een aantal indicatoren. Van belang is dat vanuit het oogpunt van inzichtelijkheid, niet te veel aspecten worden vergeleken. Andere succesfactoren bij de keuze van de indicatoren zijn: eenduidigheid, vergelijkbaarheid en de mate waarin de indicatoren zijn af te leiden uit bestaande gegevens. Het verzamelen van bestaande gegevens is in het algemeen goedkoper. 'Nieuwe' gegevens leveren daarentegen vaak verrassende gezichtspunten op.



In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten indicatoren. Daarvan is een overzicht gegeven in Tabel 6. Bij ieder type indicator is minimaal een voorbeeld op het gebied van Duurzaam Inkopen gegeven.

Tabel 6 Soorten indicatoren

Input indicatoren	Proces indicatoren	Output indicatoren
<p>Interne* Beleidsindicatoren Deze hebben betrekking op het beleid dat de deelnemer heeft vastgesteld om het doel te bereiken. Denk bijvoorbeeld aan een raadsbesluit over duurzaam inkopen, of het ondertekenen van een intentieverklaring.</p>	<p>Implementatie-indicatoren Deze geven aan in hoeverre beleid is geïmplementeerd in procedures. Denk bijvoorbeeld aan het standaard opnemen van een milieuparagraaf in een offertezoek, training, informatie, deelname platform, overlegstructuur.</p>	<p>Prestatie indicatoren Deze geven aan in welke mate aan het doel is voldaan. Bijvoorbeeld bij hoeveel procent van de aankopen duurzaamheid als beslissingsfactor is meegewogen (doelmatigheid).</p>
<p>Inspanningsindicatoren Deze geven aan welke inspanningen gemeenten hebben gedaan / beloven om het doel te bereiken. Denk bijvoorbeeld aan het vrijmaken van een budget voor Duurzaam inkopen, beschikbare formatie/tijd, toestaan van x procent meerkosten, etc.</p>		<p>Duurzaamheids indicatoren Deze geven aan in welke mate is bijgedragen aan duurzaamheid. Dit kan heel concreet door bijvoorbeeld na te gaan hoeveel CO₂-reductie is behaald door het Duurzaam Inkopen (zie ook onderstaand tekstkader) of meer indicatief door een set vragen te ontwikkelen die symbool staan voor duurzaam inkopen (doelmatigheid).</p>
		<p>Kosten Indicatoren Deze geven aan welke kosten zijn besteed om het doel te behalen (doeltreffendheid).</p>
		<p>Externe* beleidsindicatoren Deze geven aan in welke mate een deelnemer heeft bijgedragen aan een sectordeel, of doel van een hogere overheid.</p>

* Interne beleidsindicatoren hebben betrekking op eigen beleid, externe beleidsindicatoren hebben betrekking op beleidsdoelen van buiten de organisatie zoals het Rijk of een sector.

Bronnen: Vondervoort, 2002 / Albeda, 2005 / Werkgroep Benchmarken Openbare Sector, 2004 / Wiendels, 2005.

<p>Bepalen van CO₂-reductie bij Duurzaam Inkopen</p> <p>Voor het bepalen van de CO₂-reductie bij duurzaam inkopen zijn drie factoren van belang:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Inkoopbedrag. 2 Klimaatdruk / € = (CO₂-emissie / €). 3 Referentie. <p>Voor een product betekent dat meer concreet:</p> <p>Milieuresultaat product A = (klimaatdruk referentieproduct A / € - klimaatdruk nieuw product A / €) x inkoopbedrag</p> <p>Het referentieproduct kan bijvoorbeeld het gemiddelde product zijn dat thans wordt aangekocht.</p>
--

Het definiëren van goede indicatoren kan complex zijn. Hierbij kan zich een aantal specifieke problemen voordoen die betrekking hebben op heterogeniteit, kwaliteit en aantal.

Heterogeniteit

Heterogeniteit heeft te maken met situationele verschillen tussen gemeenten, zoals de politieke kleur of de grootte van de gemeente (en dus het budget dat aan inkopen wordt besteed). Hierdoor kunnen relatief veel verschillen ontstaan bij de uitkomsten van een benchmark. Deze verschillen kunnen gedeeltelijk worden opgevangen door enkele omgevingsvariabelen in de benchmark mee te nemen, mits deze dan niet te complex wordt. Een andere manier is om een prestatievergelijking te maken voor verschillende groepen deelnemers.

Kwaliteit

Kwaliteit heeft betrekking op de kenmerken van het onderwerp van benchmarking zelf. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsoordelen. Bij objectieve kwaliteitsoordelen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het aantal inkopen waarbij duurzaamheid een rol heeft gespeeld, of de bereikte CO₂-reductie. Bij subjectieve kwaliteitsoordelen kan de mening gevraagd worden aan de gebruikers, toezichthouders of het personeel. Als deze kwaliteitsoordelen niet op een juiste wijze worden verwerkt in de benchmarkexercitie ontstaat er een verkeerd beeld van het functioneren van de organisatie en worden er onjuiste verbeterdoelen opgesteld.

Myopia

Bij het vaststellen van indicatoren kan het verschijnsel van myopia optreden. Dit wil zeggen dat er dermate veel indicatoren worden opgesteld, dat de uitkomsten van de prestatiemeting niets meer zeggen.

3.3.4 Stap 4: verzamelen van gegevens

Nadat de indicatoren zijn vastgesteld volgt het verzamelen van de gegevens. Hierbij kan bijvoorbeeld in het oog springen dat bepaalde gegevens niet of niet goed worden geregistreerd of dat gegevens onduidelijk of onbetrouwbaar zijn. In dat geval is het noodzakelijk om de methodiek of zelfs indicatoren aan te passen zodat wel een goede gegevensverzameling mogelijk is. Bij de gegevensverzameling is het van belang om duidelijk en open te zijn over de methodiek die wordt gehanteerd om tot een beoordeling te komen. Dit voorkomt misverstanden en verhoogt de respons.

Bij grootschalige benchmarks is het aan te bevelen om een plan van aanpak te schrijven voor de gegevensverzameling. Aandachtspunten hierin zijn wie benaderd moeten worden (adreslijst), op welke manier (per post / per mail), responstijd, mogelijkheden om de respons te verhogen (nabellen, koppelen aan een ludieke actie, inschakelen van andere belanghebbende partijen die de doelgroep kan stimuleren of zelfs verplichten om mee te doen, etc.).



3.3.5 Stap 5: publicatie gegevens

Een belangrijke vraag bij de publicatie van gegevens is of voor openbaarheid moet worden gekozen. Dit hangt ondermeer af van het doel van de benchmark. Is het doel om de transparantie van het handelen van de overheid te bevorderen, dan is openbaarheid vanzelfsprekend belangrijk. Ligt het accent op het van elkaar leren, en wordt dat gedaan door met elkaar te discussiëren en te overleggen, dan is openbaarheid niet persé nodig. Het risico bij openbaarheid is dat gemeenten niet aan de benchmark willen meedoen uit angst voor negatieve publiciteit. Deze angst kan deels worden weggenomen door naast de score, ook de verbetermogelijkheden inzichtelijk te maken, zodat een gemeente handelingsperspectief heeft. Een voorwaarde daarbij is wel dat de benchmark actueel blijft en periodiek wordt herhaald. Alleen dan hebben gemeenten de mogelijkheid om te stijgen op de ladder.

Wanneer gegevens niet openbaar worden is het aan te bevelen om de score van een deelnemende partij te vergelijken met bijvoorbeeld een gemiddelde score, of met 'best practices'. Zodoende kan een partij zijn of haar prestaties toch afzetten tegen prestaties van vergelijkbare organisaties. Verder is het vanzelfsprekend ook hier van belang dat een deelnemende partij inzicht krijgt in verbetermogelijkheden.

3.3.6 Stap 6: evaluatie en vervolg

De laatste fase is een belangrijk onderdeel van de implementatiefase. Na een eerste ronde van gegevensverzameling en het bepalen van de indicatoren is het van belang om terug te kijken naar de eerste stappen. Is het doel bereikt? Zijn de indicatoren en de methodiek goed gekozen? Wat kan worden verbeterd? Verder is het van belang dat in de loop der tijd de benchmarkaanpak wordt aangepast aan de veranderingen zich voordoen. Met andere woorden: de keuze voor een bepaalde doelen, indicatoren en een aanpak is niet statisch. Het is juist van belang om steeds scherp te blijven op manieren om meer efficiëntie en/of kwaliteit te bereiken.



4 Resultaten

4.1 Benchmarken in ontwikkeling

In de eerste workshop van dit project is preciezer nagegaan welke Benchmarken voor duurzaam inkopen in ontwikkeling zijn en welk doel de makers daarmee voor ogen hebben. Een samenvatting daarvan staat in Tabel 7. Hierbij zij opgemerkt dat de maatschappelijke organisaties gezamenlijk de benchmark ontwikkelen en de resultaten verzamelen. Het verschil zit in het gebruik van de resultaten en de wijze van de publicatie. Globaal kan dus worden gesproken van twee type benchmarken: een van de maatschappelijke organisaties en een van SenterNovem. Tussen deze twee benchmarken bestaan belangrijke verschillen. De benchmark van de maatschappelijke organisaties is vooral publieksgericht en is bedoeld voor het creëren van draagvlak voor duurzaam inkopen bij het bestuur ondermeer via de burger en lokale maatschappelijke organisaties. Het zal hier gaan om een smalle benchmark die betrekking heeft op de belangrijke productgroepen en de duurzame alternatieven. De benchmark van SenterNovem is vooral informatief en ondersteunend van karakter en is gericht op de gemeentelijke beleidsmedewerker. Het wordt gepositioneerd als instrument waarmee het behaalde resultaat van duurzaam inkopen kan worden bepaald in relatie tot andere gemeenten en inzicht geeft in de mogelijkheden om dit te verbeteren. Deze benchmark zal betrekking hebben op een breder palet aan productgroepen.

Klimaatvriendelijk inkopen

In dit project trachten Milieudefensie en het Klimaatverbond om samen met de burger lokale politieke steun te creëren voor klimaatvriendelijk inkopen bij alle gemeenten. Belangrijkste middel hiervoor is een vergelijkende website, waarop de inkoopactiviteiten van gemeenten gemeten en vergeleken kunnen worden aan de hand van een benchmark klimaatvriendelijk inkopen. De ranking zal voor een groot deel plaatsvinden op basis van prestatie-indicatoren voor klimaat.

Er wordt op de website ook aandacht besteed aan informatievoorziening over het belang van en concrete mogelijkheden om klimaatvriendelijk in te kopen. De mogelijkheden worden gepresenteerd in een tien-productenlijst aan de hand van voorbeelden van gemeenten die hiermee al goed bezig zijn.

Een belangrijk piekmoment in het project zijn de gemeenteraadverkiezingen in maart 2006. Milieudefensie wil samen met burgers van de gemeenten zorgen dat klimaatvriendelijk inkopen een onderwerp wordt van lokaal maatschappelijk debat door op te roepen dat een klimaatvriendelijk inkoopbeleidsvoornemen op wordt genomen in het collegeakkoord.

Mijn wereldgemeente koopt duurzaam

COS Nederland bereidt een landelijk traject voor gericht op duurzaam inkopen door provinciale en lokale overheden. In dit tweejarig durende project wordt een benchmark ontworpen en uitgevoerd, worden twee brochures opgesteld (over duurzaam inkopen en duurzaam beleggen die worden gekoppeld aan twee websites met actuele informatie. De benchmark biedt inzicht in de kwaliteit van de

inspanningen van alle afzonderlijke gemeenten. Hierbij zal de nodige aandacht worden besteed aan input en procesindicatoren omdat hiermee het duurzaam inkopen binnen een organisatie kan worden verankerd. De benchmark is met name gericht op de wethouders, omdat zij in het duale stelsel sleutelfiguren zijn bij het bepalen van het beleid. Door openbare ranking wordt druk uitgevoerd op het bestuur om beter te scoren op het gebied van duurzaam inkopen. De informatieverzameling en verspreiding vindt plaats via een GIS ontsloten systeem en aan de hand van breed verspreide publicaties. De resultaten worden digitaal verzameld met behulp van lokale maatschappelijke organisaties. Deze formule werkt effectief en leidt tot een hoge respons, zo blijkt uit de lokale duurzaamheidsmeter. Het bereik van deze campagne is 450 gemeenten. In ongeveer 200 gemeenten zullen alle fracties en raadsleden betrokken worden terwijl in ongeveer 80 gemeenten maatschappelijke organisaties zich hard zullen maken voor duurzaam inkopen en beleggen.

Duurzaam Inkoopbeleid gemeenten

In dit project van 12 maanden, als onderdeel van het programma gemeentelijk milieubeleid, wordt door de milieufederaties en SNM het duurzaam inkopen gestimuleerd in 45 gemeenten. Het gaat hier om een intensieve voorlichting aan de gemeenten over te nemen maatregelen en duurzame alternatieven voor drie productgroepen. Uiteindelijk wordt bepaald welke van de gemeenten de koploper is, zodat deze gemeente als voorbeeld kan dienen voor de anderen. Belangrijke doelen van de benchmark zijn het verlagen van drempelvrees, het leren van elkaar en het positief stimuleren.

Omdat het verlagen van drempelvrees (bijvoorbeeld voor biologische catering) belangrijk is en ook de situatie per gemeente divers is (sommige gemeenten hebben geen kantine) ligt de er nodige aandacht op inputindicatoren (dus besluitvorming dat biologische catering belangrijk is) en een stukje proces (hoe implementeer je dat?).

Benchmark Duurzaam Inkopen SenterNovem

In het kader van het programma Duurzaam Inkopen wil SenterNovem een benchmark ontwikkelen met als extra instrument voor de beleidsmedewerker. Dit instrument moet de gemeente inzicht geven in zijn prestaties op het gebied van duurzaam inkopen vergeleken met andere gemeenten. Het leereffect staat bij deze benchmark centraal, bijvoorbeeld door aan de hand van best practices inzicht te geven in de verbetermogelijkheden. Het zal waarschijnlijk gaan om een anonieme benchmark, die betrekking heeft op een brede set van productgroepen. Het verzamelen van kwalitatieve informatie is belangrijk in deze benchmark, omdat met dezelfde resultaten monitoring van duurzaam moet kunnen plaatsvinden. Hiermee moet dus minimaal het percentage duurzaam inkopen bepaald kunnen worden zoals is gedaan in de evaluatie van 2004 (zie paragraaf 2.3).

SenterNovem zal in hun benchmark veel aandacht hebben voor input en procesindicatoren. Dus gericht op de vraag of voldoende beleidskader is om het beleid vorm te geven (en te autoriseren) en of de betrokken ambtenaren voldoende geïnformeerd zijn om hiermee ook daadwerkelijk aan de slag te gaan. Anderzijds



is in het kader van de monitoring ook belangrijk om inzicht te hebben in outputindicatoren.

Tabel 7 Benchmarken Duurzaam Inkopen in ontwikkeling

Project	Duurzaam Inkopen Gemeenten	Klimaatvriendelijk Inkopen voor Gemeentes	Mijn wereldgemeente koopt duurzaam	Programma Duurzaam Inkopen
Uitvoerders	Provinciale Milieufederaties	Milieudefensie en Klimaatverbond	COS Nederland	SenterNovem en VROM
Doel	Drempelvrees verlagen, draagvlak realiseren. In eerste instantie dus volgens de milde vormen van Benchmarken: van elkaar leren en bieden van transparantie. Aarzeling voor afrekenen.	Door ranking of het uitdelen van onvoldoendes druk uitoefenen op gemeenten. Het gaat dus om de hardere vormen van benchmarken, richting afrekening. Tevens is het doel om transparantie te bieden aan de burger.	Door ranking wordt druk uitgeoefend op het duurzaam inkopen. Ook hier gaat het dus om de hardere vormen van benchmarking richting afrekening.	De benchmark zal een extra Tool zijn om DI te bevorderen. Geen openbare resultaten. Een gemeente kan eigen stand van zaken bepalen a.d.h.v. een referentie. Dus volgens milde vormen van Benchmarken: met en van elkaar leren.
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsambtenaren voor uitvoering. • Wethouders voor politieke dekking. 	<ul style="list-style-type: none"> • De politiek (o.a. raad). • De burger. 	<ul style="list-style-type: none"> • De Raad: in het duale stelsel is de wethouder steeds meer uitvoerder van raadsbesluiten. • Andere maatschappelijke organisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsambtenaar.
Type indicatoren	Nodige aandacht voor input en procesindicatoren.	Veel aandacht voor output (prestatie) indicatoren voor klimaat.	Input en procesindicatoren krijgen een belangrijke plaats.	Aandacht voor input en procesindicatoren t.b.v. beleid en outputindicatoren voor monitoring.
Producten (voorlopige keuze)	<ul style="list-style-type: none"> • Energiebesparing. • Dienstauto's. • Schoonmaak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elektriciteit. • Financiële producten. • Vervoer. • Energiebesparing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kleding. • Energie/klimaat. • Financiële producten • Hout. 	Volle breedte: de 13 productgroepen die in de menukaart zijn gedefinieerd.

In het proces van samenwerking van de maatschappelijke organisaties is uiteindelijk gekozen voor een gecombineerde benchmark, gebruik makend van de methodiek van de Lokale Duurzaamheidsmeter. Hierdoor werd ook een benchmark 'kantine' toegevoegd (Milieufederaties), werd de benchmark versterkt met Fair Trade onderdelen (FairProcura) en werd rond duurzaam hout en papier de benchmark uitgebreid (FSC NL). Hierdoor ontstond een brede benchmark die, vanuit de database van de duurzaamheidsmeter, weer te splitsen is in specifieke sets indicatoren met hun eigen wegingsfactoren en presentatie.

4.2 Resultaten interviews en dilemma's

Voor het ontwikkelen van een benchmark is het belangrijk te weten wat 'verwachtingen', 'wensen' en 'mogelijkheden' zijn van de gemeenten. Zij vormen immers de belangrijkste 'informanten' en binnen de gemeentelijke organisatie zal de benchmark ook tot verandering/versterking van duurzaam inkoopbeleid moeten leiden. In het onderzoek zijn een twintigtal met name mondelinge interviews afgenomen. Hierbij zijn zowel inkopers, milieubeleidsmedewerkers als wethouders benaderd. In bijlage A is de vragenlijst die als richtlijn tijdens de interviews is gebruikt opgenomen. In bijlage B vindt u een lijst met de namen van de geïnterviewden en in bijlage C per vraag een samenvatting van alle antwoorden.

In het algemeen waren de respondenten positief over een benchmark duurzaam inkopen en zien ze dit als een belangrijk middel om hun positie te bepalen en draagvlak te creëren op dit vlak. Grote drempels voor deelname worden niet voorzien, mits de tijdsbesteding beperkt is. Zelfs het risico op negatieve publiciteit wordt door de meeste respondenten niet als een te grote drempel ervaren. Hoewel sociaal wenselijkheid hier een rol bij kan spelen, wordt dit bevestigd door de algemene voorkeur voor de wijze van publicatie. Bijna unaniem wordt voor openbare ranking gekozen, omdat ze bij deze vorm van publicatie hun positie het beste kunnen relateren aan andere gemeenten en hierdoor bekend wordt welke andere gemeenten het goed of slecht doen. Daarnaast is openheid naar de burger toe een belangrijke reden om voor deze vorm te kiezen.

Uit de resultaten van de interviews kwam een aantal dilemma's naar voren. In de tweede workshop zijn deze besproken en is per dilemma gekeken naar mogelijke oplossingen. Verder is nagegaan naar of de concept benchmark conflicteert met het concept van de maatschappelijke organisaties en zijn enkele aanbevelingen gedaan. Hieronder zijn de dilemma's toegelicht en vindt u mogelijke oplossingen en aanbevelingen voor de benchmarken in ontwikkeling in grijze kaders.

Dilemma 1: concrete indicatoren <=> snel invulbaar

Een groot dilemma is dat de geïnterviewden een duidelijke voorkeur hebben voor duidelijke concrete prestatie-indicatoren, maar in de meeste gevallen nauwelijks tijd kunnen of willen investeren om de enquête voor de benchmark in te vullen. Zo geven de respondenten aan dat ze prestatie-indicatoren voor een aandeel van 51% willen terugzien in de benchmark, naast een aandeel van beleid en implementatie-indicatoren van respectievelijk 22% en 27%. Beleid en implementatie-indicatoren zijn belangrijke voorwaarden voor realisering en verankering van duurzaam inkopen, maar prestatie-indicatoren vinden ze uiteindelijk het meest relevant. Het draait immers om het resultaat is vaak gehoord. Het liefst zien ze concrete en duidelijke indicatoren zoals CO₂-reductie, vermindering kinderarbeid, percentage duurzaam inkopen en de relatieve aankoop van duurzame alternatieven. Ook wordt aanbevolen om je bij de ontwikkeling van indicatoren te richten op de maatregelen met de grootste duurzaamheidswinst.

Het bepalen van prestatie-indicatoren vereist vaak veel uitzoekwerk van de deelnemers. Vaak zijn daar grote hoeveelheden kwantitatieve data waarvan het praktisch gezien erg lastig is om die verzamelen zo blijkt ook uit de evaluatie (Winnink, 2004). Een alternatief is om een schatting te maken van de indicatoren,



mits er voldoende mogelijkheden zijn om dit verantwoord te doen. Een optie is bijvoorbeeld door van gemiddelde situaties uit te gaan, zodat alleen aankoopantallen nodig zijn, maar geen gegevens over de duurzaamheidswinst (zie het kader in paragraaf 3.3).

De hoeveelheid tijd die respondenten kunnen en willen besteden aan het invullen van de benchmark is beperkt. Uit de interviews blijkt dat de respondenten hier gemiddeld 2 uur mee bezig willen zijn⁸. In de praktijk komt dit er op neer dat respondenten alleen antwoord willen geven op vragen die ze uit hun hoofd kunnen beantwoorden.

Oplossingen, aanbevelingen en keuzes in de praktijk

In de benchmark van de maatschappelijke organisaties is een middenweg gevonden door circa 80 eenvoudig te beantwoorden vragen te stellen die symbool staan voor concrete duurzaamheidswinst. Denk bijvoorbeeld aan vragen zoals 'wordt 100% groene energie ingekocht?' of 'worden alleen lampen met een A of B label toegepast?'. Dit was overigens ook noodzakelijk vanwege een technische beperking waardoor alleen ja/nee vragen kunnen worden gesteld. Aan de vragen (indicatoren) wordt een weging toegekend op basis van verschillende factoren, zoals duurzaamheidswinst en innovatieve kracht (voor zover dat was in te schatten). In de benchmark van SenterNovem kan aanvullend wat meer diepgang gezocht worden. Het voordeel voor SenterNovem is dat ze van de benchmark van maatschappelijke organisaties gebruik kan maken (deze zijn openbaar) en dus zonder input van gemeenten al over veel data kan beschikken. Aanvullend kan om meer (schattingen van) kwantitatieve data gevraagd worden. Zonder een al te grote tijdsinvestering van de respondenten kan dan toch een redelijke hoeveelheid data verzameld worden.

Dilemma 2: smalle benchmark <=> brede benchmark

Een tweede dilemma is de keuze tussen een smalle versus een brede benchmark. Veruit de meeste respondenten (ruim 75%) geeft aan dat zijn of haar voorkeur uitgaat naar een smalle benchmark, waarin de belangrijkste producten vertegenwoordigd zijn. Met een beperkt aantal producten, is doorgaans het grootste deel van de duurzaamheidswinst te behalen, geven veel respondenten aan. Daarnaast denken de respondenten bij een brede benchmark aan een zwaar instrument en dan kiezen ze liever voor puntige vragenlijst die snel in te vullen is. Een smalle benchmark kent echter wel een aantal nadelen. Ten eerste heeft een enkeling wel behoefte aan diepte, en die kan met een smalle benchmark niet geleverd worden. Daarnaast is de vraag hoe omgegaan moet worden met gemeenten die goed scoren wat betreft duurzaam inkopen op de productgroepen die buiten de benchmark vallen.

⁸ De officiële gemiddelde tijd is 3,8 uur, maar deze berekening is inclusief 1 afwijkend hoog antwoord van 20 uur. Wanneer dit antwoord uit de berekening wordt gelaten daalt het gemiddelde naar 1,8 uur.

Oplossingen, aanbevelingen en keuzes in de praktijk

In de benchmark van de maatschappelijke organisaties wordt uitgegaan van een correctiefactor. Als een medewerker hard kan maken dat zijn gemeente goed scoort op duurzaam inkopen op producten die buiten de benchmark vallen dan kan zijn score gecorrigeerd worden. Verder kan de benchmark van SenterNovem, zoals ook het voornemen is, meer de diepte ingaan. Dit kan zowel betekenen dat er meer productgroepen worden betrokken, maar ook dat dieper op de materie wordt ingegaan. Op deze manier kunnen de beide Benchmarks elkaar aanvullen.

Dilemma 3: communicatie <=> duurzaamheidswinst

In het interview is gevraagd naar welke productgroepen interessant zijn voor een benchmark, gelet op de communicatie naar de raad en het publiek toe en hoe goed ze symbool kunnen staan voor duurzaam inkopen. In Tabel 8 staat per productgroep door hoeveel respondenten ze zijn aangemerkt als belangrijk. Zoals in deze tabel te zien is, zijn de categorieën energie, openbare verlichting, dienstauto's, groen en verharding, papier en hout vaak genoemd. Het dilemma hierbij is, of deze groepen ook de meeste duurzaamheidswinst oplevert. Financiële producten (in de zin van duurzaam beleggen) en ICT (door groot besparingspotentieel) worden door deskundigen genoemd als categorieën waar nog veel duurzaamheidswinst is te behalen.

Tabel 8 Aantal keer dat productgroep is aangemerkt als belangrijke groep voor de benchmark

Productgroep	Frequentie
Energie	15
Openbare verlichting	13
Dienstauto's	11
Groen en verharding	11
Papier	9
Hout	9
Drukwerk	5
Busvervoer	5
Catering	4
Dienstkleding	3
Financiële producten	2
ICT	1
Hydraulische oliën	1
Betonproducten	1

Oplossingen, aanbevelingen en keuzes in de praktijk

In principe is het belangrijk om bij de keuze van productgroepen in de benchmark rekening te houden met drie factoren en wel:

- Communicatiekracht: aanspreekbaarheid bij raad en publiek.
- Duurzaamheidswinst.
- Complexiteit van duurzaam inkopen.

Mede naar aanleiding van de workshop komen de productgroepen (op openbare verlichting na) met een hoge score in Tabel 8 allemaal in de benchmark van de maatschappelijke organisaties. Daarnaast is er aandacht voor catering, financiële producten en schoonmaakmiddelen in de benchmark. De producten met een goed communicatief gehalte zijn dus wel vertegenwoordigd in de benchmark van maatschappelijke organisaties. Verder zit er een aantal productgroepen in waarmee naar verwachting veel duurzaamheidswinst behaald kan worden. Denk hierbij aan de categorieën energie en financiële producten.

Ook hier kan de benchmark van SenterNovem weer aanvullend werken, en wel door aandacht te besteden aan overige productgroepen die vanwege grote en of makkelijk te realiseren duurzaamheidswinst belangrijk zijn. Hier ligt overigens een belangrijke witte vlek op het gebied van duurzaam inkopen: voor een overwogen keuze is er meer inzicht nodig in de duurzaamheidswinst en de complexiteit van duurzaam inkopen per productgroep.

Dilemma 4: gemeenten indelen op omvang: wel <=> niet

Een tweede dilemma is of gemeenten ingedeeld moeten worden in verschillende klassen op basis van omvang. De respondenten geven bijna unaniem aan dat zo'n klassenindeling noodzakelijk is. Grote en kleine gemeenten verschillen dermate van organisatie, dat het in hun ogen een kwestie is van appels en peren vergelijken. Het is echter niet per definitie waar dat het voor kleine gemeenten lastiger is om duurzaam in te kopen dan voor grotere gemeenten. Bij kleine gemeenten zijn bijvoorbeeld de communicatielijnen doorgaans veel korter. Grote gemeenten kennen echter weer schaalvoordelen, en hebben vaak meer deskundigheid en capaciteit in huis om duurzaam inkopen beleidsmatig vast te leggen en te organiseren.

Zonder een klassenindeling is de verwachting van de respondenten, is het voor kleine gemeenten moeilijk om hoog in de ranglijst te eindigen. Publicitair gezien is het sterker om een lijst te hebben, met een duidelijke winnaar en een duidelijk aantal verliezers.

Oplossingen, aanbevelingen en keuzes in de praktijk

Voor de benchmark van de maatschappelijke organisaties is besloten om met dit dilemma heel praktisch om te gaan. Wanneer de resultaten binnen zijn kan één ranglijst worden opgesteld en nagegaan worden of kleine gemeenten structureel lager scoren dan grote gemeenten. Is dit het geval dan kan achteraf alsnog voor een geschikte klassenindeling gekozen worden.

Dilemma 5: aansluiten op benchmark: wel <=> niet

De meeste respondenten vinden dat de benchmark van de maatschappelijke organisaties moet aansluiten bij de benchmark van SenterNovem. Hiermee bedoelen ze niet dat de benchmarks overeenkomstig moeten zijn, maar wel dat er sprake moet zijn van aanvulling. Dit om overlapping en dubbel werk te voorkomen. Degenen die aansluiting niet noodzakelijk vinden, zijn wel van mening

dat de verschillen tussen beide Benchmarks duidelijk moeten worden gecommuniceerd.

Oplossingen, aanbevelingen en keuzes in de praktijk

Zoals ook bij de eerste workshop al duidelijk werd, vullen de doelen van beide benchmarks elkaar aan: de benchmark van de maatschappelijke organisaties is smal, openbaar en met name publieksgericht en de benchmark van SenterNovem zal breed zijn, anoniem (naar alle waarschijnlijkheid) en meer bedoeld voor interne reflectie.

Beide benchmarks zijn nog in ontwikkeling, maar die van de maatschappelijke organisaties is in conceptvorm al af. Praktisch gezien ligt dus de keuze om verder aansluiting te zoeken bij SenterNovem.

5 Conclusies

Deze studie kende zowel een duidelijke procesmatig kant als een inhoudelijke kant. De procesmatige kant betrof het ondersteunen van de maatschappelijke organisaties en SenterNovem bij de eerste stappen in de ontwikkeling van de benchmark voor duurzaam inkopen. De inhoudelijke kant het in kaart brengen van de wensen en prioriteiten van de deelnemers van de benchmark, in dit geval de gemeenten.

5.1 Procesmatige ondersteuning

- Er bleek relatief veel informatie beschikbaar te zijn over benchmarking en overheden waardoor een goede systematische basis beschreven kon worden ter begeleiding van het ontwikkelingsproces. Het *stappenplan voor een benchmark duurzaam inkopen* (zie Figuur 2) is daar het concrete resultaat van. De stappen zijn: doel, afstemming doelgroep, ontwikkeling methodiek, verzameling van gegevens, publicatie van gegevens en evaluatie en vervolg.
- Maatschappelijke organisaties bleken een wezenlijk andere benchmark voor ogen hebben dan SenterNovem. De benchmark van de maatschappelijke organisaties heeft met name als doel om duurzaam inkopen te agenderen en bestuurlijk draagvlak te verhogen en burgers bij het overheidsbeleid op het gebied van duurzaam inkopen te betrekken. Bij benchmark van SenterNovem is met name de leerfunctie van belang, ter ondersteuning van de beleidsmedewerker die duurzaam inkopen implementeert in de organisatie.
- Ook tussen de doelen die de betrokken maatschappelijke organisaties voor ogen hebben met hun benchmark bestaan verschillen (zie Tabel 7). Ter wille van een efficiënte gegevensverzameling en het voorkomen van een dubbele belasting van gemeenten is echter wel besloten om de gegevens gezamenlijk te verzamelen. Iedere organisatie gebruikt vervolgens de resultaten die relevant zijn voor zijn of haar campagne, op een eigen manier.
- Het verzamelen van de gegevens voor de benchmark duurzaam inkopen vindt plaats via internet. De gebruikte vragenlijst is een uitbreiding op de Lokale Duurzaamheidsmeter (www.duurzaamheidsmeter.nl).

5.2 Prikkelende randvoorwaarden

Uit de interviews met gemeenten kwamen duidelijke wensbeelden naar voren, zoals de verhouding tussen de beleids-, proces- en resultaatgerichte indicatoren, de openbaarheid van informatie en de tijd nodig voor behandeling van de vragen. Hiermee zullen de maatschappelijke organisaties in hun benchmark hun voordeel doen, waarbij ze praktische oplossingen hebben gezocht voor de dilemma's die de resultaten opleverden (zie de grijze kaders in hoofdstuk 4). De benchmark van SenterNovem is in ontwikkeling buiten het zichtveld van de onderzoekers. De belangrijkste wensen van gemeenten voor een benchmark duurzaam inkopen zijn de volgende.

Aansluiting

- Ook al verschillen de benchmark van de maatschappelijke organisaties en die van SenterNovem wezenlijk van elkaar, toch is de wens van het merendeel van de respondenten dat ze op elkaar aansluiten. Deze aansluiting kan gevonden worden door elkaar aan te vullen op productkeuze en op type indicatoren.

Productkeuze

- Veruit de meeste respondenten geven aan dat niet alle productgroepen betrokken hoeven te worden in een benchmark, maar alleen de belangrijkste, waarmee de meeste duurzaamheidswinst kan worden behaald.
- Uit de literatuurstudie en de workshops blijken daarnaast nog twee andere factoren van belang te zijn bij deze productkeuze (zie Tabel 9). De eerste is de communicatiekracht, ofwel de mate waarin het onderwerp politieke en publieke aandacht trekt. Daarnaast is haalbaarheid een belangrijk criterium, ofwel hoe moeilijk of makkelijk duurzaam inkopen is te realiseren.

Tabel 9 Keuze van producten voor de benchmark op basis van drie criteria

Communicatiekracht	Duurzaamheidswinst	Uitvoerbaarheid
De volgende producten hebben volgens veel respondenten een goede communicatiekracht: <ul style="list-style-type: none">• energie;• openbare verlichting;• dienstauto's;• groen en verharding;• papier;• hout.	Voor het inschatten van de duurzaamheidswinst (zoals milieuwinst) zijn drie factoren van belang: <ul style="list-style-type: none">• inkoopbedrag;• milieudruk / €;• referentie. Dit is nog een belangrijke witte vlek op het gebied van duurzaam inkopen en meer inzicht hierin is van belang voor zowel de benchmarkontwikkelaars als voor de deelnemers (om prioriteiten te kunnen stellen).	In de interviews is gevraagd om de complexiteit van de afzonderlijke productgroepen in te schatten, maar daar werd heel divers op geantwoord. Waarschijnlijk is dit een lastig in te schatten kwestie en bovendien kan dit erg afhankelijk zijn van de organisatie van een gemeente.

Indicatoren

- De menukaart van SenterNovem kan goed als hulpmiddel bij de ontwikkeling van indicatoren voor duurzaam inkopen worden gebruikt. De benchmark is minder geschikt als basis om verschillende producten of indicatoren ten opzichte van elkaar te wegen.
- Respondenten geven aan dat alledrie de type indicatoren (beleids-, proces- en resultaatindicatoren) onmisbaar zijn in een benchmark, maar ze geven nadrukkelijk te kennen dat het de prestatie-indicatoren zijn, waar het om draait. Ze hebben een sterke voorkeur om te meten in zo concreet mogelijke indicatoren zoals CO₂-emissie en een percentage duurzaam inkopen.

- Anderzijds geven respondenten te kennen dat ze ongeveer twee uur kunnen of willen besteden aan het invullen van de vragenlijst. Dit levert een conflict op met de wens voor concrete indicatoren. Aanbevolen wordt om hier praktisch mee om te gaan bijvoorbeeld door:
 - Makkelijk te beantwoorden vragen te ontwikkelen als indicator, die symbool staan voor concrete duurzaamheidsresultaten.
 - Resultaten te gebruiken van elkaars of benchmark.
 - Uit te gaan van standaarddata voor duurzaamheidswinst van veel gebruikte productalternatieven, zodat alleen aankoop aantallen nodig zijn voor de berekening van de duurzaamheidswinst.
 - Uit te gaan van openbare informatie, hoewel geschikte gegevens maar beperkt beschikbaar zijn volgens de respondenten. In de interviews zijn twee opties genoemd namelijk (1) de ondertekening van de deelnameverklaring en (2) duurzame voorwaarden in aanbestedingen.

Verzameling van gegevens

- De voorkeuren voor het ontvangen van de vragenlijst (op papier of per mail) zijn verdeeld. In het algemeen vinden de respondenten dat papier een hogere attentiewaarde heeft en email makkelijker rond stuurt en makelijker invult. Sommigen geven aan om het beide te doen (of op papier een aankondiging en per mail de vragenlijst).
- Aanbevolen wordt om zowel de inkoper als de beleidsmedewerker een enquête te sturen. Beide worden even vaak genoemd als meest geschikte contactpersoon.
- Als responstijd geven de meeste geïnterviewden circa vier weken aan.
- Niet betrokken in dit onderzoek is de rol die lokale maatschappelijke organisaties kunnen spelen bij de verzameling van gegevens. De ervaringen met de lokale duurzaamheidsmeter leert dat als deze organisaties gemeenten vragen om de vragenlijst (met hun samen) in te vullen, dit de respons erg verhoogt.
- De ervaring met de lokale duurzaamheidsmeter leert verder dat de kwaliteit van de vragenlijst en het feit dat resultaten publiek en controleerbaar worden weergegeven, tot een hoge respons leiden.

Publicatie van gegevens

- In tegenstelling tot wat de literatuur aangeeft hoeft openbaarheid geen probleem op te leveren voor de deelname, zo blijkt uit de interviews. De meeste respondenten geven namelijk de voorkeur aan openbare ranking. De ervaringen met de lokale duurzaamheidsmeter bevestigen dit beeld: ook hier zijn de resultaten openbaar geworden en is de deelname van gemeenten hoog.



Literatuur

Stichting Milieukeur, 2004

Duurzaam Inkopen door de overheid: het begin is er
Nieuwsbrief Stichting Milieukeur, nr. 43, september 2004

SenterNovem

Duurzaam Inkopen, 20 september 2005
<http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/>

Winnink, 2004

G. Winnink, I. Hoogstad
Duurzaam Inkopen, Meting 2004 en aanbevelingen
Amsterdam : Adjust Procurement Solutions, 2004

Werkgroep Benchmarken Openbare Sector, 2004

Werkgroep Benchmarken Openbare Sector
Handreiking prestatievergelijking binnen de openbare sector
Den Haag : Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004

Camp, 1992

Benchmarking: het Zoeken naar de Beste Werkmethoden die Leiden tot
Superieure Prestaties
Kluwer Technische boeken

Camp, 1992

Learning from the Best Leads to Superior Performance
Uit : The Journal of Business Strategy, Vol 13, Issue 3, pp. 3-6

Wiendels, 2005

Benno Wiendels, Anke Ruige, Gerrit Jan Schep
Benchmarken voor gemeenten. Deel 4 uit de reeks 'Sterk Bestuur'
Den Haag : SGBO, 2005

Vondervaart, 2002

A.G.M. van de Vondervaart, A.F.A. Korsten, P. de Jong, B.F. Steur, P.M. Groeneveld
Presteren door leren: Benchmarken in het binnenlandsbestuur
Den Haag : Raad van het openbaar bestuur (Rob), 2002

VNG 2003

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Handreiking verdienen aan besteden: naar een beleid voor efficiënt inkopen en
aanbesteden voor lokale overheden
Den Haag : VNG uitgeverij 2003



Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

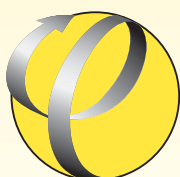
Randvoorwaarden voor een prikkelende Benchmark Duurzaam Inkopen

Bijlagen

Rapport

Delft, maart 2006

Opgesteld door: M.I. (Margret) Groot (CE)
T. (Thijs) de la Court (COS Nederland)
I. (Ilse) Chang (Milieudefensie)





A Vragenlijst

A.1 Inleiding

Met een jaarlijkse inkoopbudget van circa € 30 miljard kan de gezamenlijke overheid⁹ een substantiële impuls geven aan het duurzaam inkopen van goederen in Nederland. Sommige gemeenten zijn daar sterk mee bezig, andere in veel mindere mate. Maatschappelijke organisaties¹⁰ ontwikkelen daarom een benchmark duurzaam inkopen. Benchmarken houdt in dat organisaties van en met elkaar leren door hun onderlinge prestaties te vergelijken. De benchmark van de maatschappelijke organisaties komt openbaar op internet en geeft een vergelijkend beeld van de prestaties van alle gemeenten op het gebied van duurzaam inkopen. Deze benchmark is gericht op de gemeenteraad en de burgers en gaat in op een beperkt aantal belangrijke productcategorieën. Dit ter aanvulling van de komende benchmark van SenterNovem die veel breder is, niet openbaar wordt, en bedoeld is om te kijken hoe de gemeente scoort ten opzichte van bijvoorbeeld het landelijke gemiddelde. Uw antwoorden op onderstaande vragen dienen ter ondersteuning van de benchmark van de maatschappelijke organisaties. Wij willen u bij voorbaat hartelijk danken voor uw medewerking!

A.2 Redenen voor deelname

- 1 Wat zouden volgens u de twee belangrijkste redenen zijn om mee te doen aan een (vrijwillige) benchmark gericht op het publiek/raad?¹¹
- 2 Wat zouden volgens u de twee belangrijkste redenen om *niet* mee te doen aan een dergelijke benchmark?¹²

A.3 Vorm van de benchmark

- 3 Welke van de twee benaderingen heeft u voorkeur en waarom?
Een brede benchmark waarin alle productcategorieën die worden ingekocht een plekje krijgen
Een smalle benchmark waarin belangrijke productcategorieën worden benadrukt

⁹ Gemeenten, provincies, centrale overheid en waterschappen.

¹⁰ Milieudefensie, COS Nederland, Klimaatverbond en de milieufederaties.

¹¹ Bijvoorbeeld: positie bepaling: hoe goed of slecht doen we het? Draagvlak creëren voor Duurzaam Inkopen. Kennis op doen van verbeteringsmogelijkheden / leren van andere organisaties, leerervaringen delen, etc.

¹² Bijvoorbeeld: tijdgebrek, duurzaam inkopen is geen aandachtspunt bij het management, geen politieke steun voor Duurzaam Inkopen, geen politieke steun voor milieuonderwerpen in het algemeen, risico op negatieve beoordeling, etc.

- 4 Welke van de productgroepen uit Tabel 10 (zie onderaan de vragenlijst) zijn volgens u belangrijk als speerpunt gelet op:
 - a De communicatie naar de raad en het bredere publiek / hoe goed ze symbool kunnen staan voor het totale beleid rond duurzaam inkopen.
 - b Hoe moeilijk of makkelijk maatregelen te treffen zijn op het gebied van duurzaam inkopen.

- 5 In theorie worden drie type indicatoren onderscheiden bij benchmarken (zie hieronder). Kunt u aan de hand van percentages aangeven in welke verhouding u ze graag in een benchmark zou terugzien?
 - Beleidsindicatoren (bijv. mate waarin DI is vastgelegd in beleid, ondertekenen intentieverklaring)
 - Implementatie-indicatoren (bijv. training, beschikbare tijd voor DI)
 - Prestatie-indicatoren (bijv. welke duurzame producten zijn aangekocht, CO₂-reductie, extra kosten)

- 6 Welke indicatoren of indexen zijn naar uw idee voor de raad en voor publiekscommunicatie het meest relevant?¹³

- 7 Wat zijn in uw ogen belangrijke kenmerken van een benchmark die zich richt op gemeenteraad/maatschappelijke achterban?

- 8 Is het wenselijk/noodzakelijk dat deze benchmark direct aansluit bij de benchmark die ontwikkeld wordt voor de interne reflectie op ambtelijk niveau door SenterNovem?

A.4 Publicatie en presentatie

- 9 Kunt u aangeven naar welke wijze van publicatie uw voorkeur uitgaat, en waarom?
 - Anoniem: alleen publicatie van een gemiddelde gemeente
 - Anoniem: publicatie van gemiddelde gemeente per klasse
 - Openbaar: beste 10 gemeenten
 - Openbaar: slechtste 10 gemeenten
 - Ranking van alle gemeenten
 - Anders nl.....

- 10 Welke klassen dienen te worden onderscheiden?
 - Op basis van grootte van de gemeente
 - Op basis van type organisatie (gemeenten, overheid, provincies)
 - Anders nl.....

¹³ Bijvoorbeeld: Deelname DI, Mate waarin DI is vastgelegd in beleid, CO₂-reductie door DI, Percentage duurzaam inkopen in het algemeen. Percentage aankoop van enkele bekende duurzame producten, kinderarbeid, Meerkosten Inspanning gemeente.

A.5 Input gemeenten (niet stellen bij wethouders)

- 11 Kent u openbare gegevens die een indicatie geven van de mate waarin een gemeente bezig is met duurzaam inkopen en die dus bruikbaar zijn voor een benchmark?
- 12 Hoeveel tijd kan redelijkerwijs worden vrijgemaakt voor het invullen van de benchmark?
- 13 Welke personen (functies) of afdelingen moeten worden betrokken bij het invullen van de vragenlijst?
- 14 Wie zou het invullen van de vragenlijst op zich nemen, dan wel coördineren?
- 15 Hoe zou de vragenlijst willen ontvangen: per e-mail of op papier?
- 16 Welke doorlooptijd is ongeveer nodig om een vragenlijst in te vullen, wanneer x personen zijn betrokken?

Tabel 10 Productgroepen Duurzaam Inkopen

<ul style="list-style-type: none">• Bedrijfskleding• Betonproducten• Catering• Dienstauto's• Drukwerk• Energie• Groen en verharding• Hydraulische oliën• ICT hardware• Openbare verlichting• OV-busvervoer• Papier• Financiële producten• Hout



B Geïnterviewde personen

Tabel 11 Geïnterviewde personen

Gemeente	Deelnemer*	Geïnterviewde	Functie
Amsterdam	ja	F.A. Karsten	Beleidsmedewerker Dienst Milieu en Bouwtoezicht
Beemster	nee	D. Braas	
De Wolden	nee	P. Dekker	Afd. Natuur en Milieu Communicatie
Dordrecht	nee	G.M. Lappee	Beleidsmedewerker milieu
Dordrecht	nee	G. Veldhuijzen	Wethouder
Dordrecht	nee	S. Bos	Inkoop en aanbesteding
Enschede	ja	J. Dijk	Beleidsmedewerker milieu
Enschede	ja	Le Loux	Wethouder
Grave	nee	J. Kamp	Beleidsmedewerker milieu
Heerenveen	nee	R. Muller-Wind	Beleidsmedewerker milieu
Hengelo	ja	K. Braams	Beleidsmedewerker milieu
Hengelo	ja	H. Nijhuis	Senior beleidsmedewerker Inkopen
Het Bildt	nee	D. Machiela	
Leiden	ja	E. Peelen	Inkoop en aanbesteding
Lochem	nee	P. Kelder	Afdeling Milieu
Meerssen	nee	S. Swier	Beleidsmedewerker milieu
Nieuwegein	ja	D. Bellens	Beleidsmedewerker milieu
Roosendaal	nee	R. Beulen	Beleidsmedewerker milieu
Swalmen	nee	S. Crit	
Milieudienst West Holland	ja	T. Schonenberg	

* Of de gemeente de intentieverklaring Duurzaam Inkopen van SenterNovem heeft ondertekend.



C Samenvatting interviews

Tabel 12 Samenvatting van de antwoorden

Vraag	Antwoord
Redenen voor deelname (vraag 1)	Positiebepaling, draagvlak creëren, profilering, inzicht in verbetermogelijkheden, communicatie naar burger
Redenen om niet deel te nemen (vraag2)	Tijdgebrek, geen aandachtspunt (bij management), risico op slechte score
Smalle of brede benchmark? (vraag3)	3 maal breed, 16 maal smalle benchmark, want het gaat om de hoofdlijnen, 1 maal geen mening
Voorkeur voor producten gelet op communicatie en haalbaarheid (vraag 4)	Aantal keer genoemd: dienstauto's 11x, groen en verharding 11x, energie 15x, openbare verlichting 13x, dienstkleding 3x, OV busvervoer 5x, betonproducten 1x, catering 4x, hout 9x, financiële producten 2x papier 9x drukwerk 5x hydraulische oliën 1x ICT 1x
Aandeel type indicatoren in de benchmark (vraag 5)	Gemiddelde percentages van alle antwoorden (n=20) Beleidsindicatoren: 22% Implementatie-indicatoren: 27% Prestatie-indicatoren: 51%
Meest relevante indicatoren? (vraag 6)	Grote voorkeur voor prestatie-indicatoren! Ga daar bij voor de grootste duurzaamheidswinst! (genoemde voorbeelden: CO ₂ -reductie en kinderarbeid, intentieverklaring DI, percentage DI, relatieve aankoop duurzame alternatieven, energiebesparing, aankoop groene energie)
Kenmerken publieke benchmark (vraag 7)	Helder en eenvoudig te interpreteren, goede toelichting, eerlijke vergelijking (tussen jaren en gemeenten), beperkt (alleen belangrijkste onderwerpen), mogelijkheid om op ladder te stijgen / moet handelingsperspectief bieden
Aansluiten bij benchmark van SenterNovem? (vraag 8)	Geen mening 4x, ja 10x, wenselijk 2x, nee 2x, waarvan 1 persoon het wel belangrijk vindt dat beide benchmarken vergelijkbare uitkomsten / rangschikking oplevert
Wijze van publicatie (vraag 9)	Openbare ranking 18x, beste tien 1x, anoniem 1x
Indeling van gemeenten noodzakelijk? (vraag 10)	Indeling op grootte gemeente 18x, nee, als stadsdelen apart mee kunnen doen 1x, geen mening 1x. (andere genoemde criteria voor een klassenindeling: type overheid 1x, hoe lang een overheid met DI bezig is 1x, woondichtheid (platteland of stad) 1x
Bruikbare openbare gegevens (vraag 11)	Genoemd: ondertekenen intentieverklaring, aanbestedingen zijn openbaar en ook goed toegankelijk volgens inkopers. Ook historische overzichten bekend. De vraag is hoeveel tijd het kost om ze te scannen op duurzaamheidscriteria
Beschikbare tijd voor benchmark (vraag 12)	Gemiddelde is 3,4 uur. Als het antwoord van 24 uur wegvalt (1 respondent) dan komt het gemiddelde uit op 1,8 uur.
Betrokkenen bij invullen benchmark (vraag 13)	Inkoopafdeling, milieuambtenaren, betreffende afdeling (waarvoor inkoop wordt gedaan), faciliteringszaken, bestuur, milieudienst
Wie moet de vragenlijst ontvangen? (vraag 14)	Inkoper 6x, beleidsmedewerker milieu 7x, geen mening 3x, en/of/beide 4x (let wel de functie van inkoper bestaat niet altijd of wordt anders genoemd)
Toezenden per mail of op papier? (vraag 15)	Op papier 2x, allebei 3x, per mail 9x, maar merendeel geeft aan dat allebei zijn voor en nadelen heeft. Maakt niet uit / hangt ervan af 3x, geen antwoord 3x
Responstijd (vraag 16)	Gemiddeld 4 weken