

Rapport van bevindingen

Samen Verschil Maken

**Social return en duurzaamheid bij inkoop en aanbesteding in
stadsdeel Amsterdam Zuidoost**

Aan

Rekenkamer Amsterdam Zuidoost

Referentiecode: 000414.001.01

Van

Drs. Mariëlle van Oosterhout

Frank van Summeren MSc

Arie van der Ven MMO

Vught, 4 maart 2010

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1 Gewenst verschil (beleid).....	3
1.1 Inkopen en aanbestedingen.....	3
1.2 Duurzaam inkopen	6
1.3 Social return	7
2 Verschil maken (uitvoering)	11
2.1 Organisatie	11
2.2 Het inkoopproces.....	13
2.3 Informatievoorziening	22
3 Verschil (effect)	24
3.1 Rechtmatigheid	24
3.2 Resultaat duurzaam inkopen	25
3.3 Resultaat social return	26

Inleiding

Het totale beïnvloedbare inkoopvolume van stadsdeel Amsterdam Zuidoost bedraagt ongeveer € 73 miljoen¹, ongeveer 45% van de begroting van het stadsdeel². Het stadsdeel streeft ernaar haar middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten en met haar eigen inkopen niet alleen de directe inkoopbehoefte te realiseren, maar ook een bijdrage te leveren aan andere beleidsdoelstellingen van het stadsdeel. Het Dagelijks Bestuur omschrijft het als volgt: “het stadsdeel wil het verschil maken”. Beleidsdoelstellingen waarmee het Dagelijks Bestuur een directe koppeling heeft gemaakt met het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn duurzaamheid en social return. De rekenkamer Amsterdam Zuidoost wil de stadsdeelraad Amsterdam Zuidoost inzicht bieden in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding, in relatie tot beleidsdoelen op het gebied van social return en duurzaamheid.

In de eerste helft van 2009 zijn in opdracht van het stadsdeel twee onderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op het onderwerp van dit rapport. Uit deze onderzoeken blijkt dat niet alle afdelingen de inkoop- en aanbestedingsregels consequent opvolgen³, nog een behoorlijke weg te gaan is op het gebied van duurzaamheid en op het gebied van social return het nodige is gedaan.⁴

De rekenkamer beschouwt de resultaten uit deze onderzoeken als uitgangspunt, stelt kritische vragen en zet de resultaten in een breder kader. Het doel van dit onderzoek is de stadsdeelraad Amsterdam Zuidoost inzicht bieden in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding, in relatie tot beleidsdoelen op het gebied van social return en duurzaamheid. De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is als volgt: Hoe is inkoop en aanbesteding in stadsdeel Amsterdam Zuidoost georganiseerd, en in hoeverre verloopt inkoop en aanbesteding in het stadsdeel Amsterdam Zuidoost doelmatig, doeltreffend en rechtmatig, in relatie tot beleidsdoelen op het gebied van social return en duurzaamheid? De deelvragen die in dit rapport beantwoord worden zijn:

- Wat zijn de door de raad vastgestelde beleidsdoelen en in welke mate zijn deze beleidsdoelen helder geformuleerd?
- In welke mate ondersteunen de regels, richtlijnen en procedures de werknemers in de praktijk bij het realiseren van de beleidsdoelen?
- In hoeverre worden de doelstellingen gerealiseerd en wat zijn verklarende factoren hiervoor?

Het onderzoek bestaat uit secundaire analyses en een aanvullend primair onderzoek, in de vorm van interviews en audits met betrekking tot vijf inkoopdossiers. Geïnterviewd zijn de portefeuillehouders verantwoordelijk voor inkopen en aanbesteden, duurzaamheid en social return, de inkoopcoördinator en de social return coördinator, de voor de vijf inkoopdossiers verantwoordelijke budgethouders en de medewerkers die de

¹ S32, p.4.

² S12, p.8; S19, p.212.

³ S12.

⁴ S13, p.6.

inkopen feitelijk hebben uitgevoerd. Het bleek niet eenvoudig casus uit vijf sectoren te selecteren en daar vervolgens de juiste personen bij te vinden. Dit heeft tot gevolg gehad dat de oorspronkelijke selectie van zes casus, werd teruggebracht naar vijf, met daarin twee alternatieve casus.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op het door het stadsdeel vastgestelde beleid op de onderdelen inkopen en aanbesteden, social return en duurzaamheid en de mate waarin dit beleid resultaatgericht is geformuleerd. Hoofdstuk 2 gaat in op de inkooporganisatie van het stadsdeel en wordt het inkoopproces in kaart gebracht. In hoofdstuk 3 staan de met de uitvoering bereikte resultaten centraal. De bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen in een aparte bundel. In dit rapport wordt een alternatieve manier van bronverwijzingen gehanteerd. Het nummer van de voetnoot verwijst naar een bron, die is terug te vinden in bijlage 1. De voornaamste reden hiervoor is de tekst in de voetnoten zo beknopt mogelijk te houden.

1 Gewenst verschil (beleid)

Het stadsdeel Amsterdam Zuidoost heeft, net als alle andere stadsdelen en gemeenten in Nederland, een veelheid aan taken en verantwoordelijkheden en een beperkte hoeveelheid financiële middelen om haar doelstellingen te bereiken. Door toenemende problematiek in het stadsdeel (onder andere de arbeidsmarkt) en toenemende wensen van de overheid (onder andere duurzaamheid) ontstaat een grotere druk op de inzet van de beperkte middelen. Creatieve manieren moeten worden gevonden om met beschikbare middelen zo veel mogelijk doelstellingen te verwezenlijken.⁵ Eén van die creatieve manieren die het stadsdeel Zuidoost inzet om meer te doen met hetzelfde geld is het realiseren van beleidsdoelen met de eigen inkoop.

Het totale beïnvloedbare inkoopvolume van het stadsdeel Amsterdam Zuidoost bedraagt ongeveer €73 miljoen⁶, dit is ongeveer 45 procent van de totale begroting.⁷ Het betreft vaste of reguliere uitgaven die het stadsdeel ‘toch’ moet doen. Door aan de inzet van die middelen aanvullende eisen te stellen kan, naast de feitelijke inkoop, een bijdrage aan andere beleidsdoelen worden geleverd. Het uitgangspunt is dat de aanvullende eisen het stadsdeel geen extra financiële middelen kosten.⁸ De inspanningsverplichting ligt bij de leveranciers; leveranciers komen in aanmerking voor de opdracht als zij aantonen een bijdrage aan de beleidsdoelstellingen te willen leveren. Van een min of meer bedrijfsmatig beleid staat het inkoopbeleid nu ook in het teken van het realiseren van twee maatschappelijk en politiek relevante beleidsdoelstellingen: social return en duurzaamheid.

1.1 Inkopen en aanbestedingen

Op grond van de Nota Inkopen en Aanbesteden van de gemeente Amsterdam, ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, de kwantiteit en het proces van inkoop binnen het stadsdeel bij de stadsdeelsecretaris en de eindverantwoordelijkheid bij het Dagelijks Bestuur.⁹ Stadsdelen zijn dus zelfstandig verantwoordelijk voor hun inkopen. De formele relatie tussen de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Zuidoost is uitgewerkt in het onderstaande kader.

Beleidsvrijheid stadsdeel bij inkopen

De gemeente Amsterdam is een juridische eenheid en wordt als zodanig beschouwd als één aanbestedende dienst. De bevoegdheid tot het verrichten van aanbestedingen (zowel Europese als niet-Europese) en het sluiten van overeenkomsten berust bij de stadsdelen op delegatie. Dit betekent dat de dagelijkse besturen van de stadsdelen een “eigen”, weliswaar van het College afgeleide, bevoegdheid hebben te besluiten tot een privaatrechtelijke rechtshandeling.¹⁰

⁵ Interviews.

⁶ S32, p.4.

⁷ S19, p.212.

⁸ S21, p.6.

⁹ S1, p.6.

¹⁰ S7, p.16.

De stadsdeelraad heeft in de Verordening op het financieel beleid en beheer en de financiële organisatie van het stadsdeel Zuidoost (op grond van artikel 212 van de Gemeentewet) in artikel 25 het volgende bepaald: 'het Dagelijks Bestuur draagt de zorg voor en legt (in een besluit) de interne regels vast voor de inkoop van goederen en diensten en het aanbesteden van werken, alsmede de algemene inkoopvoorwaarden van het stadsdeel en de voorwaarden voor aanbesteding van werken van het stadsdeel'.¹¹ Op grond van Europese wetgeving moet het stadsdeel op een transparante, objectieve en non-discriminatoire wijze opdrachten verlenen.¹²

Het Dagelijks Bestuur heeft hieraan invulling gegeven door op 16 november 2005 de gemeentebrede inkoop- en aanbestedingsinstructie voor Amsterdam over te nemen.¹³ Op 17 maart 2008 heeft het Dagelijks Bestuur deze regels verder gespecificeerd voor het stadsdeel Zuidoost in het Integraal Inkoopbeleidsplan Amsterdam Zuidoost.¹⁴

Definitie inkoop

Alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat.¹⁵

Definitie aanbesteding

De uitnodiging aan twee of meer ondernemers deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een aanbod (offerte) voor de uitvoering van een opdracht.¹⁶

Aanbesteding is een deel van het inkoopproces en dient om een transparant proces van selectie van aanbieders te garanderen.¹⁷

Het Dagelijks Bestuur wil met het Integraal Inkoopbeleidsplan het inkoopbeleid en -proces van het stadsdeel integraal vastleggen en borgen, door optimalisatie de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk inzetten, en financiële en juridische risico's beperken.¹⁸ Het Dagelijks Bestuur doet dit via vijf beleidsdoelstellingen: 1) beheersbaarheid en bestuurbaarheid, 2) rechtmatigheid, transparantie en integriteit, 3) doelmatigheid, 4) social return, en 5) duurzaamheid, zie kader.¹⁹ Verderop in het rapport is een zesde doelstelling opgenomen over milieu- en sociale aspecten.²⁰

¹¹ S30, p.8.

¹² Termen uit de Europese richtlijn overgenomen uit S5, p.23.

¹³ S7, p.16. De inkoop- en aanbestedingsinstructie van Amsterdam is bron: S1.

¹⁴ S7, titelpagina.

¹⁵ S12, p.7.

¹⁶ S12, p.7.

¹⁷ S12, p.7.

¹⁸ S7, p.5.

¹⁹ De opsomming is te vinden in S7, p.7; de uitwerking van de doelstellingen op p.17.

²⁰ S7, p. 15.

Doelstellingen inkopen en aanbestedingen

- 1 Beheersbaarheid en bestuurbaarheid betreft:
 - a het aanbrengen van een herkenbare structuur in het inkoopproces;
 - b het opstellen van managementrapportages, zodanig dat het inkoopproces bestuurbaar en beheersbaar wordt.
- 2 Rechtmatigheid, transparantie en integriteit hebben betrekking op:
 - a het inkopen en aanbesteden volgens daarvoor geldende Europese en Nationale wetgeving en vigerend beleid;
 - b het bevorderen van de ambtelijke en bestuurlijke transparantie;
 - c verantwoording over de geleverde aanbestedingsprestaties;
 - d de noodzakelijke beheersmaatregelen voor waarborging van de interne (ambtelijke) en externe integriteit (opdrachtnemers).
- 3 Doelmatigheid en efficiëntie zijn gericht op het bevorderen van de doelmatigheid van de bestedingen van de stadsdeelorganisatie door het doel van een inkoop c.q. een aanbesteding vooraf te formuleren en daarbij – afhankelijk van de risico's en onzekerheden van het onderwerp – een juiste strategie te kiezen.
- 4 Met social return wil het stadsdeel consequent sociale doelstellingen koppelen aan het besteden van middelen voor opdrachten, inkoop en aanbestedingen en zo werk- en stageplekken creëren voor inwoners van Zuidoost en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap stimuleren.
- 5 Het stellen van duurzaamheidscriteria bij alle inkopen. In de specificaties, selectiecriteria en/of de gunningcriteria worden eisen gesteld aan de milieuprestatie van de inschrijver/ gegadigde en de milieubelasting van het productieproces, het werk of geleverd product.
- 6 Uiterlijk in 2010 wil Amsterdam milieu- en sociale aspecten meewegen in ieder inkooptraject.

Vier van de zes doelstellingen (doelstelling 1,3,4 en 5) zijn onvoldoende evalueerbaar geformuleerd, zie bijlage 4. De formulering van de doelstelling ten aanzien van rechtmatigheid (2a) is daarentegen wel goed evalueerbaar geformuleerd. Het Dagelijks Bestuur heeft de eerste drie doelstellingen, beheersbaarheid en bestuurbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid en efficiëntie uitgewerkt in de 'Procedure Inkopen en aanbestedingen goederen en diensten/werken' van 10 november 2008, waarmee het geheel wel evalueerbaar is.²¹

Doelstelling 4, 5 en 6 met betrekking tot social return en duurzaam inkopen zijn onvoldoende uitgewerkt in de richtlijnen voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De begrippen zijn wel op enkele punten opgenomen in de procedure, maar niet nader gespecificeerd en integraal geoperationaliseerd. In paragraaf 1.2 en 1.3 wordt nader ingegaan op duurzaam inkopen en social return.

²¹ Sg.

1.2 Duurzaam inkopen

Het besluit duurzaamheid in het inkoop- en aanbestedingsbeleid op te nemen is gebaseerd op de op 26 juni 2007 door de Stadsdeelraad vastgestelde Milieuvisie en het Milieubeleidsplan Zuidoost 2007-2010, Investeren in Milieukansen.²²

In het Milieubeleidsplan omschrijft het stadsdeel het begrip duurzaamheid, zie kader.

Definitie duurzaamheid

‘Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen ook in hun behoeften te voorzien’. ‘Duurzame ontwikkeling berust op drie pijlers: People (sociaal), Planet (fysiek) Profit (economisch). Deze pijlers moeten elkaar in evenwicht houden’.²³

Het milieubeleidsplan is verder uitgewerkt naar tien thema’s. Het thema ‘duurzame stadsdeelorganisatie’ heeft de hoogste prioriteit gekregen omdat het stadsdeel vindt dat ze de taak heeft het goede voorbeeld te geven bij het voeren van een duurzaam beleid’.²⁴ Duurzaam inkopen is het tweede van de vijf actiepunten binnen het thema ‘duurzame stadsdeelorganisatie’.²⁵ Het milieubeleidsplan bevat ook de doelstelling voor duurzaam inkopen opgenomen: vijftig procent van het inkoopvolume. In november 2007 is het ‘Klimaatakkoord 2007-2011’ tussen gemeenten en Rijk gesloten: ‘Partijen bevorderen dat: gemeenten naar 75% duurzaam inkopen in 2010 streven en 100% in 2015’.²⁶ De Milieuvisie en het Milieubeleidsplan zijn niet aangepast aan het nieuwe percentage, maar voor het stadsdeel geldt de landelijke doelstelling van 75 procent.²⁷

Doelstelling duurzaam inkopen

- Doel: Bij 75% van het inkoopvolume (vastgesteld in euro’s) wordt duurzaamheid als zwaarwegend criterium meegenomen.
- Resultaat: Uiterlijk in 2010 wordt bij alle inkoop- en aanbestedingstrajecten duurzaamheid meegewogen bij de selectie- en gunningcriteria.
- Planning: 2007-2010.²⁸

Het doel en het resultaat omvatten niet de gehele definitie van duurzaamheid. Dit is begrijpelijk als gevolg van de onmogelijkheid voor een medewerker of organisatie om direct en meetbaar bij te dragen aan het complete maatschappelijke effect van duurzaamheid: de afweging van People, Planet en Profit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het maken van een keuze tussen een aanbieder die hout gebruikt met een keurmerk, maar dit hout wel uit Zuid-Amerika laat importeren en een aanbieder die hout zonder keurmerk gebruikt, maar dit hout uit eigen land haalt waardoor de milieubelasting veel

²² S26, p.21.

²³ S26, p.20.

²⁴ S26, p.18.

²⁵ S26, p.21-25.

²⁶ S30, Artikel 5, lid 5.

²⁷ S13, p.3.

²⁸ S26, p.22.

lager is. De milieubelasting is bij dit en veel andere voorbeelden moeilijk objectief te bepalen. Er is nog weinig betrouwbare informatie beschikbaar op basis waar de deelgemeente (en andere inkopers) een goede inkoopbeslissing kan onderbouwen. Het is wel mogelijk voor het stadsdeel om duurzaamheidcriteria te stellen en op die manier ‘iets’ bij te dragen aan een duurzame samenleving.

Zoals blijkt uit bijlage 6 zijn de afzonderlijke elementen van de doelstelling meetbaar. In samenhang is niet helemaal helder wat de bedoeling is omdat doel en resultaat elkaar ogenschijnlijk tegenspreken. Hoe kan het meewegen van duurzaamheid bij 75 procent van het inkoopvolume leiden tot het meewegen bij *alle* inkooptrajecten?

De doelstelling is tijdgebonden; het is duidelijk dat het meewegen uiterlijk in 2010 gerealiseerd moet zijn. De doelstelling is nog matig specifiek. Het blijft onduidelijk wat precies verstaan moet worden onder ‘duurzaamheid’ en wat nu bedoeld wordt met ‘meewegen’. Moeten de duurzaamheidcriteria daadwerkelijk zijn gebruikt of moet er alleen goed over nagedacht zijn of ze gebruikt kunnen worden? Voor een resultaatgerichte uitvoering is het de verantwoordelijkheid van het DB dat specifieke duurzaamheidcriteria benoemd worden. In de beoordeelde stukken is deze uitwerking niet aangetroffen. In het Milieubeleidsplan wordt de door de centrale stad ontwikkelde ‘Leidraad Duurzaam Inkopen’ aangehaald.²⁹ In de Leidraad duurzaam inkopen van de centrale stad zijn wel ‘tips’ opgenomen, maar deze zijn weinig concreet.³⁰ Ook voor het ‘meewegen’ zijn geen verdere concrete uitwerkingen aangetroffen. Zonder een verdere concretisering is het voor medewerkers en leveranciers moeilijk te weten wanneer aan de voorwaarden van het stadsdeel wordt voldaan. Het is vervolgens ook niet goed mogelijk te bepalen in welke mate de doelstelling wordt gerealiseerd.³¹

Wat wel duidelijk is, is dat het Dagelijks Bestuur in ieder geval een begin wil maken en een ambitie uitspreekt. Waar het stadsdeel precies uit wil komen zal al doende moeten blijken. Dit sluit mooi aan bij de uitspraak van de stadsdeelraad in het Milieubeleidsplan: ‘de vraag is nu niet langer óf er duurzaam moet worden ingekocht, maar hoé’.³²

1.3 Social return

Stadsdeel Zuidoost kampt, in vergelijking met andere stadsdelen, met een hardnekkige en langdurige werkloosheid die geconcentreerd is rond bepaalde groepen die vaak ook lager opgeleid zijn. ‘Slechts 37% van de inwoners van Zuidoost tussen de 15 en 30 jaar heeft betaald werk, tegen 52% van alle Amsterdammers in deze leeftijdsgroep.’³³ Stadsdeel Zuidoost streeft ernaar meer bewoners te laten delen in de economische

²⁹ S26, p.22.

³⁰ S5.

³¹ Senternovem, een toonaangevende instelling op het gebied van duurzaam inkopen, heeft in 2009 aanvullende criteria ontwikkeld voor de belangrijkste en meest invloedrijke inkoopcategorieën. Omdat in de definitie van het stadsdeel Amsterdam Zuidoost geen verwijzing naar de criteria van Senternovem is opgenomen, zijn deze criteria niet meegewogen bij de beoordeling.

³² S26, p.22.

³³ S4, p.8.

groei.³⁴ De raad heeft in het programma ‘werk, inkomen en economie’ het maatschappelijke effect van het arbeidsmarkt benoemd: ‘De werkloosheid is teruggedrongen en de startpositie van de werkzoekenden op de arbeidsmarkt is verbeterd’.³⁵ Social return is ingezet als een van de activiteiten om dit effect te bereiken. Het social return beleid maakt daarmee onderdeel uit van het arbeidsmarktbeleid. De raad heeft een aantal beoogde resultaten benoemd, waaronder: ‘bij opdrachten van het stadsdeel worden sociale nevendoelestellingen vastgelegd’.³⁶ Naast dit direct aan social return te relateren resultaat is ook vermeld dat: ‘in 2010 zijn circa 1200 langdurig werklozen op een activeringstraject geplaatst’; ‘plaatsing van 30 klanten op dit leerwerktraject met de bedoeling dat zij binnen afzienbare tijd werk hebben’ en ‘50 klanten volgen een traject om op eigen niveau te komen en te werken’.

In verschillende stukken hanteert het stadsdeel verschillende definities van het begrip social return.³⁷ De definitie uit de programmabegroting 2009 is opgenomen in het onderstaande kader.

Definitie social return (programmabegroting 2009)

Het gaat om het introduceren van sociale nevendoele in reguliere overeenkomsten met bedrijven (bijvoorbeeld aanbesteding bouwactiviteiten, infrastructurele werken, onderhoud en beheer) om op die manier de stroom van werkzoekenden naar betaald werk te bevorderen of leerling- en stageplaatsen te realiseren.³⁸

Om invulling te geven aan social return is in 2007 een plan van aanpak social return opgesteld.³⁹ Het Dagelijks Bestuur vindt het belangrijk dat het stadsdeel laat zien dat zij haar uiterste best doet om bewoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen.⁴⁰ Het Dagelijks Bestuur heeft het door de stadsdeelraad gewenste resultaat uitgewerkt in een doelstelling, zie onderstaand kader, om zo de organisatie een extra stimulans geven aan de slag te gaan. Al doende kunnen knelpunten opgelost worden.⁴¹

Doelstelling social return

In 2009 moeten er 75 banen zijn gecreëerd voor bewoners van het stadsdeel die vallen onder de bijzondere doelgroepen. Deze taakstelling is vervolgens verdeeld over de sectoren aan de hand

³⁴ S10, p.21; S19, p.22.

³⁵ S19, p.25.

³⁶ S19, p.25.

³⁷ Zie bijlage 5 en S19, p.22; S3, p.4; S8, p.1; S21, p.1.

³⁸ S19, p.22.

³⁹ S19, p.22; S3, p.3: Het plan van aanpak social return is tot stand gekomen in samenwerking met medewerkers van verschillende sectoren met medewerking en input van een aantal werkgroepleden van de sectoren Middelen, Maatschappelijke Ontwikkeling, Wijkbeheer en Ruimtelijke & Economische Ontwikkeling. In totaal zijn 4 bijeenkomsten geweest van de werkgroep. Daarnaast zijn gesprekken geweest met andere organisaties. Ten slotte is gebruik gemaakt van diverse notities van het Stadsdeel en daarbuiten.

⁴⁰ Interviews.

⁴¹ Interviews.

van de beïnvloedbare inkoopvolumes: Wijkbeheer: 37 banen, MO: 15 banen, Middelen: 12 banen, REO: 10 banen, Publiekszaken: 1 baan.⁴²

De doelstelling social return van het Dagelijks Bestuur is, zo blijkt uit bijlage 5, goed tijdgebonden. Duidelijk is dat het realiseren van de banen niet op de lange baan geschoven moet worden, maar in 2009 gerealiseerd moet zijn. Met het benoemen van een concreet getal aan de realisatie van banen, 75, spreekt het Dagelijks Bestuur een meetbare ambitie uit. Door de verdeling van de doelstelling over de sectoren weten alle sectoren dat het realiseren van de doelstelling ook een taak van hen is.

De doelstelling is echter matig specifiek. Het blijft onduidelijk wat het Dagelijks Bestuur precies bedoelt met een *baan*. Is dit een tijdelijke baan, een vaste baan of een leerwerkplaats? In de notitie presenteert het Dagelijks Bestuur een rekensom die erop zou kunnen wijzen dat het Dagelijks Bestuur 75 *vaste* banen wil realiseren: 'Vooralsnog gaan we ervan uit dat een baan de gemeente € 20.000,- op jaarbasis bespaart en dat een stageplek/leerplek € 3.000,- kost. De gemeente kan 75 banen realiseren of bijvoorbeeld 60 banen en 100 stageplekken.'⁴³ Anderzijds staat in de notitie dat Dagelijks Bestuur en Stadsdeelraad via social return 'met name bewoners van Zuidoost aan een opleiding, werkervaring en een baan willen helpen'. Als het Dagelijks Bestuur doelt op een 'brede' interpretatie van het begrip 'baan', is niet duidelijk hoe de verhouding tussen de verschillende typen 'plaatsingen' is. 'Telt' een werkervaring ook als één baan? Wat als een persoon in 2009 meerdere werkervaringen opdoet? Matig specifiek is ook de uitwerking van het begrip *bijzondere doelgroep*. Gaat het om 'mensen die nu langs de kant staan', zoals in de definitie van social return die het Dagelijks Bestuur in de notitie hanteert, of om 'bewoners van het stadsdeel', zoals in de doelstelling is vermeld, of om beide? Gaat het hier om werkloze bewoners of wordt het 'langs de kant staan' anders bedoeld? Zonder een verdere specificatie is het voor inkoopende medewerkers en leveranciers moeilijk te weten wanneer aan de voorwaarden van het stadsdeel wordt voldaan. De doelstelling is daarmee onvoldoende evalueerbaar. Gevolg daarvan is dat de doelstelling ook onvoldoende resultaatgericht is geformuleerd: het Dagelijks Bestuur is hierdoor niet in staat te bepalen of op 31 december 2009 de doelstelling is bereikt.⁴⁴

Het stadsdeel begint bij de start van het jaar 2009 niet helemaal op een nulpunt. In de notitie van 21 februari 2009 is een opsomming van lopende afspraken social return opgenomen, zie tabel 1.1.⁴⁵ De beperking van de niet concreet gemaakte definitie 'banen'

⁴² S21, p.2; en S29, p.2. Vastgesteld door het Dagelijks Bestuur op 3 maart 2009 en verwerkt in de notitie aan de commissie Werk en Diversiteit van 31 maart 2009.

⁴³ S29, p.2.

⁴⁴ Eind 2009 is op ambtelijk niveau gesproken over het aanscherpen van de doelstelling. Op het moment van dit onderzoek heeft dit niet geleid tot het formeel bijstellen van het aantal banen of de definitie van 'baan'.

⁴⁵ De cijfers in tabel 1.1 zijn de resultaten over 2008. Deze cijfers hebben de bedoeling inzichtelijk te maken wat de startpositie van het Stadsdeel Amsterdam Zuidoost aan het begin van 2009 was, het moment waarop de doelstelling werd vastgesteld. In hoofdstuk 3 worden de in 2009 gerealiseerde resultaten besproken. In dat hoofdstuk worden cijfers uit 2009 gebruikt.

blijkt ook uit deze opsomming. De verschillende elementen, fte's, banen en leerwerktrajecten, staan onder elkaar en een optelling ontbreekt. Voor de vergelijkbaarheid met informatie in het vervolg van het rapport is de optelling, ondanks de verschillende grootheden, wel gemaakt. In het begin van 2009 heeft het stadsdeel 65 'plaatsingen' gerealiseerd. Indien deze becijfering aansluit bij de intentie van het Dagelijks Bestuur, resteert een inspanning voor de rest van het jaar van tien plaatsingen.

Organisatie	Werkzaamheden	Aantal
Pantar	Catering	9 fte
	Schoonmaak	4 fte
	'in het groen'	27 fte
	Eenvoudig reinigingswerk	8 fte
Columbus	Leerwerktraject	4 jongeren
Zone 3	Facilitair beheer No Limit	13 betaalde banen

Tabel 1.1 lopende afspraken social return d.d. 21 februari 2009.⁴⁶

⁴⁶ S21, p.3-4.

2 Verschil maken (uitvoering)

2.1 Organisatie

Decentrale gecoördineerde inkooporganisatie

Het stadsdeel Amsterdam Zuidoost heeft gekozen voor een ‘decentrale gecoördineerde inkooporganisatie’, een mengvorm van een decentrale inkooporganisatie en een centrale inkooporganisatie, zie tabel 2.1.⁴⁷ De keuze voor een gedecentraliseerde inkoopfunctie brengt met zich mee dat iedere sector een bepaalde mate van vrijheid heeft haar eigen inkopen en aanbestedingen te verzorgen. Het sectorhoofd is integraal verantwoordelijk voor de borging van het beleid in de sector.⁴⁸ De inkoopcoördinator bij de sector Middelen zorgt voor ondersteuning bij sectorspecifieke inkopen als de sector zelf onvoldoende kennis in huis heeft en ondersteunt bij sectoroverstijgende inkopen.

Soort inkoop	Infrastructuur centraal coördineren
Sectoroverstijgend maar met een lage gevoelswaarde	Volledig centraal
Sectoroverstijgend maar met een hoge gevoelswaarde: de sector wil directe invloed hebben.	Gecoördineerd (Met een vorm van inkoopcoördinatie)
Sectorspecifiek (de sector bouwt zelf wel genoeg kennis en ervaring op met betrekking tot deze inkoop)	Volledig decentraal (inbreng inkoopcoördinator is uiterst gering)

Tabel 2.1 Infrastructuur centraal coördineren.⁴⁹

Doordat de inkoopfunctie relatief laag in de organisatie is neergelegd zijn medewerkers vanuit alle delen van de organisatie betrokken bij inkopen. In feite betekent dit dat het stadsdeel Zuidoost bestaat uit meerdere inkooporganisaties, een inkooporganisatie per sector, met een gezamenlijke ondersteuning in de vorm van de inkoopcoördinator.

Aanvullende organisatie ondersteuning social return en duurzaamheid

De inhoudelijke kennis over de doelstellingen social return en duurzaamheid ligt bij de sectoren Maatschappelijke Ondersteuning (MO) en Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO). Voor ondersteuning over het toepassen van de doelstellingen bij de inkopen zijn twee extra coördinatoren benoemd:

- de coördinator ‘social return’ bij de sector Maatschappelijke Ondersteuning;
- de energie- en milieucoördinator voor ondersteuning op het gebied van duurzaamheid bij de sector Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling.

Overige ondersteuning

Naast de drie coördinatoren binnen het stadsdeel, bestaan naast elkaar diverse andere platforms, overleg- en adviesorganen rond inkoop- en aanbesteding. Er is een Loket

⁴⁷ S7, p9-10.

⁴⁸ S7, p.19.

⁴⁹ S7, p.4 en p.20.

duurzaam inkopen, een Projectbureau social return, een Ambtelijke werkgroep inkopen en aanbesteden, een Expertisegroep aanbesteden en de Afdeling Concern Inkoop van de Bestuursdienst Amsterdam en het Inkoopplatform, waarin de coördinatie tussen de sectoren is georganiseerd. Het inkoopplatform valt onder het Management Team Zuidoost en de sectormanagers en de inkoopcoördinator nemen deel aan het overleg. In het verleden namen hier alle coördinatoren aan deel en inkopende medewerkers uit de sectoren. De opkomst aan dit overleg was wisselend. Naar aanleiding van aanbevelingen uit eerdere onderzoeken is de bezetting van het inkoopplatform veranderd tot de huidige indeling. De coördinatie tussen de coördinatoren vindt plaats buiten het Inkoopplatform.

Combinatie leidt tot complexiteit en onduidelijkheid

De combinatie van de gedecentraliseerde gecoördineerde inkooporganisatie met de aanvullende ondersteuning voor social return en duurzaamheid leidt tot een complex intern netwerk van relaties.

De drie coördinatoren zijn nog weinig ingebed in de organisatie. Een deel van de respondenten is bijvoorbeeld niet bekend met de vacature voor energie- en milieucoördinator en de niet bezette functie coördinator social return.⁵⁰ In de praktijk fungeert de inkoopcoördinator (tijdelijk) ook als vraagbaak op het gebied van social return en duurzaamheid. Uit de interviews blijkt dat medewerkers een duidelijk aanspreekpunt missen. Ook uit onderzoek in de eerste helft van 2009 blijkt dat medewerkers de weg naar de inkoopcoördinator nog niet hebben gevonden, niet uit onwil, maar omdat ze zich niet bewust zijn van de mogelijkheid.⁵¹ Een factor die hierbij een rol heeft gespeeld, is de invulling van de functie van inkoopcoördinator. De afgelopen vier jaar is de functie door verschillende personen bekleed en wordt op dit moment vervuld door een externe medewerker, twee dagen per week.⁵² Onlangs is in het Management Team Zuidoost een voorstel behandeld om de capaciteit voor het opbouwen van sturings- en managementrapportage uit te breiden.⁵³

De verantwoordelijkheid voor de doelstellingen social return en duurzaamheid leidt tot onduidelijkheid. In een recente notitie aan het Management Team Zuidoost wordt de vraag gesteld wie verantwoordelijkheid is voor het bereiken van de resultaten social return en duurzaamheid: is de verantwoordelijke 'de projectleider met integrale verantwoordelijkheid voor de resultaten van zijn project, de inkoper die de aanbesteding begeleidt heeft of de coördinator die de contacten met de partners heeft'?'⁵⁴

⁵⁰ Interviews.

⁵¹ S12, p.3.

⁵² Onlangs is in het Management Team Zuidoost een voorstel behandeld om de inzet van de interim inkoopcoördinator uit te breiden om de informatiestructuur rondom social return vorm te geven: S22, p.2.

⁵³ S22, p.2. Uit de ambtelijke reactie op een conceptversie van dit rapport bleek dat in 2010 inmiddels budget van MO naar Middelen is overgeheveld om aan dit besluit invulling te geven.

⁵⁴ S22, p.2.

Toolbox ingewikkeld en onvoldoende toegankelijk

Hulpmiddelen voor het beleid zijn door het stadsdeel opgenomen in een ‘inkooptoolbox’. Twee van de medewerkers uit de audits gaven aan onvoldoende ondersteund te worden met deze toolbox. De toolbox is onduidelijk en het beleid te uitgebreid.⁵⁵ De toolbox is op intranet niet eenvoudig te vinden wat het gebruik belemmert: “de gereedschapskist staat in de kelder en je gaat niet al die etages naar beneden voor wat gereedschap.” Als antwoord op dit knelpunt werkt de inkoopcoördinator aan een nieuwe toolbox met daarin een beknopte weergave van het beleid en formats.⁵⁶

Onvoldoende kennis bij inkoopende medewerkers

Medewerkers binnen de sectoren verschillen in de mate van kennis over inkopen en aanbesteden. Het aantal inkopen en de aard van de inkopen in de sector is hierop van invloed. Dit wordt in het stadsdeel Zuidoost onderkent. In een recente notitie aan het Management Team Zuidoost is dit als volgt omschreven: willen – kunnen – complexiteit/onbekendheid met de inkoop.⁵⁷ Het stadsdeel is voornemens trainingen op te zetten om de sector-, afdelingsmanagers en uitvoerende medewerkers (die zich meer dan gemiddeld bezig houden met inkoop) te informeren over de basisuitgangspunten van inkoopmanagement en hoe te handelen bij inkopen en aanbestedingen.⁵⁸ Een dergelijke training heeft in het verleden niet plaatsgevonden.

2.2 Het inkoopproces

Standaardisatie van het inkoopproces voorziet bij (overheids)organisaties in uniformiteit (vergelijkbare en transparante werkwijze bij verschillende gevallen), een efficiënte werkwijze plus de bevordering van de rechtmatigheid. Op grond van Europese wetgeving moet het stadsdeel op een transparante, objectieve en non-discriminatoire wijze opdrachten verlenen.⁵⁹ De regels van het stadsdeel Zuidoost en de manier waarop hierin de praktijk mee wordt omgegaan, zijn beschreven en beoordeeld aan de hand van een drietal stappen: a) specificeren, b) gunnen en c) afronden.

A Specificeren

1 Opstellen van een inkoopactieplan

Het beleid bepaalt dat op sectorniveau de inkoopbehoefte in beeld wordt gebracht met een inkoopactieplan⁶⁰, zie kader. Dit plan maakt het mogelijk te bepalen of inkopen kunnen worden gecombineerd in inkooppakketten en biedt de inkoopcoördinator tijdig de mogelijkheid om inkoopende medewerkers te ondersteunen.⁶¹ De inkoopactieplannen zijn ook van belang voor social return. De Vacatures Service Amsterdam (VSA), het bureau

⁵⁵ Het integraal beleidsplan (S7) omvat 42 pagina's en de procedure inkopen en aanbesteden (S9) 28 pagina's.

⁵⁶ Interviews.

⁵⁷ S22, p.3.

⁵⁸ Interviews.

⁵⁹ Termen uit de Europese richtlijn, overgenomen uit S5, p.23.

⁶⁰ S7, p.28 en S9, p.3 en p.8.

⁶¹ S22, p.3.

dat mensen plaatst bij leveranciers voor de doelstelling social return, moet bijvoorbeeld in een vroegtijdig stadium worden geïnformeerd over de bedrijven waarbij inkopen zijn gepland, om tijdig potentiële kandidaten te kunnen werven. Als dit te laat gebeurt, zoals een aantal keren bij inkopen van de sector Wijkbeheer het geval is geweest, ontbreken geschikte kandidaten en kan de goede wil van de leveranciers niet worden omgezet naar banen.⁶²

Inkoopactieplan bevat:

- welke producten worden ingekocht;
- hoeveel wordt ingekocht;
- hoe ze worden ingekocht (aanbestedingsvorm);
- raming van het benodigde budget.⁶³

In de praktijk hebben de sectoren nog weinig zicht op de totale inkoopbehoefte en sinds kort zicht op de inkoopgegevens van de afgelopen jaren.⁶⁴ Dit overzicht dient als hulpmiddel bij de per sector op te stellen inkoopactieplannen. In het stadsdeel lopen op diverse plaatsen acties om tot inkoopactieplannen te komen. Het interim afdelingshoofd communicatie (sector Publiekszaken) heeft bijvoorbeeld als opdracht het opstellen van een sectoroverstijgend overzicht voor de inkoop van communicatie.

2 Opstellen van het bestek

De richtlijnen bepalen dat inkopende medewerkers per inkoop een ‘bestek’ opstellen.⁶⁵ Het bestek omvat een specificatie van het product of dienst, ‘zo veel mogelijk functioneel gespecificeerd naar de functies die het product/de dienst moet vervullen’ en bevat eventuele tekeningen en de voor het werk geldende voorwaarden. Het goed specificeren van de wensen is van belang om uiteindelijk te kunnen beoordelen of het geleverde product aan de wensen heeft voldaan. Specifieke aandacht voor social return en duurzaamheid ontbreekt in de richtlijnen van het stadsdeel.⁶⁶ Het belang van de wijze van specificeren voor duurzaam inkopen blijkt uit de Leidraad duurzaam inkopen van de centrale stad: ‘Vraag niet naar micro-vezeldoekjes, maar naar een methode om het bureau schoon te maken met zo min mogelijk water en schoonmaakmiddelen’.⁶⁷

Bij drie van de vier op dit punt beoordeelde casus is een bestek opgesteld waarin het gewenste product is gespecificeerd.⁶⁸ De afdeling Concern Inkoop van de centrale stad heeft in het standaard bestek een paragraaf social return en duurzaamheid opgenomen.⁶⁹

⁶² S18, p.4 en interviews.

⁶³ S7, p.28.

⁶⁴ Bijlage 10, vraag A1.

⁶⁵ S9, p.11-12 en p.16.

⁶⁶ In S7 zijn termen opgenomen en zijn in bijlage 7 enkele voorbeelden van toepassing van social return opgenomen.

⁶⁷ S5, p.20.

⁶⁸ Bijlage 10, vraag A6.

⁶⁹ Interviews.

3 Gebruik maken van een raamcontract

Een raamcontract is een langjarige overeenkomst met een externe leverancier⁷⁰ om producten tegen een vooraf vastgestelde prijs en vooraf vastgestelde voorwaarden te leveren.⁷¹ Het gebruik maken van een raamcontract heeft enkele belangrijke voordelen.

Het is:

- efficiënt, omdat niet voor elke inkoop een afzonderlijk aanbestedingstraject hoeft te worden opgestart;
- rechtmatig, omdat de zorgvuldigheid is geborgd via de aanbesteding van het raamcontract;
- doelmatig, omdat als gevolg van het schaalvoordeel over het algemeen goedkoper kan worden ingekocht;
- doeltreffend, omdat met grotere opdrachten grotere invloed uitgeoefend kan worden op de markt in de vorm van afspraken over kwaliteit, social return en/of duurzaamheid.⁷²

Enkele respondenten ervaren binnen de bestaande raamcontracten weinig ruimte voor maatwerk. Ook vinden zij dat de bedrijven waarmee een raamcontract is afgesloten niet altijd datgene kunnen leveren waaraan zij behoefte hebben. Dit laatste deed zich bijvoorbeeld voor bij geleverde secretariële ondersteuning die onvoldoende in staat bleek notulen te maken van vergaderingen met een sterke politieke context. Dit illustreert de situatie dat medewerkers niet altijd goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden binnen raamcontracten, niet goed weten dat gemotiveerd afgeweken kan worden van raamcontracten en dat medewerkers de inkoopbehoefte niet altijd voldoende specificeren (zie punt 2).

Uit de managementrapportage inkoop tot en met het tweede kwartaal van 2009 blijkt dat de inkoop in stadsdeel Zuidoost versnipperd is: er wordt te weinig gebruik gemaakt van lange termijn contracten en te veel ad hoc ingekocht.⁷³ De versnippering van de inkoop houdt verband met het ontbreken van inkoopactieplannen. In het stadsdeel bestaat onvoldoende zicht op het aantal en type inkopen waarvoor raamcontracten afgesloten zouden kunnen worden.

Bij alle vijf casus in dit onderzoek is overwogen gebruik te maken van een raamcontract.⁷⁴ Deze overweging heeft bij de catering tot gevolg gehad dat in nauwe samenwerking met de centrale stad een nieuw raamcontract is opgesteld. In de andere casus is besloten tot een afzonderlijke inkoop omdat of geen raamcontract bestond, of het raamcontract niet voldeed aan de behoefte.

⁷⁰ Het Integraal Inkoopbeleidsplan (S7) spreekt van een 'raamcontract', de procedure inkopen (Sg) van een 'mantelcontract'.

⁷¹ <http://nl.wikipedia.org/wiki/Raamcontract>.

⁷² Continuïteit van de opdracht is voor leveranciers een belangrijke stimulans om structurele banen te creëren of andere producten in te kopen.

⁷³ S18, p.7 en blijkt ook uit onderzoek in 2004: S7, p.4 en p.20.

⁷⁴ Bijlage 10, vraag A2.

De inzet van de inkoopcoördinator is sinds 2009 gericht op het bevorderen van raamcontracten of meerjarige contracten. De doelmatig ingestelde medewerkers vinden dit een prettige ontwikkeling omdat ze hierdoor minder vaak een inkoopproces hoeven te doorlopen. Via deze ontwikkeling wordt tevens, als gunstige bijkomstigheid, de rechtmatigheid bevorderd en weten medewerkers de weg naar de inkoopcoördinator beter, uit zichzelf, te vinden.

4 Het bepalen van het type aanbesteding

Het type aanbesteding wordt bepaald door een combinatie van de *soort* inkoop en de *waarde* van de inkoop. De wet onderscheidt drie soorten inkoop: een werk, dienst of levering, zie kader.

De waarde van de inkoop is van belang voor de mate van de openbaarheid van de inkoopprocedure. Een hogere waarde vraagt een grotere mate van openbaarheid. Met het toenemen van de openbaarheid wordt de te volgen procedure ingewikkelder. Medewerkers kunnen er daardoor belang bij hebben het bedrag van de

Soorten inkopen⁷⁵

Leveringen: Met leveringen worden contracten voor de aankoop, het leasen, het huren of in huurkoop nemen (met of zonder koopoptie) van producten bedoeld.

Diensten: Onder diensten vallen alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken.

Werken: Werken zijn alle overeenkomsten op het gebied van bouwnijverheid, zoals gebouwen, bruggen, baggerwerkzaamheden, wegen en tunnels, alsmede activiteiten die onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de bouwopdracht.

inkoop zo laag mogelijk in te schatten. Om dit te voorkomen bevatten de regels voor het stadsdeel richtlijnen voor het ramen van het bedrag, zoals het verbod op het splitsen van opdrachten en het bepalen van de waarde van meerjarige opdrachten op grond van een periode van 48 maanden.⁷⁶ De combinatie van soort inkoop en waarde van de inkoop is opgenomen in een tabel met drempelbedragen waaraan een type aanbesteding is gekoppeld, zie tabel 2.2.

Type aanbesteding	Waarde excl. BTW Leveringen en diensten	Waarde excl. BTW voor Werken
Enkelvoudig op basis van minimaal 1 offerte)	Tot € 25.000	Tot € 25.000
Enkelvoudig (op basis van minimaal 1 bestek)	n.v.t.	€ 25.000 tot € 100.000
Onderhands, eventueel na voorgaande selectie (aanvraag van ten minste 3 offertes)	€ 25.000 tot € 100.000	€ 100.000 tot € 250.000
Openbaar aanbesteden of aanbesteden met voorgaande selectie	€ 100.000 tot € 206.000	€ 250.000 tot € 5.150.000
Europees	Vanaf € 206.000	Vanaf € 5.150.000

Tabel 2.2 Drempelbedragen.⁷⁷

Uit recent onderzoek blijkt dat de naleving van de regels van waardebepaling en keuze van type aanbesteding niet zijn gegarandeerd. De accountant constateert bij de controle

⁷⁵ S9, p.6.

⁷⁶ S9, p.5-6. De regels zijn niet gegroepeerd maar verspreid over de pagina's.

⁷⁷ S7, p.45.

op de jaarrekening in 2008 dat ‘één aanbesteding in 2008 ten onrechte niet Europees is aanbesteed’.⁷⁸ Uit onderzoek in de eerste helft van 2009 blijkt dat met name bij kleinere herhalingsopdrachten onbewust drempelbedragen worden overschreden.⁷⁹ Dit komt bijvoorbeeld door contractverlengingen of het onterecht toepassen van een enkelvoudig onderhandse aanbesteding na eerdere positieve ervaringen met bepaalde leveranciers. Ook onderzoek uit 2004 trekt dezelfde conclusie: ‘door de versnipperde inkoop werd niet herkend wanneer een Europese aanbesteding verplicht was’.⁸⁰

Bij drie van de vijf casussen is de bij het inkoopbedrag passende procedure gevolgd.⁸¹ Of bij deze casus sprake is geweest van onbewust splitsen is niet beoordeeld. Uit interviews blijkt dat met name bij het inhuren van extern personeel respondenten knelpunten ervaren en het afwijken van regels wel eens voorkomt.⁸² Op grond van argumenten zoals tijdsdruk, de behoefte aan specifieke hoogwaardige kennis en schaarste op de markt van leveranciers, wordt maar één leverancier gevraagd een aanbieding te doen, in plaats van meerdere leveranciers. Medewerkers vinden het ook niet netjes om pro forma een offerte aan te vragen bij leveranciers als bij voorbaat al vaststaat dat er maar één kan voldoen aan de criteria.

5 De selectie van leveranciers

Bij de selectie van leveranciers wordt bepaald welke leveranciers een offerte uit mogen brengen. Om willekeur te voorkomen heeft het stadsdeel ‘selectiecriteria’ vastgesteld. De selectiecriteria uit het Integraal Inkoopbeleidsplan zijn onder andere: deskundigheid en ervaring, financiële draagkracht, kwaliteitswaarborg, milieu- en veiligheidsaspecten, service, duurzaamheid en social return.⁸³ Hoe deze criteria in de praktijk moeten worden toegepast, of welk criterium het belangrijkste is, is in het beleid en uitvoeringsregels niet uitgewerkt. Niet duidelijk is bijvoorbeeld of het bij duurzaamheid gaat om beperking van CO₂-uitstoot of om het voldoen aan keurmerken.

In het beleid zijn ook richtlijnen voor leveranciersmanagement opgenomen, waaronder het opstellen en actueel houden van een ‘shortlist met sociale bedrijven’.⁸⁴ Door gebruik te maken van deze shortlist kunnen inkomende medewerkers snel en eenvoudig voldoen aan de selectiecriteria. Uit interviews blijkt dat in het stadsdeel een ‘shortlist’ (lokale) sociale bedrijven is opgesteld. De sector Wijkbeheer kent voor werken een eigen lijst waarop bedrijven staan die voldoen aan de voorwaarden social return en duurzaamheid.

Een belangrijke voorwaarde voor een rechtmatig verloop van het inkoopproces is dat de leveranciers op deze ‘shortlist’ zorgvuldig worden geselecteerd en regelmatig wordt

⁷⁸ S16, p.11. Deze opdracht is in 2009 alsnog Europees aanbesteed.

⁷⁹ S12, p.11.

⁸⁰ S7, p.20.

⁸¹ Bijlage 10, vraag A3 en A4. Bij twee van de vijf casussen kon het opvolgen van de richtlijnen niet geverifieerd worden omdat de daarvoor benodigde stukken niet waren overhandigd.

⁸² Interviews. Dit blijkt ook uit S12, p.11.

⁸³ Bijlage 4 van S7.

⁸⁴ S7, p.24.

onderzocht of plaatsing op de lijst nog terecht is. Op grond van Europese wetgeving moeten *alle* leveranciers (dus ook leveranciers van buiten het stadsdeel) een even grote kans hebben in aanmerking te komen voor een plaats op de shortlist. Een shortlist met bijvoorbeeld alleen lokale bedrijven is, in de visie van de Europese wetgever, een vorm van discriminatie: een leverancier uit Groningen kan immers nooit in aanmerking komen voor plaatsing op een dergelijke shortlist. In hoeverre de shortlist (lokale) sociale bedrijven van het stadsdeel zorgvuldig en rechtmatig tot stand is gekomen is in dit onderzoek niet onderzocht.⁸⁵

Bij de casus groenvoorziening is voor de selectie van leveranciers gebruik gemaakt van de shortlist van de sector en was duurzaamheid een criterium.⁸⁶ Bij de casus installatie/onderhoud software was de keuze gebaseerd op de specifieke kennis en ervaring van het bedrijf en is duurzaamheid of social return niet als selectiecriterium overwogen.⁸⁷ Bij de drie andere casussen was een keuze voor leveranciers niet aan de orde vanwege de te volgen openbare of Europese aanbestedingsprocedure.

B Gunnen

Bij de gunning gaat het maken van een keuze uit de offertes. Het stadsdeel Amsterdam Zuidoost hanteert twee gunningcriteria: 1) de laagste prijs; 2) de economisch meest voordelige aanbidding, zie kader. Bij het toepassen van het gunningcriterium 'economisch meest voordelige aanbidding', beoordeelt de inkopende medewerker de offertes op verschillende criteria die in het bestek (en de offerteaanvraag) zijn benoemd. De toepassing van het gunningcriterium 'economisch meest voordelige aanbidding' is van belang voor het realiseren van de doelstellingen social return en duurzaamheid.

Gunningcriteria⁸⁸

- 1 Laagste prijs: offertes voldoen aan de technische eisen uit de offerteaanvraag/ bestek. Gegund is aan de leverancier met de laagste integrale prijs (dus inclusief alle kosten voor bijvoorbeeld aflevering of opslag).
- 2 Economisch meest voordelige aanbidding: offertes zijn beoordeeld op basis van de gunningcriteria uit de offerteaanvraag. De vergelijking is gemaakt door het toekennen van een score op de verschillende criteria in de beoordelingsmatrix.
(Het integraal inkoopbeleidsplan spreekt van de 'sociaal economisch meest voordelige inschrijving'; de Procedure Inkopen over 'de economisch voordeligste aanbidding'.)

Bij twee van de drie op dit punt beoordeelde casussen, is de prijs de doorslaggevende factor geweest, bij één casus is de selectie gebaseerd op met name duurzaamheidscriteria.⁸⁹ Bij de bouw van de brede school is gekozen voor de laagste prijs omdat de normbedragen van het ministerie van Onderwijs krap berekend zijn en geen ruimte laten voor het realiseren van 'extra' doelstellingen. Bij de groenvoorziening is bij de gunning de 'prijs' als doorslaggevende factor gebruikt, maar betrof het een keuze

⁸⁵ Het onderzoeken van de samenstelling van de shortlists was niet opgenomen in de vraagstelling en onderzoeksopzet van dit onderzoek.

⁸⁶ Zie bijlage 10, vraag A7 en A8.

⁸⁷ Interviews.

⁸⁸ S7, bijlage 4 en S9, p.13.

⁸⁹ Bijlage 10, vraag B1 en B2.

tussen leveranciers die allemaal duurzame materialen gebruiken (het selectie criterium). Bij de offerte zijn wel de aanwezige duurzaamheidcertificaten beoordeeld. De beoordeling bij de catering is gebaseerd op economisch meest voordelige aanbidding en is zowel gebaseerd op duurzaamheid als social return. Bij het drukwerk is het criterium duurzaamheid beoordeeld door een controle op de aanwezigheid van duurzaamheidcertificaten, vervoersmiddel (trein/auto) en reisafstand in verband met de beperking van de CO₂-uitstoot.⁹⁰

Waardering van criterium 'prijs' beperkt toepasbaarheid social return en duurzaamheid

Het Dagelijks Bestuur hanteert het uitgangspunt dat het realiseren van de doelstellingen social return en duurzaam inkopen geen extra geld mag (en hoeft te) kosten.⁹¹ Dat duurzaamheid in de praktijk wel een extra prijskaartje met zich mee kan brengen blijkt onder andere uit de producten van de catering in het stadsdeelkantoor. Conform de voorwaarden is veertig procent van de producten biologisch.⁹² Dit betekent dat in de catering zowel duurzame boterhammen worden verkocht, à € 1,05 per stuk, en niet duurzame boterhammen, à € 0,40,- per stuk.⁹³ In de praktijk worden de duurdere boterhammen weinig verkocht. Ook uit enkele pilots social return in 2008 bleek dat de prijs van doorslaggevende factor is. Dit zou betekenen dat social return in de praktijk beperkt zou kunnen worden toegepast.⁹⁴ Om dit te voorkomen is besloten bij alle inkopen vijf procent van de inkoopsum in te zetten voor social return zodat social return altijd een rol kan spelen én de laagste prijs doorslaggevend kan blijven.⁹⁵ Voor social return is hiermee een oplossing 'buiten' de toepassing van de gunningcriteria gevonden. Leveranciers moeten voor deze vijf procent een plan indienen, of het geld ter beschikking van het stadsdeel stellen: het initiatief ligt bij de leverancier. In dat laatste geval zorgt het stadsdeel ervoor dat dit geld ingezet wordt voor social return. Op het moment van dit onderzoek heeft één leverancier vijf procent van de inkoopsum overgemaakt naar het stadsdeel. Een concreet plan voor het inzetten van de vijf procent is bij het uitvoeren van dit onderzoek niet aangetroffen. Ook niet bekend is in hoeverre leveranciers de prijs van hun product voor het indienen van een offerte eerst met vijf procent hebben opgehoogd.

Niet resultaatgerichte formulering leidt tot onduidelijkheid

De niet resultaatgerichte formulering van doelstelling heeft een diverse toepassing van de gunningcriteria tot gevolg. De meeste respondenten willen graag een bijdrage leveren aan de doelstellingen social return en duurzaamheid, doen hun best binnen de beperkt uitgewerkte kaders en vragen zich af in hoeverre hun inspanningen een concreet

⁹⁰ Interviews. In hoeverre deze criteria al opgenomen waren in het bestek is door de afwezigheid van het dossier niet beoordeeld.

⁹¹ S13, p.17 en interviews. De basis voor dit uitgangspunt is een onderzoek in Rotterdam waarin bleek dat de kosten van het toepassen van social return geen extra kosten met zich mee heeft gebracht. Een nader onderzoek naar deze conclusie paste niet binnen het kader van dit onderzoek.

⁹² Dit is een actie 3 binnen het thema duurzame stadsdeelorganisatie in het Milieubeleidsplan, bron S26.

⁹³ Interviews.

⁹⁴ Interviews.

⁹⁵ Interviews.

resultaat opleveren.⁹⁶ Een van de respondenten vraagt zich af: “Wat bijvoorbeeld te doen met een leverancier die zich inzet voor ‘meer vrouwen op de werkvloer, maar geen beleid voert ten aanzien van gehandicapten?’”⁹⁷ Ongeveer de helft van de respondenten is in de veronderstelling dat het bij social return gaat om het creëren van een vaste baan, de andere helft schaaft hier ook tijdelijke banen onder. Een risico bij de enthousiaste inzet van de inkoopende medewerkers is dat de Europese richtlijnen over non-discriminatie uit het oog verloren worden. Het beoordelen van een offerte op grond van een niet vooraf goed uitgewerkt, en aan de leverancier kenbaar gemaakt, criterium is niet rechtmatig.

C Afronden

1 Contracteren

In het beleid van stadsdeel Zuidoost zijn weinig richtlijnen opgenomen over de contractfase. In de Procedure Inkoop en Aanbestedingen is zijdelings vermeld dat er een standaard contract/overeenkomst bestaat⁹⁸ en het Integraal Inkoopbeleidsplan bevat de bepaling dat de toepasselijkheid van de inkoopvoorwaarden van de leverancier/opdrachtgever is uitgesloten.⁹⁹ In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geen aanvullende bepalingen aangetroffen voor het contract met betrekking tot social return en duurzaamheid. Tijdens de audits was het niet mogelijk de casussen op alle aspecten van de contractfase te beoordelen.¹⁰⁰ Bij twee van de vier casussen het contract is ondertekend door de daarvoor bevoegde medewerker¹⁰¹, bij twee van de vier casussen is gebruik gemaakt van het standaard contract¹⁰² en bij de twee casussen waarop social return van toepassing was, zijn de afspraken daarover schriftelijk vastgelegd.¹⁰³ Bij de casus bouw brede school was sprake van onduidelijkheid in de opdrachtnemer – opdrachtgever relatie.¹⁰⁴ Dit werd veroorzaakt door de scheiding tussen het formele opdrachtgeverschap van het schoolbestuur en de praktische uitvoering door het stadsdeel. Los van de casus geeft een van de respondenten aan dat onduidelijkheid over het formele opdrachtgeverschap zich wel eens voordoet bij opdrachten die in samenwerking met de centrale stad of andere stadsdelen worden uitgevoerd.¹⁰⁵

Het stadsdeel heeft geen zicht op het totale aantal afgesloten contracten. Een goed contractenregister ontbreekt.¹⁰⁶ Wat precies is afgesproken met leveranciers, ook voor wat betreft de afspraken social return en duurzaamheid, is niet beschikbaar. ‘Het

⁹⁶ Interviews.

⁹⁷ Interviews.

⁹⁸ S9, p.8.

⁹⁹ S7, p.35.

¹⁰⁰ Zie bijlage 8 voor de casusselectie. Bij enkele casus werd voorafgaand aan het interview geen dossier aangeleverd. Hierdoor was de tijd tijdens het interview te beperkt om op alle aspecten in te gaan. Zie ook bijlage 3 voor de opzet van de audits.

¹⁰¹ Bijlage 10, vraag C1.

¹⁰² Bijlage 10, vraag C2.

¹⁰³ Bijlage 10, vraag C5. Duurzaamheid was in de contractfase niet van toepassing.

¹⁰⁴ Bijlage 10, vraag C4.

¹⁰⁵ Bijlage 10, vraag E2.

¹⁰⁶ S12, p.3 en S22, p.1.

gebrekkige contractmanagement staat de uitwisselbaarheid van informatie in de weg'.¹⁰⁷ In 2009 ontbrak hiervoor de capaciteit, het Stadsdeel Amsterdam Zuidoost wil hier in 2010 wel invulling aan gaan geven. De accountant adviseert bij de controle van de jaarrekening 2008 'het contractenbeheer nader te bezien'.¹⁰⁸ Ambtelijk wordt de wenselijkheid van dit systeem onderkend, maar kan dit tijdrovende project door de beperkte capaciteit niet worden opgepakt.¹⁰⁹

2 Bewaken

Een deel van de bewaking van het inkoopproces gebeurt door de inkoopcoördinator. Inkopen boven € 100.000,- worden gedurende het proces door deze functionaris begeleid, hetzij door Team Planning & Aanbesteding van WB. Ook moet bij leveringen en diensten boven € 25.000,- en werken boven € 100.000,- achteraf de checklist 'overeenkomst/bestelling' naar de inkoopcoördinator gestuurd worden. Uit de managementrapportage inkoop blijkt dat ongeveer 10% van de inkoopuitgaven in 2009 zijn gemeld via de checklist. Hierdoor is de inkoopcoördinator onvoldoende in staat de rechtmatigheid van aanbestedingen te toetsen, en bij te dragen aan de kennisontwikkeling van inkoopende medewerkers.

Inkoopende medewerkers zelf zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van een aanbestedingsdossier op grond waarvan de rechtmatigheid van de inkoop kan worden bepaald. Uit eerder onderzoek blijkt dat de kwaliteit van dossiervorming per sector en per inkoopende medewerker wisselt.¹¹⁰ De inkoopcoördinator twijfelt aan de dossieropbouw omdat weinig checklists worden doorgestuurd.¹¹¹ In de audits is bij drie van de vijf casus een dossier ter beoordeling overhandigd.¹¹² Deze dossiers voldeden grotendeels aan de voorwaarden van het stadsdeel. In hoeverre bij de andere twee casus sprake was van voldoende dossiervorming is niet vast te stellen.

Achteraf vindt controle plaats door de accountant op de naleving van Europese regelgeving. De accountant oefent geen controle uit op de naleving van de regels bij kleine aanbestedingen, of op de realisatie van de doelstelling social return of duurzaamheid. De accountant adviseert 'de naleving van de Europese regels nadrukkelijk in de organisatie te beleggen en in 2009 de naleving te laten toetsen door de internal auditor'.¹¹³

Voor de bewaking van de afspraken social return en duurzaamheid kent het inkoop- en aanbestedingsbeleid geen nadere specificaties. Uit de audits blijkt dat de bewaking van duurzaamheid en social control niet bij de inkoopende medewerker of de inkoopcoördinator ligt. De controle op duurzaamheid wordt steekproefsgewijs uitgevoerd door toezichthouders van de bouwinspectie van de sector REO. Bij social

¹⁰⁷ S22, p.1.

¹⁰⁸ S16, p.11.

¹⁰⁹ S22, p.1.

¹¹⁰ S12, p.3.

¹¹¹ S18, p.13.

¹¹² Bijlage 10, vraag D3.

¹¹³ S16, p.10-11.

return ligt de bewaking niet binnen het stadsdeel, maar bij de centrale stad.¹¹⁴ Daarnaast doen bedrijven zoals Pantar en KWS zelf opgave van de social return realisatie. Het Management Team Zuidoost onderkent het beperkte zicht op de resultaten van social return: ‘al met al goede initiatieven die echter vooral gekenmerkt worden door het ad hoc karakter en die in zijn totaliteit onsamenhangend zijn’.¹¹⁵

3 Evaluatie per inkoop

In de procedure Inkopen en Aanbestedingen is opgenomen dat de opdrachtnemer en opdrachtgever het verloop van het project evalueren en leermomenten met elkaar delen.¹¹⁶ Bij drie van de vijf casussen was dit punt niet aan de orde omdat het formele opdrachtgeverschap niet bij het stadsdeel lag of de inkoop nog niet was afgerond.¹¹⁷ Bij de groenvoorziening heeft een evaluatie plaatsgevonden en bij de casus installatie/onderhoud software was niet bekend of een evaluatie had plaatsgevonden.¹¹⁸

2.3 Informatievoorziening

Het enige instrument waarmee tot eind 2008 op stadsdeelniveau het aantal inkopen gemonitord kon worden, was via de financiële administratie. Met ingang van het einde van 2008 is de managementrapportage hier als instrument bijgekomen. De managementrapportages van de inkoopcoördinator zijn opgesteld op basis van een analyse per leverancier, het aantal facturen per leverancier en de bedragen per factuur; een ‘rapportage in absolute aantallen’.¹¹⁹ Over de jaren 2007 tot en met 2009 is deze rapportage twee keer gemaakt, een keer aan het eind van 2008 en een keer na het tweede kwartaal van 2009.¹²⁰ Deze rapportages brachten onder andere aan het licht dat de inkopen in het stadsdeel nog versnipperd plaatsvinden, dat bij enkele sectoren meer gebruik gemaakt kan worden van raamcontracten, en dat het inschakelen van de inkoopcoördinator nog onvoldoende gebeurt. Uit deze rapportages bleek ook dat alle bekende resultaten van social return en duurzaamheid zijn gerealiseerd via raamcontracten. Vooral het bieden van continuïteit aan leveranciers is daarin een succesfactor.

¹¹⁴ Bij inkopen buiten een raamcontract controleert Vacature Service Amsterdam; de naleving van social return afspraken binnen raamcontracten ligt bij het projectbureau Social Return, ook bij de centrale stad.

¹¹⁵ S22, p.1.

¹¹⁶ Procedure, p.15 en p.20.

¹¹⁷ Bijlage 10, vraag E4.

¹¹⁸ De direct bij de inkoop betrokken medewerkers was niet aanwezig bij het interview, zie bijlage 8.

¹¹⁹ S22, p.1. Dit bestand vormde tevens de basis voor de casusselectie voor de audits. Door het ontbreken van een contractenregister¹¹⁹ was het voor de afdelingen moeilijk een koppeling te maken tussen een bepaalde factuur, of betaalde bedragen in een kwartaal, naar het bijbehorende contract en de aanbesteding. Dit heeft bij twee casus tot gevolg gehad dat, noodgedwongen, is afgeweken van de oorspronkelijke selectie.

¹²⁰ Dit was de stand van zaken op het moment waarop dit onderzoek werd uitgevoerd.

Conform de decentrale inkooporganisatie ligt het zwaartepunt voor de informatievoorziening ook bij de sectoren, zie tabel 2.5 voor de informatie die bij de verschillende niveaus aanwezig is.

Infrastructuur centraal coördineren	Informatie op centraal niveau (bij inkoopcoördinator) over
Volledig centraal	Raamcontracten.
Gecoördineerd (Met een vorm van inkoopcoördinatie)	Inkopen > € 100.000 waarbij inkopende medewerkers de inkoopcoördinator inschakelen.
Volledig decentraal (inbreng inkoopcoördinator is uiterst gering)	Inkopen waarvan inkopende medewerkers de checklist achteraf naar de inkoopcoördinator sturen.

Tabel 2.3 Informatie beschikbaar op centraal niveau.

Op centraal niveau is door de managementrapportages meer zicht ontstaan op de versnippering, maar nog niet op de manier waarop wordt ingekocht. Met de nieuwe doelstellingen ligt het belang van de informatie niet meer alleen bij de sectormanager, maar ook bij de politiek. Het inrichten van een centrale informatiestroom wordt hiermee van groter belang. De informatievoorziening binnen het stadsdeel voorziet hier niet in, bovendien wordt de informatie over social return niet binnen het stadsdeel gevolgd, zie figuur 2.2.

Het Dagelijks Bestuur zorgt ook voor informatie naar leveranciers. Het zorgt ervoor dat het onderwerp onder de aandacht blijft. Het agenderen van deze doelen leidt op zichzelf tot meer aandacht en prioriteit bij gemeente én leveranciers. Daarnaast betreft het stadsdeel leveranciers actief bij het bereiken van doelstellingen en realiseert ook daar een bewustwordingsproces. Op 9 oktober 2008 organiseerde het stadsdeel de ‘markt social return’ voor Amsterdam, samen met enkele partners. De markt werd bezocht door 115 bezoekers die geïnformeerd werden over de mogelijkheden van social return.¹²¹ Een tweede markt is gehouden op 11 december 2009, wederom kwam hier een groot aantal bezoekers op af.

Peter van 't Klooster van Pantar: “de portefeuillehouder is met social return verschrikkelijk goed bezig. Er is geen enkel ander stadsdeel waar in de catering en schoonmaak zoveel SW-ers lopen. Jullie locaties bieden zonneklaar blijvend passend werk aan mensen die zich op die locatie aantoonbaar kunnen ontwikkelen naar marktniveau.” (juli 2009).

Ook op het gebied van duurzaamheid wil het stadsdeel actief leveranciers gaan stimuleren duurzaam in te kopen. Op 14 december 2009 is een informatiemarkt gepland voor leveranciers. Het stadsdeel denkt verder aan het organiseren van cursussen of evaluaties van aanbestedingen. “Aannemers weten soms niet dat duurzame materialen niet duurder zijn.”¹²² Concrete plannen voor deze ideeën zijn nog niet gemaakt.

¹²¹ S23, p.1

¹²² Interviews.

3 Verschil (effect)

3.1 Rechtmatigheid

De regels van het stadsdeel Zuidoost en de manier waarop hier in de praktijk mee wordt omgegaan, zijn beschreven en beoordeeld aan de hand van zeven stappen (A tot en met G), zie tabel 2.2. De beoordeling is gebaseerd op bevindingen uit eerder onderzoek en vijf audits op inkoopdossiers van verschillende sectoren.¹²³ Uit deze beoordeling blijkt dat de regels nog onvoldoende worden opgevolgd. Dit betekent dat de praktijk van inkopen en aanbesteden in het stadsdeel nog onvoldoende rechtmatig en efficiënt verloopt.

	Stappen inkoopproces	Praktijk in stadsdeel Amsterdam Zuidoost
A	Specificeren	Onvoldoende.
B	Gunnen	In algemene zin voldoende (verifieerbaar) maar onvoldoende in licht van extra doelstellingen.
C	Evalueren	Matig tot onvoldoende.

Tabel 3.1 Beoordelingscriteria en feitelijke beoordeling van het inkoopproces.¹²⁴

Het al dan niet naleven van regels heeft verschillende oorzaken. Medewerkers binnen de sectoren verschillen in de mate van kennis over inkopen en aanbesteden en in hun bereidheid zelf te investeren in kennis over inkopen. Het aantal inkopen en de aard van de inkopen in de sector waarin deze medewerkers werkzaam zijn is hierop van invloed, zie tabel 3.2. Ambtelijk wordt deze situatie onderkend. In een recente notitie aan het Management Team Zuidoost is dit als volgt omschreven: willen – kunnen – complexiteit cq. onbekendheid met inkoop.¹²⁵

Casus	Naleving regels (via citaten en opmerkingen van respondenten in dit onderzoek)
Groenvoorziening (WB)	Door kennis en ervaring in staat zonder ondersteuning 'verschil' te maken.
Bouw brede school (MO)	Zich bewust dat inkopen beter kunnen.
Catering (Middelen)	Ondersteuning door concerninkoop zeer gewaardeerd.
Drukwerk (publiekszaken)	Zou graag alle inkopen zo uitvoeren als de casus drukwerk. Deze casus is een 'schoolvoorbeeld' voor de sector.
Installatie/ onderhoud software (REO)	Inkoop te specifiek in schaarse markt en tijdsdruk te hoog om regels na te leven.

Tabel 3.2 Naleving regels inkoop- en aanbestedingsbeleid.

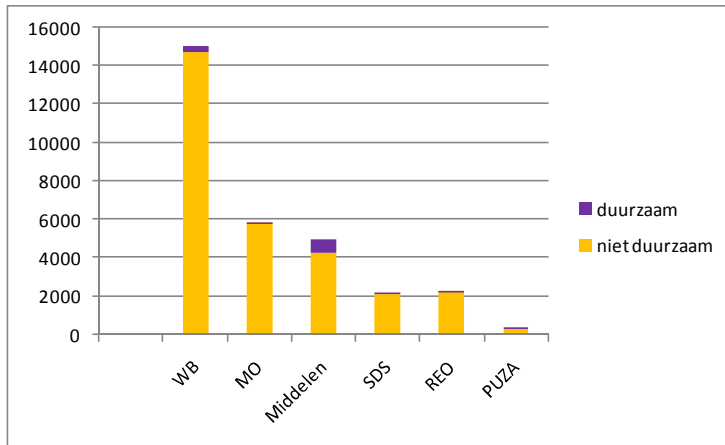
¹²³ Zie bijlage 8 voor een beschrijving van de casusselectie, bijlage 9 voor een beschrijving van de casus en bijlage 10 voor de resultaten van de audits.

¹²⁴ Zie bijlage 11.

¹²⁵ S22, p.3.

3.2 Resultaat duurzaam inkopen

Uit de managementrapportage inkoop tot en met het tweede kwartaal van 2009 blijkt dat het aandeel inkopen waaraan duurzame criteria gesteld is, vier procent bedraagt van het totale beïnvloedbare inkoopvolume.¹²⁶ De managementrapportage laat ook zien dat dit beeld niet veel afwijkt van de resultaten uit de jaren 2007 en 2008, in beide jaren bedroeg het aandeel vijf procent van het inkoopvolume.¹²⁷ Uit figuur 3.1 blijkt dat sector Middelen relatief gezien de grootste percentage realiseert, gevolgd door de sector Wijkbeheer. De vier procent is gerealiseerd via 25 van de in totaal 2.000 leveranciers van het stadsdeel.¹²⁸



Figuur 3.1 Inkoopuitgaven aan leveranciers aan wie duurzame eisen gesteld zijn in het inkoop- of aanbestedingstraject.¹²⁹

Bij drie van de vijf casussen in dit onderzoek zijn duurzaamheidcriteria gehanteerd, of in de fase van selectie van aanbieders, of bij de gunning van de offerte. Het kan zijn dat dit een toevallig resultaat is, of dat het resultaat beïnvloed is door de casusselectie.¹³⁰ Een andere mogelijke verklaring is dat in de praktijk meer duurzaamheidcriteria gesteld worden dan blijkt uit de managementrapportage.

Het Dagelijks Bestuur is zich bewust van de beperkte resultaten bij duurzaam inkopen, tegelijkertijd erkent zij dat het meewegen van extra doelstellingen binnen de reguliere inkopen en aanbestedingen een proces is dat veel van de inkopende medewerkers vraagt.¹³¹ De beperkte inzet voor duurzaamheid is het gevolg van bewuste prioriteitenstelling gebaseerd op een combinatie van argumenten:

- Het proces rondom duurzaamheid is moeilijk beheersbaar. Via een offerte is wel te beoordelen of materialen aan duurzame voorwaarden voldoen (keurmerk), maar als

¹²⁶ Indien het stadsdeel wel een verwijzing naar de criteria van Senternovem (zie hoofdstuk 1) in de doelstelling had opgenomen zou het gerealiseerde percentage tussen de 10% en 15% van het beïnvloedbare inkoopvolume voor de betreffende categorieën liggen. Het betreft een schatting van de inkoopcoördinator.

¹²⁷ S32, p.4.

¹²⁸ S18, p.21 en S15, p.2.

¹²⁹ S18, p.14.

¹³⁰ Zie bijlage 8 voor een uitwerking van de selectiemethode.

¹³¹ Interviews.

- die materialen eenmaal verwerkt zijn tot bijvoorbeeld een gebouw, is het daadwerkelijke gebruik van dergelijke materialen moeilijk objectief vast te stellen.
- De goede mogelijkheden de milieudoelstellingen van het stadsdeel ook op andere manieren te realiseren, door de nadruk te leggen op de andere thema's van het Milieubeleidsplan. Een treffend voorbeeld vormt hiermee de plaatsing van zonnepanelen op het dak van het stadskantoor.¹³² Het project waarin inwoners worden gestimuleerd energiezuinige middelen aan te schaffen (zonneboilers/zonnepanelen) is erg succesvol. De vraag is groter dan de subsidies die het stadsdeel daarvoor geeft.¹³³

Een knelpunt van het echt duurzaam inkopen, in plaats van alleen het stellen van duurzame criteria zonder dat daarop ook wordt gegund, is dat duurzame producten over het algemeen meer geld kosten. Echt duurzaam inkopen kan niet zonder gelijktijdig het belang van prijs in de afwegingscriteria substantieel te verlagen ten gunste van een verhoging van het belang van duurzaamheid en de hogere kosten te accepteren. Bij de bouw van de brede school waarbij een groot bedrag is gemoeid, geeft de laagste prijs de doorslag. Actie 3 uit het Milieubeleidsplan waarbij veertig procent van de producten in de catering duurzaam moet zijn, is gerealiseerd. De hogere prijs van de duurzame producten wordt doorberekend aan de medewerkers waardoor deze nauwelijks worden verkocht. Het Dagelijks Bestuur overweegt het belang van duurzaamheid te gaan verhogen bij de afweging tussen verschillende offertes¹³⁴ maar heeft hiervoor nog geen concrete stappen ondernomen.

3.3 Resultaat social return

Het Dagelijks Bestuur is tevreden met de resultaten van het social returnbeleid. 'Zonder dat het structureel is ingebed in de aanbesteding procedures wordt tegemoet gekomen aan de doelstelling ten aanzien van social return'.¹³⁵ 'Geconcludeerd kan worden dat de doelstelling inzake social return in 2009 gehaald gaat worden.'¹³⁶ De cijfers in het rapport zelf zijn genuanceerder. In het rapport wordt bijvoorbeeld niet gesproken over een gerealiseerd aantal 'banen', maar over 64 'mensen' die voor een wisselend aantal uren per week ingezet worden, zie tabel 3.1. In hoofdstuk 1 is hiervoor de term 'plaatsingen' geïntroduceerd. De relatie tussen de 64 plaatsingen met het beoogde aantal van 75 banen is niet duidelijk.

Opvallend is verder dat de 64 plaatsingen zijn gerealiseerd via 6 van de in totaal 2.000 leveranciers van het stadsdeel. De grootste plaatser van mensen is Pantar, het SW-bedrijf. Niet duidelijk is in hoeverre de doelgroep van Pantar overeenkomt met de door de stadsdeelraad beoogde doelgroep van social return.

¹³² www.zuidoost.amsterdam.nl, Milieu leeft in Zuidoost, 21 november 2009.

¹³³ Interviews.

¹³⁴ Interviews.

¹³⁵ S15, p.2.

¹³⁶ S15, p.2.

	omzet 2008 x € 1.000	Aantal mensen 2008	Aantal uren per week 2008	uren per mens per week	omzet per mens in € 1.000 ¹³⁷
Columbus	2	1	36	36	2
Germieco	3.960	1	0	0	3.960
Installatiebedrijf		2	0	0	0
KWS	8.306	8	0	0	1.038
Pantar	1.077	36	1.327	37	30
Sodexo		3	75	25	0
Zone3	682	13	0	0	52
	14.027	64	1.438		5.083

Tabel 3.1 De eerste drie kolommen uit de tabel is een samenvoeging en samenvatting van twee tabellen uit het S13, p.21. De laatste twee kolommen zijn een eigen toevoeging.

De informatie in de managementrapportage tot en met het tweede kwartaal 2009 bevat eveneens geen totaalstelling van het aantal 'banen' en toont 65 gerealiseerde plaatsingen, zie tabel 3.2.

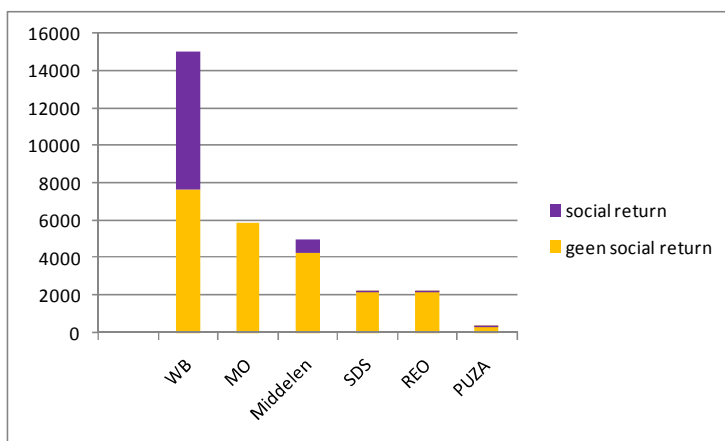
	WB	MID	MO	REO	SDS/PZ	totaal
Medewerkers	42	13	0	0	0	55
Tijdelijk traject	2					2
Leerwerkplaats	2	4				6
Stageplaats	2					2
Aantal mensen	48	17	0	0	0	65
Doelstelling	37	12	15	10	1	75

Tabel 3.2 Overzicht plaatsingen social return 2009, opgave Pantar, VSA en KWS.¹³⁸

Gerelateerd aan de uitsplitsing van de doelstelling naar sectoren, blijkt dat Wijkbeheer en Middelen de doelstelling voor hun sector halen. De andere sectoren hebben, volgens de managementrapportage 'een probleem'. De bijdrage van de sectoren middelen en wijkbeheer aan de doelstelling social return blijkt ook uit de relatie tussen de inkoopuitgaven aan leveranciers aan wie social return eisen zijn gesteld, zie figuur 3.2. De sector wijkbeheer realiseert in de eerste helft van 2009 social return doelstellingen bij 49% van de inkoopuitgaven, bij middelen is dit 14% en bij de andere sectoren 0%. Gemiddeld wordt bij 26% van het inkoopvolume over de eerste helft van 2009 'iets' aan social return gedaan.

¹³⁷ Omdat in de tabel wel een totaalstelling is opgenomen, is bij het aantal uren per week de aanname van 0 uur per week ingevuld.

¹³⁸ S18, p.14.



Figuur 3.2 inkoopuitgaven aan leveranciers aan wie social return eisen gesteld zijn in het inkoop- of aanbestedingstraject.

In de breedste uitleg van de doelstelling van het Dagelijks Bestuur is de doelstelling social return nog niet gerealiseerd. Het Dagelijks Bestuur realiseert zich ook dat het bereiken van een dergelijke doelstelling enige tijd kost om volledig door te werken in de eigen organisatie en bij leveranciers.

Een knelpunt bij de realisatie van social return is dat de activiteiten niet zo specifiek gestuurd kunnen worden dat alleen inwoners van stadsdeel Zuidoost ervan profiteren. Dit werd ook als knelpunt aangegeven in het plan van aanpak social return van augustus 2007: ‘het streven inwoners van het stadsdeel te bevoordelen is dus niet volledig te realiseren’.¹³⁹ Het Dagelijks Bestuur kijkt dan ook bij voorkeur over de stadsdeelgrenzen heen en ziet social return Amsterdam breed. “Want het kan niet zo zijn dat een aannemer voor een klus in Zuidoost mensen uit Zuidoost aanneemt, die hij vervolgens voor een klus in Osdorp weer moet ontslaan, omdat de sociale voorwaarden in de aanbesteding van Osdorp van hem verlangen dat hij met mensen uit dat stadsdeel werkt.”¹⁴⁰ Dit betekent dat het stadsdeel haar beleidsdoelen ook actief moet inbrengen bij de centrale stad en de andere stadsdelen.

Het pluspunt is dat het Dagelijks Bestuur de prioriteit duidelijk bij de realisatie van social return heeft gelegd. Redenen hiervoor zijn de maatschappelijke problematiek in het stadsdeel en de beheersbaarheid van het gehele proces van social return (van inkoop tot en met realisatie). Het stadsdeel heeft zicht op de doelgroep (de kaartenbak van sociale zaken) en het is eenvoudig te controleren of mensen echt aan het werk zijn bij een bedrijf (door het bedrijf te bezoeken) en of de begeleiders van die mensen ook de benodigde papieren hebben. Ondanks de beperkte mate waarin de resultaten te relateren zijn aan de beoogde doelstelling is in de visie van de gemeente Amsterdam het stadsdeel Zuidoost goed bezig en loopt ver voorop bij de uitvoering van social return binnen de gemeente.¹⁴¹

¹³⁹ S3, p.5.

¹⁴⁰ S23, p.4.

¹⁴¹ Uitspraak van collegelid van de gemeente Amsterdam tijdens de markt social return op 11 december 2009.