

Publieke inkoop: nog een wereld te winnen

Visiepaper duurzame en sociale
publieke inkoop



Management samenvatting

De Nederlandse overheid besteedt jaarlijks 100 miljard euro aan de inkoop van producten en diensten. Dit enorme bedrag biedt een unieke kans om maatschappelijke waarde te creëren. Publieke inkoop kan de basis vormen voor een betere wereld. Maar benutten we deze kans al ten volle?

Deze visiepaper wil aanbestedende diensten in beweging brengen om publieke inkoop zo in te richten, dat het zoveel mogelijk maatschappelijke waarde realiseert. We beargumenteren waarom verandering echt nodig is en waarom het nu vaak uitblijft. We delen onze visie op een route naar duurzaam en sociaal publiek inkopen om politici, beleidsmakers, budgethouders, contracteigenaren, inkopers en andere stakeholders in het veld van publieke inkoop te enthousiasmeren over de kansen voor Nederland. En in beweging te brengen om publieke inkoop écht in te zetten voor duurzame en sociale doelen.

Een stabiel Nederland begint bij duurzaam en sociaal publiek inkopen

In een tijd waarin Nederland voor grote maatschappelijke uitdagingen staat, zoals de klimaatcrisis, personeelstekorten en een gebrek aan betaalbare woningen, speelt het bedrijfsleven een cruciale rol in het vinden van oplossingen voor een stabiel Nederland. Met publieke inkoop kan de overheid het bedrijfsleven uitdagen, sturen en belonen om een grotere bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Drie redenen waarom we inzetten op publieke inkoop:

- **Een daadkrachtig beleidsinstrument.** Met een inkoopvolume van 100 miljard euro per jaar beschikken Nederlandse overheden over een enorme impuls voor het sturen, prikkelen of belonen van het bedrijfsleven.
- **Het goede voorbeeld geven als overheid.** Door zelf duurzaam en sociaal in te kopen, kan de overheid het bedrijfsleven en andere sectoren laten zien hoe zij maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen nemen.
- **Een wettelijke verplichting.** Het maximaliseren van maatschappelijke waarde voor de publieke middelen is een wettelijke verplichting. Het staat met rede in de Aanbestedingswet.

Waarom kopen we nu nog zo weinig duurzaam en sociaal in?

De baten van duurzaam en sociaal inkopen voor Nederland evident. Maar de praktijk blijkt zeer weerbarstig. We identificeren een aantal barrières.

1. **Land van vrijheid-blijheid.** De laatste jaren zijn er allerlei manifesten en actieplannen gepubliceerd om publieke instellingen te stimuleren meer maatschappelijk in te kopen. Maar de effectiviteit van deze intenties blijft uit omdat ze berusten op vrijwilligheid.
2. **Inconsistentie en versnippering in duurzaam en sociaal inkopen.** Het gebrek aan samenhang en consistentie in inkoopbeleid tussen verschillende

overheidsniveaus en sectoren leidt tot inefficiënties en onzekerheid voor zowel inkopers als marktpartijen.

3. **Budgetbeheer en versplinterde baten.** Vaste budgetten behouden vaak een focus op de korte termijn, terwijl de baten van duurzame inkoop pas op de lange termijn zichtbaar worden. Een ander probleem is dat de kosten en baten geregeld bij verschillende overheidsinstanties vallen.
4. **Beperkte beschikbaarheid en toepasbaarheid van methoden.** De methoden en technieken voor de inkoper om maatschappelijke baten uit te vragen zijn grotendeels al voorhanden, maar ze zijn niet altijd beschikbaar en toepasbaar.
5. **Duurzaam en sociaal inkopen vraagt verandering, dat is lastig...** Duurzaam en sociaal inkopen vraagt een ander manier van denken. Verschuivend van behoeftevervulling en efficiëntie naar het creëren van gezamenlijke waarden tussen inkopende organisatie en leverancier. Dat vraagt ook andere capaciteiten van de betrokken professionals.

Beleidsvoorstellen om duurzaam en sociaal Inkopen te bevorderen

Om de genoemde barrières te overwinnen doen we in deze paper zeven beleidsvoorstellen. Deze vormen samen een blauwdruk voor een duurzaam en sociaal inkoopbeleid.

1. **Duurzaam en sociaal inkopen wordt de norm.** Het uitgangspunt van beleid wordt: 'Opnemen van duurzame en sociale criteria, tenzij', waarbij de aanbestedende dienst kiest voor de aanbieder die de meeste maatschappelijke waarde realiseert.
2. **Eenduidig, consistent en coherent inkoopbeleid voor/over alle inkopende eenheden.** De Rijksoverheid stelt een centraal, consistent en coherent inkoopbeleid op waar alle publiekrechtelijke organisaties zich aan houden. Dit beleid vormt de basis voor lokaal en sectoraal beleid, waardoor marktpartijen kunnen inspelen op de consistentie en voorspelbaarheid van het uitvragen van duurzame en sociale criteria.
3. **Maak de doelstelling van inkopen en aanbesteden duidelijk voor alle spelers.** Elke aanbesteding of inkoopopdracht begint idealiter met de vraag: 'welke maatschappelijke waarde dient hier geleverd te worden?'. Een (her)positionering van inkoop als een strategisch middel biedt een enorme kans om overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen met elkaar te verbinden.
4. **Leg verantwoordelijkheid bij de afdeling financiën.** De afdeling financiën wordt verantwoordelijk voor het inkoopbeleid. Deze afdeling is het best gepositioneerd voor het verdelen van budgetten (welke middelen zijn beschikbaar voor welke baten) en het sturen op langetermijnbaten (langetermijnvisie integreren in het inkoopbeleid). Baten voor Nederland.
5. **Equipeer de inkoper.** De inkoper wordt meer ondersteund in diens professionaliteit om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen te realiseren. De inkoper wordt eerder in het proces betrokken en wordt sparringpartner van de opdrachtgever om samen afwegingen te maken die maatschappelijke waarde vergroten.

6. **Benut de bestaande ruimte onder de Europese drempels.** Overheden leggen vast in beleid dat ze onder de Europese drempelwaarden standaard kiezen voor sociale ondernemingen en andere duurzame vernieuwers als leverancier. Deze ondernemingen streven dezelfde doelen na als de overheid en zijn in principe de gedroomde business partners van overheden. Het is een groep leveranciers die gespecialiseerd is in het realiseren van de meeste maatschappelijke waarde. Benut hun specialisme voor de eigen doelstellingen.
7. **Zie toe op naleving. Een externe** overheidsdienst beoordeelt bij de jaarlijkse controle, naast rechtmatigheid, ook maatschappelijke impact en controleert of er is ingekocht op basis van de uitgangspunten van MVOI.

De weg voorwaarts

1. **Stel MVOI verplicht en controleer op naleving.** De principes van MVOI zijn uitgewerkt en 113 partijen hebben het manifest ondertekend. De stap die nodig is om de uitgangspunten van het manifest effectief te maken, is het verplichtstellen van MVOI voor alle aanbestedende diensten en achteraf controleren in hoeverre er is ingekocht via de principes van MVOI.
2. **Equipeer de inkoopprofessionals.** We stellen een professionaliseringsslag van de inkopers voor zodat zij kunnen adviseren én sturen op inbedding van het MVOI-beleid in het inkoopproces. Dat gaat over het beschikbaar en toepasbaar maken van methoden, technieken en kennis om MVOI uit te voeren en het ondersteunen in competentieontwikkeling. Inkoper en opdrachtgever werken samen aan het maximaliseren van maatschappelijke waarden.

Colofon

Titel: Publieke inkoop: nog een wereld te winnen. Visiepaper duurzame en sociale publieke inkoop

Auteurs: Jorien van Lookeren Campagne en Mark Hillen. Met medewerking van Sam Hols.

Publicatiedatum: Februari 2025

Over Impact door Groei en Social Enterprise NL

Impact door Groei, een programma van FNO Zorg voor Kansen, stimuleert de groei van impactondernemingen in Nederland. Het programma streeft naar een maatschappij waarin iedereen naar wens en vermogen mee kan doen. Impact door Groei werkt toe naar een systeem waarin impactvol ondernemen geen uitzondering, maar regel is. Daarvoor is een transitie naar een socialere economie nodig, waarbij impactondernemers de koplopers zijn. Samen met hen, impactondernemingen en een netwerk van partners, fondsen en andere belanghebbenden, proberen we deze transitie te versnellen door ons onder andere in te zetten op een duurzaam inkoopbeleid.

Social Enterprise NL verenigt, vertegenwoordigt en ondersteunt sociale ondernemingen. Sociale ondernemingen zijn impact first bedrijven, ze stellen een maatschappelijke missie voorop. Ze richten zich op dezelfde doelen als overheden en zijn daarom de 'gedroomde samenwerkingspartner' op papier. In de praktijk verloopt de samenwerking soms lastig. Daarom zet Social Enterprise NL zich al jaren in voor een stimulerend overheidsbeleid. Inkoop is een van onze kernpunten.

Creative commons

Dit werk is gelicentieerd onder een "Creative Commons Naamsvermelding 4.0 Internationaal (CC BY 4.0)". Voor meer informatie zie: [Homepage — Creative Commons Nederland](#)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Colofon	5
1. Inleiding	7
2. Een stabiel(er) Nederland begint bij duurzaam en sociaal publiek inkopen	9
Rol van bedrijfsleven in grote maatschappelijke uitdagingen	9
Waarom we inzetten op publieke inkoop	9
1) Een daadkrachtig beleidsinstrument	10
2) Het goede voorbeeld geven als overheid: 'lead by example'	10
3) Een wettelijke verplichting	11
Van publieke inkoop naar duurzaam en sociaal publiek inkopen	11
3. Waarom kopen we nu nog zo weinig duurzaam en sociaal in?	13
Land van vrijheid-blijheid	13
Inconsistentie en versnippering in duurzaam en sociaal inkopen	14
Budgetbeheer en versplinterde baten	14
Budgetbeheer	15
Baten vallen elders dan kosten	15
Beperkte beschikbaarheid en toepasbaarheid van methoden	15
Duurzaam en sociaal inkopen vraagt verandering, dat is lastig...	17
4. Beleidsvoorstellen	19
Duurzaam en sociaal inkopen wordt de norm	19
Eenduidig, consistent en coherent inkoopbeleid voor/over alle inkoopende eenheden	19
Maak doelstelling van inkopen en aanbesteden duidelijk voor alle spelers	20
Leg verantwoordelijkheid bij de afdeling financiën	21
Equipeer de inkoper	22
Benut de bestaande ruimte onder de Europese drempels	22
Zie toe op naleving	23
5. De roadmap: de weg voorwaarts	24
Stel MVOI verplicht en controleer op naleving	24
Equipeer de inkoopprofessionals	24
Over Impact door Groen en Social Enterprise NL	25
Verwijzingen	27

1. Inleiding

100 miljard euro per jaar¹. Dat is het totaalbedrag als je alle facturen van Nederlandse overheden bij elkaar optelt voor het aankopen van producten en diensten. Een flink bedrag. Ter vergelijking: het Nederlandse modaal inkomen bedraagt gemiddeld 37.000 euro per jaar². De totale besteding aan inkopen van 100 miljard euro is dus gelijk aan het modale inkomen van meer dan 2,7 miljoen mensen bij elkaar.

Volgens Fredo Schotanus, bijzonder hoogleraar publieke inkoop, begint een betere wereld bij publieke inkoop³. Dan is de volgende vraag of we die weg naar een betere wereld al zijn ingeslagen. Hoe besteden we die 100 miljard aan publieke middelen? Benutten we publieke inkoop al ten volle voor een betere wereld?

Honderden sociaal ondernemers in Nederland zetten zich met hun bedrijf in voor een betere wereld. Ze willen dat iedereen naar wens en vermogen mee kan doen. Ze ontwikkelen innovatieve bedrijfsmodellen, waardoor er straks geen afval meer bestaat. Of ze leveren een enorme bijdrage aan het vergroten van de biodiversiteit. Maar of zij echt vinden dat publieke inkoop al ten volle wordt benut voor een betere wereld... Ze zien in ieder geval nog enorme mogelijkheden voor verbetering. En zij niet alleen. Ook van andere leveranciers, aanbestedende diensten (publiek én privaat) en het veld eromheen (inkoopadviseurs, wetenschappers) horen we dat we nog ver weg zijn van publieke inkoop die maatschappelijke waarde vooropstelt. Publieke inkoop voor een betere wereld. Het lijkt zo evident, maar de praktijk is weerbarstig.

Deze visiepaper wil aanbestedende diensten in beweging brengen om publieke inkoop zo in te richten, dat het zoveel mogelijk maatschappelijke waarde realiseert. We beargumenteren waarom verandering echt nodig is en waarom het nu vaak uitblijft. We delen onze visie op een route naar duurzaam en sociaal publiek inkopen om politici, beleidsmakers, budgethouders, contracteigenaren, inkopers en andere stakeholders in het veld van publieke inkoop te overtuigen. En in beweging te brengen om publieke inkoop écht in te zetten voor duurzame en sociale doelen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we waarom publieke inkoop een zeer effectief instrument is om de grote maatschappelijke opgaven als overheid en bedrijfsleven samen aan te pakken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de barrières die echt duurzaam en sociaal inkopen nu nog in de weg staan. Daarna doen we zeven concrete beleidsvoorstellen om deze barrières te slechten. Die beschrijven we in hoofdstuk 4, waarmee

1 Schotanus, F. (2022). Een betere wereld begint bij Publieke inkoop [Oratie].

2 De meest recente cijfers komen uit 2022. Geraadpleegd op: <https://longreads.cbs.nl/dearbeidsmarktincijfers-2023/inkomen/>

3 Schotanus, F. (2022). Een betere wereld begint bij Publieke inkoop [Oratie].

we een blauwdruk geven voor een duurzaam en sociaal inkoopbeleid. In het laatste hoofdstuk schetsen we de weg voorwaarts met twee concrete interventies die in deze kabinetsperiode genomen kunnen worden.

De inhoud van deze paper is tot stand gekomen op basis van een voortdurende dialoog met ondernemers, inkoopprofessionals en experts, een rondetafelgesprek en meerdere verdiepende sessies. De mensen die bij deze sessies aanwezig waren, zijn allemaal expert in duurzaam en sociaal publiek inkopen. Ze komen uit de wetenschap, overheidsinstellingen, accountancy of zijn financiers en sociaal ondernemers. We onderbouwen inzichten en stellingen in deze paper niet altijd met directe verwijzing naar bronnen, omdat ze mede zijn gestoeld op praktijkervaringen van deze experts.

2. Een stabiel Nederland begint bij duurzaam en sociaal publiek inkopen

We beargumenteren in dit hoofdstuk waarom we inzetten op publieke inkoop als middel voor de overheid om samen met het bedrijfsleven te werken aan een stabielere wereld. We schetsen waarom het bedrijfsleven zo van belang is voor het oplossen van de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan. Daarna geven we drie doorslaggevende argumenten waarom juist publieke inkoop een goed middel is om de maatschappelijke rol van het bedrijfsleven te sturen. We sluiten af met een toelichting op het begrip duurzaam en sociaal inkopen.

Rol van bedrijfsleven in grote maatschappelijke uitdagingen

Nederland staat voor enorme maatschappelijke uitdagingen: een toekomstig zorginfarct, een gebrek aan betaalbare woningen in combinatie met schaarse ruimte, een drastisch verlies aan biodiversiteit, personeelstekorten die zich overal laten gelden en economische groei belemmeren. En dat in combinatie met ruim een miljoen mensen die niet meedoen aan de arbeidsmarkt. Om die uitdagingen aan te pakken, zijn ondernemingen onmisbaar. In het ontsluiten van de deelname van bedrijven, ligt een rol voor de overheid. Denk aan het ontwikkelen van maatschappelijke businesscases die het bijdragen aan oplossingen centraal stellen. Een rol die zij te weinig pakt volgens recent onderzoek van de WRR⁴: ‘Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen.’

“Cruciale kansen worden gemist om maatschappelijke oplossingen tot kern van het bedrijfsmodel van ondernemingen te maken.” (Goede zaken: Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen’, p. 9)

Waarom we inzetten op publieke inkoop

Het uitdagen, sturen en belonen van het bedrijfsleven om een grotere bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, kan op tal van manieren. De overheid heeft in de spreekwoordelijke gereedheidskist veel gereedschap om te gebruiken: innovatiebeleid, subsidiëring, tarifiering en belastingen, regulering, publiek-private samenwerking of communicatie (voorlichting).

Én de eigen inkoopkracht: publieke inkoop. Dit is het totaal aan inkoop en aanbesteding van goederen, producten en diensten van Nederlandse overheden (nationale, provinciale en lokale overheden en waterschappen) en bedraagt jaarlijks 100 miljard euro⁵.

4 Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen. WRR, 2023. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/09/14/goede-zaken>

5 Schotanus, F. (2022). Een betere wereld begint bij Publieke inkoop [Oratie].

Het begrip publieke inkoop wordt meestal breder ingezet, waarbij het ook uitgaven van publieke instellingen omvat, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's), uitvoeringsdiensten zoals het UWV of onderwijsinstellingen. Dat totaalbedrag ligt nog een stuk hoger. Geld dat via de collectieve lasten door alle Nederlanders wordt opgebracht.

Drie argumenten waarom publieke inkoop zo waardevol is voor het stimuleren van het oplossingsvermogen van het bedrijfsleven: het is een daadkrachtig beleidsinstrument, het geeft het goede voorbeeld en het is een wettelijke verplichting.

1) Een daadkrachtig beleidsinstrument

Ten eerste door de schaal van publieke inkoop. Het inkoopvolume van de overheid is ruim 100 miljard per jaar. Ongeveer een tiende van de totale economie⁶. Met deze schaalgrootte beschikken Nederlandse overheden over een enorme impuls voor het sturen, prikkelen of belonen van het bedrijfsleven.

Ten tweede omdat inkoop zeer prijzefficiënt is. Door bij de eerste uitgave van publieke middelen direct te sturen op beleidsdoelen – en de markt zo aan te zetten om oplossingen te bieden – wordt inkoop een *middel* voor een *doel*. Vooraf goed besteden is goedkoper dan achteraf repareren. Bovendien is inkoop een effectief instrument om het Nederlandse bedrijfsleven te activeren en te steunen, zonder de versturende effecten van veel subsidieregelingen. Subsidies hebben in het verleden vaak tot overproductie in bepaalde sectoren geleid, waardoor markten uit balans raakten en bedrijven afhankelijk werden van overheidssteun, in plaats van zich aan te passen aan de marktvraag. Door met inkoop een bepaalde vraag in de markt uit te zetten, stimuleer je de markt om meer van dat aanbod te leveren. Volgens de logica van vraag en aanbod geldt: bij alleen duurzame vraag zal duurzaam aanbod toenemen en niet-duurzaam aanbod afnemen.

“Inkoopbeleid is een cruciaal instrument waarmee ondernemingen gemotiveerd worden om grotere maatschappelijke bijdragen te leveren.” (Goede zaken: Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen, p. 15)

2) Het goede voorbeeld geven als overheid: ‘lead by example’

De overheid zou het goede voorbeeld moeten geven. Wanneer overheden duurzame en sociale acties van bedrijven verlangen, zoals naleving van CSRD/CSDDD-richtlijnen en ISO-normen⁷, is het essentieel dat zij deze principes ook zelf toepassen.

6 Op basis de schatting van het BBP van Nederland in 2023: 1051 miljard euro. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-economie>

7 Europese richtlijnen die bedrijven vereisten opleggen (over gedetailleerde rapportages te publiceren over hun impact op milieu, samenleving en bestuur en het uitvoeren van due diligence in de keten richtlijnen) en richtlijnen geven (voor verschillende aspecten van bedrijfsvoering, zoals kwaliteit, veiligheid, milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen).

Als overheden het bedrijfsleven meer willen prikkelen om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen, is het minimale wat ze zelf kunnen doen deze verantwoordelijkheid door te voeren in hun eigen wijze van organiseren en sturen. Bijvoorbeeld bij de eigen bestedingen. Het verankeren en stabiliseren van duurzame en sociale doelen in haar eigen beleid, is essentieel voor de geloofwaardigheid en het vertrouwen in die overheid.

“Door het goede voorbeeld te geven kan de publieke sector de toon zetten voor een meer maatschappelijk verantwoorde manier van organiseren, rekening houdend met zaken als ethiek, zorgvuldigheid, eerlijke concurrentie en duurzaamheid. Publieke organisaties hebben daarbij een belangrijke voorbeeldfunctie te vervullen.” (Grandia en Volker, 2023, p. 193)

3) Een wettelijke verplichting

Duurzaam en sociaal inkopen betekent het realiseren van zoveel mogelijk maatschappelijke impact voor de publieke middelen die worden ingezet. Het staat, niet voor niets, al sinds 2012 in de aanbestedingswet, het is zinvol. Artikel 1.4, lid 2 (Aw, 2012)⁸ schijft voor: “De aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid.”

Publieke inkoop is een logisch en daadkrachtig (qua schaal) beleidsinstrument, want duurzame vraag creëert duurzaam aanbod. Het is ook een prijsefficiënt beleidsinstrument, want je kunt geld maar één keer uitgeven om het Nederlandse bedrijfsleven te sturen op maatschappelijke waardecreatie. Door bestedingen in te zetten als middel voor duurzame en sociale doelen pas je als overheid toe wat je van anderen (markt/gemeenschap) vraagt. Tot slot is het – met reden – een wettelijke verplichting om met het inzetten van de publieke middelen zorg te dragen voor zoveel mogelijk maatschappelijke waarden.

Van publieke inkoop naar duurzaam en sociaal publiek inkopen

Publieke inkoop inzetten voor een stabielere wereld gaat over het benutten van inkoop voor brede welvaart voor iedereen, groene groei of het nakomen van internationale afspraken zoals het Klimaatakkoord van Parijs. Waarbij inkoop *ten dienste* staat van die doelen. Om deze manier van inkopen te duiden, gebruiken we vele termen. Maatschappelijk Verantwoord (Opdrachtgeven en) Inkopen, Beter Aanbesteden, sociaal aanbesteden, duurzaam inkopen, circulair inkopen, enzovoort. In essentie gaat het allemaal over hetzelfde: maatschappelijke waarde centraal stellen. Wij spreken in deze visiepaper over duurzaam en sociaal inkopen omdat duurzaam en sociaal de twee termen zijn waar in feite alle vormen van maatschappelijke

8 Te raadplegen op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2022-03-02>

voortgang onder vallen. Ze omvatten groene voortgang, het handelen binnen planetaire grenzen, het herstellen van biodiversiteit, waterkwaliteit et cetera. En daarnaast gaat het over alle menselijke aspecten: van bestaanszekerheid tot mensenrechtenbescherming en van diversiteit tot eerlijke kansen. Overigens kiest de Rijksoverheid ook geregeld voor deze term⁹: “Het Rijk streeft naar een duurzame en inclusieve samenleving en wil hierin zelf het goede voorbeeld geven. Door sociaal en duurzaam in te kopen kan en wil het rijk een verschil maken.”

Mede door de verscheidenheid aan termen, is niet ondubbelzinnig uit te leggen wat duurzaam en sociaal inkopen precies is. Het manifest Maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen is echter een prima uitgangspunt. Uiteraard zijn dit soort kaders een momentopname van kennis en inzicht. Maar voor nu is het voor publieke inkopers een algemeen geaccepteerde basis voor het begrip ‘sociaal en duurzaam’ van waaruit iedereen verder kan werken. Het manifest is online beschikbaar op de website van Pianoo¹⁰ en behelst zes thema’s die duiding geven aan dit concept. Zie kader voor een korte beschrijving.

Het manifest Maatschappelijk en verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI) omschrijft 6 thema’s, die inhoud geven aan het begrip ‘maatschappelijk verantwoord’ inkopen:

- Milieu en biodiversiteit: het tegengaan van milieuverontreiniging, ook ter bescherming van de biodiversiteit
- Klimaat: het tegengaan van klimaatverandering, vooral door afname CO₂-uitstoot
- Circulair (inclusief biobased): het helpen opbouwen van een circulaire economie
- Ketenverantwoordelijkheid (Internationale Sociale Voorwaarden): het stimuleren van ketenverantwoordelijkheid van bedrijven. Dat betekent het voorkomen of aanpakken van misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden, mensen rechten en milieu volgens OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen
- Diversiteit en inclusie: het stimuleren van een diverse en inclusieve samenleving en bedrijfsleven waarin iedereen wordt behandeld en beoordeeld op wat ze kunnen en niet op wie ze zijn, van wie ze houden, waar ze vandaan komen of wat ze geloven
- Arbeidsparticipatie (social return). Het bieden van eerlijke kansen aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in lijn met het streven naar een diverse en inclusieve samenleving.

⁹ <https://www.denkdoeduurzaam.nl/themas/meer-onderwerpen/inspiratie/sociaal-en-duurzaam-inkopen-maakt-het-verschil>

¹⁰ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/manif-est-maatschappelijk-verantwoord-opdrachtgeven-en>

3. Waarom kopen we nu nog zo weinig duurzaam en sociaal in?

We schetsten in het vorige hoofdstuk de logica van het inzetten van publieke inkoop voor duurzame en sociale doelen en gaven invulling aan het begrip. Met deze uiteenzetting zijn de baten voor Nederland evident. Het is een no-brainer. Maar de praktijk blijkt zeer weerbarstig. Waarom wordt er nu nog zo weinig duurzaam en sociaal ingekocht? Door de obstakels beter te begrijpen, kunnen we effectieve interventies bepalen op weg naar een duurzaam en sociaal inkoopbeleid. We zetten de vijf belangrijkste barrières op een rij:

Land van vrijheid-blijheid

Nederland is een land van polderen. We houden niet van harde regels en controle. We gedogen en we schipperen graag tussen verschillende belangen en kiezen voor een middenweg. Het opleggen en vervolgens controleren en handhaven van die middenweg blijft vaak uit.

Deze cultuur van overleg, compromissen en het vermijden van regels zien we terug in pogingen om te bewegen naar duurzame en sociale inkoop. De laatste jaren zijn er allerlei manifesten en actieplannen gepubliceerd om publieke instellingen te stimuleren meer maatschappelijk in te kopen. Zo was er het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen in 2012, het plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020 en het project 'Beter aanbesteden' in 2018. Recent heeft het manifest Maatschappelijk verantwoord inkopen en opdrachtgeven (MVIO 2021-2025) het licht gezien met mooie voornemens. Aan goede intenties en betrokkenheid bij deze convenanten is geen gebrek, aan ondertekenaars evenmin. Deze *laissez-faire* cultuur zien we ook in de opdracht en rol die het nationaal Expertisecentrum aanbesteden Pianoo heeft gekregen van het ministerie van Economische Zaken. Zij bieden vele handreikingen, geven tips en stimuleren dialoog tussen stakeholders¹¹. Maar binnen hun opdracht is geen mogelijkheid om de naleving van maatschappelijk verantwoord inkopen af te dwingen. Duurzaam en sociaal inkopen blijft op die manier afhankelijk van vrijblijvendheid. Gezien de vele initiatieven en het ontbreken van aantoonbaar effect van dergelijke initiatieven, kunnen we stellen dat de Nederlandse cultuur van vrijheid-blijheid een grote barrière is voor de stap naar echt duurzaam en sociaal inkopen.

11 <https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo>

“Uit wetenschappelijk onderzoek is vast komen te staan dat het aanbestedingsrecht vele mogelijkheden bevat om duurzaam in te kopen (in ruime zin, ook de sociale aspecten daarvan) maar dat het voornaamste probleem is dat het behalen van duurzaamheidsdoelen in 2030 nog steeds als een keuze en niet als een verplichting wordt gezien.” (Manunza, 2023)

Inconsistentie en versnippering in duurzaam en sociaal inkopen

Nederland is een bestuurlijk sterk gedecentraliseerd land. Inkoopbeleid verschilt van centraal tot lokaal, tussen lokale publieke instanties en per sector. Iedere publieke instelling heeft in principe de ruimte om het inkoopbeleid zo in te zetten dat het de eigen doelen en prioriteiten dient. In theorie een groot goed. In de praktijk zien we hierdoor een sterke fragmentatie en versnippering in het vormgeven van duurzaam en sociaal inkopen (als het al gebeurt...). Denk bijvoorbeeld aan de verschillende manieren waarop gemeenten social return toepassen.

We zien dat publieke organisaties zoekende zijn naar handvatten (of liever duidelijke opdrachten) voor duurzaam en sociaal inkopen en dat elke organisatie toch een beetje het eigen wiel aan het uitvinden is. Zo analyseert Elisabetta Manunza, professor in het Aanbestedingsrecht: “Ze willen wel, maar weten niet hoe.” Dat is niet effectief voor de inkoopende kant, de publieke instellingen.

Deze inconsistentie en versnippering in beleid maakt het vervolgens voor de aanbodkant moeilijk om in te spelen op de vraag. Er is geen duidelijke lijn, waardoor het doen van duurzame investeringen een groot risico meebrengt. Als je als marktpartij weet dat gemeente A op een bepaalde manier circulariteit inkoopt en vergelijkbare gemeenten dat op dezelfde manier doen, dan kun je daar op inspelen.

“Ook aan de kant van ondernemingen leidt gefragmenteerd beleid tot extra kosten, verminderde kansen om kennis op te bouwen: wanneer iedere gemeente ander beleid hanteert en de ene teveel op dit en de andere juist op dat inzet, wordt het voor ondernemingen ondoelmatig en onvoorspelbaar om investeringen te realiseren die noodzakelijk zijn om de grote beleidsdoelen te halen.” (Manunza, 2023).

Budgetbeheer en versplinterde baten

Budgetbeheer voor duurzaam en sociaal inkopen is een derde barrière. Dat geldt voor baten na de budgettermijn, maar ook voor baten buiten de budgetverdeling. Beide obstakels zijn vrij diepgeworteld in de manier waarop publieke instellingen hun financiële middelen beheren en toewijzen.

Budgetbeheer

Publieke instellingen werken met vastgestelde budgetten en vaste jaarlijkse budgetcycli. Dit betekent dat ze zich moeten houden aan de directe kosten binnen de kaders van deze budgetten, zonder rekening te kunnen houden met toekomstige baten. Zo krijgen goedkopere, minder duurzame opties vaak de voorkeur boven duurzamere, maar aanvankelijk duurdere keuzes. Een voorbeeld is het beperken van CO₂-uitstoot: de directe kosten hiervan vallen binnen het huidige jaarbudget, terwijl de baten pas in de toekomst, pas voor toekomstige generaties, zichtbaar worden. Hoewel er een verschuiving is naar inkoopmethoden die proberen negatieve maatschappelijke effecten te minimaliseren, blijft de nadruk bij het maken van inkoopopdrachten en -beslissingen sterk liggen op 'budgetbeheer'. Inkopers ervaren geregeld druk van de budgetbeheerder. Dat werpt een barrière op voor een integrale afweging met de vraag welke waarden voor bepaalde middelen gerealiseerd kunnen worden.

Baten vallen elders dan kosten

Een ander probleem is dat de kosten en maatschappelijke baten geregeld bij verschillende overheidsinstanties vallen. Een instantie die de kosten maakt, ontvangt vaak niet de baten. Stel dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een grote aanbesteding kan gunnen aan een leverancier die extra begeleiding en ontwikkelingsmogelijkheden biedt aan werknemers en hierdoor tien mensen uit een kwetsbare arbeidspositie aan het werk kunnen op het project. De (maatschappelijke) baten van arbeidsparticipatie liggen niet bij het ministerie van IenW. Sterker, die liggen niet (direct) bij de Rijksoverheid maar bij een ander bestuursniveau, bij de afdeling sociale zaken van de betreffende gemeente(n) of bij het UWV. Het feit dat baten van duurzaam en sociaal inkopen geregeld elders vallen, maakt het ontzettend ingewikkeld voor een publieke inkoper om die meerwaarde medebepalend te laten zijn.

Zowel de vastgestelde budgetten als de budgetverdeling van publieke inkopers maken duurzame en sociale keuzes voor inkopers een technisch vraagstuk. Ze moeten over technieken beschikken om langetermijnbaten of baten die bij een andere instantie vallen, inzichtelijk te maken én medebepalend te laten zijn. Dat is een technische en soms ook tijdrovende exercitie die in de praktijk vaak een barrière vormt voor duurzaam en sociaal inkopen.

Beperkte beschikbaarheid en toepasbaarheid van methoden

Het uitvragen, meten en handhaven van maatschappelijke baten vraagt methoden en technieken van de inkoper, die grotendeels al voorhanden zijn. De recente ontwikkeling van handreikingen en manifesten, zoals opgesomd in hoofdstuk 2, laat dat ook zien. De grootste uitdaging ligt in de kennisoverdracht en toepasbaarheid voor inkopers van deze methoden. Dat is de vierde barrière.

Professor Fredo Schotanus noemde in zijn oratie: “Er is een scala aan inkooptechnieken om duurzaam in te kopen. Dat zijn niet alleen selectief uitnodigen, de markt consulteren voor duurzame eisen, moderne inkoopmodellen, gebruikt inkopen of meer delen met elkaar, maar ook een sociaal contract, duurzame innovatiepercelen, et cetera”¹². Doorontwikkeling van deze methoden is wenselijk, maar het probleem zit er met name in dat we deze mogelijkheden¹³ onvoldoende beschikbaar stellen aan inkopers. In gesprekken met experts krijgen we terug dat duurzaam en sociaal inkopen nog geen onderdeel is van onderwijscurricula. Aanvullende trainingen voor duurzaam en sociaal inkopen zijn beperkt beschikbaar.

Illustratief is dat inkopers de ruimte onder de aanbestedingsdrempels zeer beperkt benutten. Van experts en ondernemers horen we dat inkopers vaak verwijzen naar de beperkte ruimte binnen de wettelijke kaders om duurzaam en sociaal in te kopen. Terwijl vrijwel alle inkopen kleine opdrachten zijn (ongeveer 96% in aantallen en 66% in geld, van 100 miljard in totaal). Alleen de rest gaat over bepaalde drempelwaardes heen en moet Europees worden aanbesteed.¹⁴ Onder de Europese aanbestedingsdrempels is veel meer ruimte om duurzaam en sociaal in te kopen. Deze uitgaven worden in veel mindere mate gereguleerd om eerlijke concurrentie tussen leveranciers in lidstaten te beschermen en geeft daarmee dus ook meer ruimte om als inkopende organisatie te kiezen voor de leverancier die de meeste maatschappelijke waarde levert (invulling van 1.4 AW 2014).

Een inkoopprofessional zegt: “Mogelijkheden om 1op1 te gunnen aan sociale ondernemingen zijn er wel. Het gebeurt te weinig! [...] Veel gemeenten hebben in hun inkoopbeleid opgenomen dat dan 1 (of 2) van de 3 offertes bij een lokale leverancier moet worden opgevraagd. Ze zouden in hun inkoopbeleid kunnen opnemen: dat 1 (of 2) van de 3 offertes bij een sociale ondernemer moet worden opgevraagd.”

12 <https://www.uu.nl/nieuws/oratie-fredo-schotanus-een-betere-wereld-begint-bij-publieke-inkoop> p. 40

13 Voorbeelden van deze mogelijkheden zijn gebruik maken van artikel 2.82 AW, percelen regeling, onderaanbesteding, aanpassen gunningscriteria, ruimere invulling SROI, altijd een impactonderneming uitnodigen bij meervoudige aanbestedingen etc.

14 Oratie Fredo Schotanus (2022). De drempelwaarden verschillen per bestuurslaag en sector. Voor producten en diensten voor de centrale overheid is de drempel € 140.000. Voor de decentrale overheid is deze drempel € 215.000. Voor defensie en speciale sectorbedrijven is deze drempel € 431.000. Voor bouw en infrastructuur en voor concessies is de drempel voor alle overheden hetzelfde: € 5.382.000. Voor sociale en andere specifieke diensten is de drempel voor decentrale overheden € 750.000 en voor de speciale sector € 1.000.000.

Duurzaam en sociaal inkopen vraagt verandering, dat is lastig...

In het boek *Publieke Inkoop: Een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten* beschrijven Grandia en Volker zeven fasen in de ontwikkeling van publieke inkoop. We parafraseren de fasen.

In **meer traditionele fasen** is inkoop gericht op:

- Strikte naleving van wet- en regelgeving, met name voorkomen van fraude en corruptie
- Interne behoeftevervulling, inkopen wat de organisatie nodig heeft
- Efficiëntie, het meeste waar voor je geld
- Verantwoordingsplicht, uitleggen waarom wordt ingekocht en of dit gebeurt op de juiste manier.

In **meer ontwikkelde fasen** is inkoop gericht op:

- Interne waardecreatie, naast kosten ook de waarde van dergelijke artikelen of diensten voor de organisatie
- Externe waardecreatie, het toevoegen van waarde aan samenleving door inkoop
- Gezamenlijke waardecreatie, het creëren van externe waarde in samenwerking met andere (publieke of private) organisaties of burgers.

Het centraal stellen van maatschappelijke waarde vraagt een doorontwikkeling van de inkoopfunctie. Een verandering. Een andere manier van vragen en beoordelen. Maar verandering is lastig en heeft tijd nodig. Deze vijfde barrière die we aandragen is wat algemeen, maar vormt een hardnekkig – zoals met elke vorm van verandering – obstakel voor duurzaam en sociaal inkopen. We geven twee voorbeelden om concreet te maken hoe verandering een obstakel vormt voor duurzaam en sociaal inkopen.

Ten eerste vraagt duurzaam en sociaal inkopen een verandering in capaciteiten en competenties van inkopers. Circulair inkopen vraagt bijvoorbeeld een heel andere aanpak dan traditioneel, lineair inkopen. Namelijk meer waardegestuurd (op lange termijn) en een meer netwerkende houding (samenwerken met de markt) van de inkoper. Zo komen de competenties en capaciteiten die gaan over juridische kennis minder centraal te staan.

“Hoewel meer en meer inkopers en contractmanagers zijn gaan inzien dat zij een rol spelen in deze [circulaire] transitie, hebben een traditioneel inkoopbeleid en capaciteitsgebrek ertoe geleid dat zij risicomijdend gedrag vertonen. Soms beschouwen publieke inkopers en contractmanagers de wetgeving als ingewikkeld en kiezen zij er daarom voor op safe te spelen en situaties te vermijden waarin leveranciers in beroep zouden kunnen gaan.” (Grandia en Volker, 2023, p. 201)

Ten tweede zien we ook de neiging van inkopers naar ‘het bekende’: de leveranciers die bekend zijn bij aanbestedende diensten en voorheen bewezen hebben orders van bepaalde kwaliteit en capaciteit aan te kunnen en zich aan afspraken houden. Dat zijn logische beweegredenen. Maar tegelijk houd je zo in stand om met *dezelfde* leveranciers te blijven werken, wat vernieuwing en samenwerking met duurzame vernieuwers belemmert. Ook horen we vaak het argument dat schaal een grote rol speelt. Dat grote leveranciers nou eenmaal wel aan de gewenste schaal kunnen voldoen terwijl nieuwe, relatief kleine spelers dat niet kunnen. Maar met die veronderstelling maken we het lastig voor duurzame vernieuwers om toe te treden en kunnen zij ook niet naar een bepaalde schaalgrootte toegroeien. Zo blijft het een kip-eiverhaal.

In dit hoofdstuk benoemden we vijf belangrijke barrières die duurzaam en sociaal inkopen in de weg staan. Mechanismen die het lastig maken om publieke inkoop (geld dat alle Nederlanders samen opbrengen) in te zetten voor een duurzaam en sociaal Nederland. Obstakels die we benoemden zijn de Nederlandse cultuur van vrijheid en blijheid, inconsistentie en versnippering in beleid, budgetbeheer en versplinterde baten, beperkte beschikbaarheid en toepasbaarheid van methodieken en weerstand tegen verandering. In het volgende hoofdstuk proberen we deze barrières te ontkrachten met zeven beleidsvoorstellen.

4. Beleidsvoorstellen

We beschrijven in dit hoofdstuk een blauwdruk voor duurzaam en sociaal inkopen en aanbesteden. We doen zeven beleidsvoorstellen. Dit zijn principiële voorstellen, ze komen voort uit een duidelijke overtuiging en een fundamentele kijk op het inzetten van publieke inkoop voor duurzame en sociale doelen. In het laatste hoofdstuk, de roadmap, doen we praktische voorstellen hoe we naar duurzaam en sociaal inkopen kunnen toe bewegen.

Duurzaam en sociaal inkopen wordt de norm

We schetsten het al, in een land van vrijheid-blijheid berust duurzaam en sociaal inkopen op vrijwillige toepassing van handreikingen en richtlijnen voor duurzaam en sociaal inkopen. Maar goede intenties blijven niet overeind als het uiteindelijk de euro's zijn waarmee professionals in de inkooppraktijk worden (af)gerekend. We stellen daarom een radicale, maar noodzakelijke verandering voor als stip op de horizon. Namelijk dat duurzaam en sociaal inkopen de norm wordt van al het inkoopbeleid, het uitgangspunt: 'Opnemen van duurzame en sociale criteria, tenzij', waarbij de aanbestedende dienst kiest voor de aanbieder die de meeste maatschappelijke waarde realiseert.

Eenduidig, consistent en coherent inkoopbeleid voor/over alle inkoopende eenheden

Een inconsistent en gefragmenteerd inkoopbeleid is niet effectief om maatschappelijke doelen te realiseren. We stellen daarom voor dat de Rijksoverheid een eenduidig, consistent en coherent inkoopbeleid opstelt waar alle publiekrechtelijke organisaties zich aan te houden hebben. Dit is lijn met het de *Tien voorstellen voor een duurzamer en socialer inkoop en aanbestedingsbeleid* van ChristenUnie, SP, Volt en GroenLinks/PvdA uit 2023. Dit centrale beleid biedt de basis om een vertaling te maken naar lokaal en sectoraal beleid. Marktpartijen kunnen dan inspelen op de consistentie en voorspelbaarheid van het uitvragen en gunnen van duurzame en sociale criteria. Dat is nodig om in te spelen op de complexe vraagstukken. Zonder voorspelbaarheid is het risico van investeren in duurzame en sociale oplossingen te hoog.

Vooraf richting gemeenten en provincies is het belangrijk dat het Rijk stevige prioriteiten stelt en dat het lokale overheidsorganisaties in staat stelt om vervolgens zelf de regie te nemen op de contracten die ze in beheer hebben.” (Goede zaken: Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen’, p 15)

Daarnaast vergroot een coherent en consistent inkoopbeleid het lerend vermogen van publieke organisaties om inkoopbeleid in te zetten voor maatschappelijke doelen. Zo'n inkoopbeleid faciliteert feedbackloops en evaluatie. Zowel voor het uitvragen van duurzame en sociale criteria door de aanbestedende dienst, als voor

de manier waarop de markt duurzame en sociale prestaties, al dan niet, levert. Dit versterkt het vermogen van de publieke sector om zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen en om steeds effectiever duurzame en sociale doelen te bereiken. Best practices kunnen bovendien in en tussen organisaties gedeeld worden. Iets waarvan we in het vorige hoofdstuk zagen dat het gebrek aan delen van lessen een barrière vormt voor duurzaam en sociaal inkopen.

Maak doelstelling van inkopen en aanbesteden duidelijk voor alle spelers

Willen we publieke inkoop echt inzetten als vliegwiel voor maatschappelijke vooruitgang? Dan is het stellen van een duidelijk doel essentieel. Elke aanbesteding of inkoopopdracht begint idealiter met de vraag: ‘welke maatschappelijke waarde dient hier geleverd te worden?’. Dus waartoe dient de uitgave van publieke middelen? We stellen voor dat die doelstelling voortvloeit uit centrale keuzes van het bestuur van overheden en geïmplementeerd wordt door de lagere niveaus.

“Inkopers zijn gebaat bij de beantwoording van de vraag: welke vorm leidt tot de beste resultaten om de klimaatverandering te mitigeren en inclusief in te kopen én in welke situatie dien ik ze toe te passen. Centraal daarin keuzes maken heeft de hoogste prioriteit.” (Manunza, 2023)

Een duidelijk omschreven doel voor elke opdracht vraagt een (her)positionering van publieke inkoop binnen de interne organisatie. Waar inkoop nu geregeld nog wordt gezien als een opzichzelfstaand proces voor de levering van specifieke werken, leveringen of diensten, vraagt het een positionering van inkoop als een strategisch middel om het overheidsbeleid, de strategische doelstellingen en de ontwikkelingen in de maatschappij met elkaar te verbinden (p. 201). Het boek *Publieke Inkoop: Een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten* van Grandia en Volker (2023) schetst vier scenario's, passend bij de ontwikkeling van publieke inkoop binnen die organisatie, voor 'de positie' van de inkoopafdeling. De auteurs geven daarvoor een gedetailleerde uitwerking, dat is niet passend binnen de kaders van deze paper. We moedigen publieke instellingen vooral aan gebruik te maken van deze scenario's.

Samenvattend stellen we voor dat inkopen en aanbesteden altijd vertrekt vanuit de doelstelling die is opgesteld door het bestuur van de organisatie die een specifieke inkoopopdracht of aanbesteding inzet voor de strategische doelen.

Het doel centraal, een andere manier van inkopen

Het doel centraal stellen bij een nieuw bloemencontract vraagt een andere gedachtegang. Van 'we moeten een nieuw bloemencontract afsluiten voor onze afdeling' naar 'we willen zorgdragen voor aankleding van onze afdeling zonder pesticiden'. Wat betekent fijne aankleding? Vullen we dat in met bloemen of op een andere wijze? En als het antwoord bloemen is: formuleren we de opdracht dan om iedere week nieuwe, verse, snijbloemen in te kopen? Of kunnen we het als dienst neerzetten: wat kan de markt bieden in aankleding van onze afdeling met bloemen?' In dat laatste geval dient de optie van 'bloemen als dienst' (*product as a service*) zich makkelijker aan. Denk aan een bloemenbieb van kunststof bloemen die iedere week worden verwisseld. Kortom: door het doel (aankleding van de afdeling) centraal te stellen in plaats van de vooraf bepaalde producten of diensten (bloemen), creëer je als inkopende organisatie openheid. Daarmee zet je de markt aan om de wens in te vullen en prikkel je de innovatiekracht en creativiteit.

Bovendien kan dit helpen om prijs/kwaliteit/maatschappelijke waarde op een holistische manier te bekijken. Bedrijven die op het eerste gezicht duurder zijn, winnen zelden een aanbesteding. Ook als blijkt dat ze voor de overheid in totaal niet duurder zijn, omdat er op een ander beleidsterrein of ander bestuursniveau kosten worden bespaard. Bijvoorbeeld door minder energieverbruik of werk voor mensen met een beperking.

Leg verantwoordelijkheid bij de afdeling financiën

Bij publieke organisaties die inkopen draait het om de fundamentele vraag: wat willen we bereiken met publieke middelen? Deze vraag vereist een alomvattende blik, waar integraliteit, een overkoepelende strategie en een langetermijnperspectief onderdeel van zijn. Een rol die bij uitstek past bij de afdeling financiën van publieke organisaties. Deze is immers verantwoordelijk voor een gezonde financiële planning, de verdeling van middelen binnen de organisatie en de 'vertaalslag' van algemeen beleid naar financieel beleid. Op basis van de gewenste opbrengsten stelt financiën op welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. We dragen twee argumenten aan waarom de verantwoordelijkheid van de afdeling financiën nodig is voor duurzaam en sociaal inkopen.

- Verdeling van budgetten: financiën bepaalt hoe budgetten worden verdeeld over verschillende afdelingen, waarbij het kaders stelt voor de middelen die beschikbaar zijn voor de baten die geleverd dienen te worden. De afdeling financiën kan de afweging maken om meerkosten (als gevolg van een sociale inkoopopdracht) voor de ene afdeling in te calculeren omdat zij weet dat die meerkosten besparingen opleveren bij een andere afdeling. Zolang de totaalsom van kosten en baten maar klopt. Sturen op de overstijgende belangen is nodig om de barrière te overkomen dat baten elders vallen dan de kosten. En daarvoor is financiën het best geëquipeerd.
- Langetermijnafwegingen. Duurzaam en sociaal inkopen lijkt op voorhand 'de duurdere keuze'. Maar wanneer je de langetermijnbaten in beeld brengt en meetbaar maakt, blijken deze keuzes prijsefficiënter te zijn op de lange termijn. De afdeling financiën kan de sturing op langetermijnvisie integreren in het inkoopbeleid. Zo vermindert het sterk de barrière die het budgetbeheer opwerpt voor duurzame en sociale keuzes.

Equipeer de inkoper

Traditioneel wordt van de inkoper verwacht vooral operationele en specialistische juridische kennis en vaardigheden te hebben. Maar het inzetten van inkoop voor –steeds complexer wordende – maatschappelijke opdrachten vraagt andere competenties en capaciteiten van de inkoper. We stellen voor om die inkoper meer te ondersteunen in diens professionaliteit om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen te realiseren. Zoals in de ‘Handreiking monitoring en contractuele borging MVI’ wordt voorgesteld is het belangrijk dat er voldoende tijd, budget en capaciteit beschikbaar is voor MVI uitvoer, kennisopbouw en inrichten van informatiesystemen.¹⁵ Concreet denken we bijvoorbeeld aan trainingen over strategisch inkopen, het inzetten van technologische hulpmiddelen – zoals AI – voor marktverkenningen en het faciliteren van netwerkmogelijkheden. Op deze manier kunnen inkoopprofessionals leren van collega’s uit andere organisaties. Ze kunnen ook soft skills ontwikkelen, zoals communicatie, onderhandeling, probleemoplossend vermogen en netwerksamenwerking.

Het equiperen van de inkoper gaat samen met een andere (ver)houding van de opdrachtgever en de contractmanager. Idealiter wordt de inkoper een sparringpartner van de opdrachtgever om samen afwegingen te maken die maatschappelijke waarde vergroten. Daarbij is het belangrijk dat de inkoper vroeger in het proces betrokken wordt, nu bepaalt de opdrachtgever al veel en blijft er te weinig ruimte over voor de inkoper.

Benut de bestaande ruimte onder de Europese drempels

Zoals eerder beschreven, biedt inkopen onder de Europese drempelwaarden veel ruimte om opdrachten voor te behouden aan specifieke leveranciers. Met dit voorstel impliceren we dat overheden in beleid vastleggen dat ze onder de Europese drempelwaarden standaard kiezen voor sociale ondernemingen en andere duurzame vernieuwers als leverancier.

Sociale ondernemingen streven dezelfde doelen na als de overheid en zijn in principe de gedroomde business partners van overheden. Het is een groep leveranciers die gespecialiseerd is in het realiseren van de meeste maatschappelijke waarde. Ze zijn impact first. Bovendien gaat de impact van deze mkb-bedrijven verder dan de impact die wordt uitgevraagd bij de inkoopopdracht. Bijvoorbeeld een minimum percentage gebruik van secundaire grondstoffen bij het leveren van kantoormeubilair. En sociaal ondernemers zullen ook impact willen maken op de mensen die het meubilair produceren, bijvoorbeeld door mensen in kwetsbare arbeidsposities een kans te geven op een vast contract wanneer ze de aanbesteding winnen.

Er zijn voldoende nationale en regionale inkoopplatforms om geschikte leveranciers te vinden. Denk aan Buy Social en de Code Sociale Ondernemingen en regionaal Impactkaart Voorgoed, Kennemer Inkoopplatform, Impact Oost en Impact Noord. Een simpele koppe-

¹⁵ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2022-01/Handreiking-Monitoring-en-Contractuele-borging-MVI-3-juli2021.pdf>

ling tussen de intranetpagina's van aanbestedende diensten en deze platforms zou helpen. Aanvullend is een marktconsultatie een passende methode voor het verkennen van potentiële leveranciers.

Zie toe op naleving

Het inkoopbeleid inzetten voor maatschappelijke doelen werkt alleen met naleving van de afspraken. Het plaatsen van stoplichten op drukke kruispunten heeft minder effect als er verder geen controle is. Het verplichtstellen van duurzaam en sociaal inkopen moet daarom samengaan met controle op de gemaakte afspraken.

Concreet stellen we voor dat een externe overheidsdienst bij de jaarlijkse controle, naast rechtmatigheid, ook maatschappelijke impact beoordeelt en controleert of er is ingekocht op basis van de uitgangspunten van MVOI. Dit zou bijvoorbeeld de Auditdienst Rijk (ADR) kunnen zijn, een onafhankelijke interne auditor van de Rijks-overheid.

Het toezien op naleving is bovendien noodzakelijk om bedrijven te (blijven) prikkelen om met duurzame en sociale innovaties te komen. We krijgen in gesprekken terug dat hier meer behoefte aan is. Leveranciers die werken met veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zien opdrachten gegund worden aan partijen die uiteindelijk de Social Return verplichting niet eens invullen. Of aannemers die uiteindelijk niet werken met hergebruikte materialen of elektrische machines, terwijl ze dat wel beloven. Zonder consequenties. Leveranciers die wél duurzame en sociale afspraken nakomen, verliezen het vertrouwen in de aanbestedende diensten als zij wel opdrachten die bol staan van duurzame en sociale ambities aan leveranciers gunnen maar het controleren van die afspraken nalaten. Wil je als overheid de markt aanzetten op maatschappelijke impact, dan ben je leveranciers die impact vooropstellen verplicht daarop te acteren en te controleren. Contractmanagers bij aanbestedende diensten hebben hierin een belangrijke rol.

We beschreven een blauwdruk voor duurzaam en sociaal inkopen en aanbesteden. Onze zeven beleidsvoorstellen zijn principieel: ze schetsen welke principes, welk gedachtegoed volgens ons nodig is om publieke middelen in te zetten voor duurzame en sociale doelen.

5. De roadmap: de weg voorwaarts

In dit laatste hoofdstuk doen we kort, maar krachtig, praktische voorstellen hoe we naar duurzaam en sociaal inkopen kunnen toewerken. Keulen en Aken zijn niet op één dag gebouwd. Het gat tussen de huidige situatie en het daadwerkelijk maximaliseren van maatschappelijke waarde voor de publieke middelen is groot. We richten ons daarom op twee interventies die de weg naar de voorgestelde blauwdruk kunnen versnellen.

Stel MVOI verplicht en controleer op naleving

De eerste interventie is in theorie heel simpel. Stel de principes van MVOI verplicht. Die uitwerking, opgesteld in het manifest MVOI, ligt er al en 113 partijen hebben het manifest ondertekend. De ondersteuning om het beleid vorm te geven ligt er ook al (zie Pianoo: maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen). De stap die nodig is om de uitgangspunten van het manifest effectief te maken, is het verplichtstellen van MVOI en achteraf controleren in hoeverre er is ingekocht via de principes van MVOI. We zijn zeer bereid om mee te denken over het uitwerken van het basisbeleid. We beschikken over een netwerk van experts op MVOI én experts in het leveren van maatschappelijk verantwoorde producten en diensten (de sociaal ondernemers). We willen hen graag mobiliseren om verder mee te denken over het praktiseren van een MVOI-verplichtstelling.

Equipeer de inkoopprofessionals

De tweede interventie is het equiperen van de inkoopprofessionals. In het algemeen is dat een team van interne opdrachtgever, projectleider, inkoper, contract-manager en jurist.¹⁶ We stellen een professionaliseringsslag van de inkopers voor zodat zij kunnen adviseren én sturen op inbedding van het MVOI-beleid in het inkoopproces. Dat gaat in ieder geval over het beschikbaar en toepasbaar maken van methoden, technieken en kennis om MVOI uit te voeren en het ondersteunen in competentieontwikkeling om gezamenlijke waarde-creatie tussen inkoper en leverancier centraal te stellen. Daarnaast betekent dit een andere positie voor de inkoper in het aanbestedingsproces. Idealiter wordt de inkoper een sparringpartner van de opdrachtgever om samen afwegingen te maken die maatschappelijke waarde vergroten. Het is waardevol de inkoper eerder in het proces te betrekken. We nemen graag een rol in het onderzoeken van de behoefte bij inkoopprofessionals en het vervolgens invullen van deze behoefte. We kunnen bijvoorbeeld het initiatief nemen voor een training 'Inkopen volgens MVOI' met aansluitend pitches van sociale ondernemingen op de zes thema's van MVOI. Uiteraard sluiten we aan bij bestaand ondersteuningsaanbod, van onder andere PIANOo en Nevi.

¹⁶ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2022-01/Handreiking-Monitoring-en-Contractuele-borging-MVI-3-juli2021.pdf>

Over Impact door Groei en Social Enterprise NL

Impact door Groei, een programma van FNO Zorg voor Kansen, stimuleert de groei van impactondernemingen in Nederland. Het streeft naar een maatschappij waarin iedereen naar wens en vermogen mee kan doen. Impact door Groei werkt al 20 jaar toe naar een systeem waarin impactvol ondernemen geen uitzondering, maar regel is. Daarvoor is een transitie naar een socialere economie nodig, waarbij impactondernemers de koplopers zijn. Samen met hen, impactondernemingen en een netwerk van partners, fondsen en andere belanghebbenden, proberen we deze transitie te versnellen door ons in te zetten voor:

- **Impactfinanciering:** creëer een financieel systeem dat impact waardeert, waarbij financiering verandering stimuleert in de samenleving
- **Duurzaam Inkoopbeleid:** werk toe naar een inkoopstelsel waarin duurzaamheid en sociale verantwoordelijkheid de norm zijn, met de overheid als normsteller en katalysator
- **Versterking van Sociale Impact:** integreer en versterk het maken van positieve sociale impact binnen ESG-regelgeving, zodat grote bedrijven ook meer uitgedaagd worden om zich sociaal in te zetten en hiervoor handvatten te krijgen
- **Transformatie van het mkb:** help mkb-bedrijven impactvolle bedrijfsmodellen te omarmen, zodat ook zij makkelijker kunnen bijdragen aan een sociale economie
- **Inclusieve Innovatie:** zorg voor een systeem waarin ondernemers buiten de status quo geen extra knelpunten ervaren, dat bevordert innovatie en inclusie.

Door het verbinden van de juiste mensen op de juiste plaats, werken we aan een collectieve beweging voor meer impact. Hierdoor krijgen mensen in kwetsbare situaties blijvend betere kansen op meer gezondheid, kwaliteit van leven en toekomstperspectief. Bij ons gaat sociale impact verder dan alleen maar arbeidsparticipatie en het opdoen van arbeidsvaardigheden. Wij zien meer in het stimuleren van gezonde gemeenschappen door sociale bubbels te doorbreken en het sociaal weefsel te herstellen.

Social Enterprise NL verenigt, vertegenwoordigt en ondersteunt sociale ondernemingen. Wij leiden industrie, politiek en maatschappij naar een nieuwe economie waarin niet de waarde van aandeelhouders, maar maatschappelijke waarde centraal staat: de impact economie. Zonder afval. Zonder armoede. Zonder uitsluiting. Samen zorgen we voor een betere wereld: met iedereen, voor iedereen. Onze missie: samen realiseren we een radicale systeemverbetering.

Sociale ondernemingen zijn *impact first* bedrijven, ze stellen een maatschappelijke missie voorop. Ze richten zich op dezelfde doelen als overheden en zijn daarom de ‘gedroomde samenwerkingspartner’ op papier. In de praktijk verloopt de samenwerking soms lastig. Daarom zet Social Enterprise NL zich in voor een stimulerend overheidsbeleid. Inkoop is een van onze kernpunten. Het is een onderwerp waar we als beweging al jaren actief in zijn. In 2015 pleitten we voor een Gids Maatschappelijke waarde. In 2017 namen we het initiatief voor Buy Social. Sinds 2018 nemen we zitting in de Klankbordgroep MVOI. In 2021 publiceerden we een visiestuk in Binnenlands Bestuur, we nemen deel aan rondetafelgesprekken over het aanbestedingsbeleid enzovoorts.

Verwijzingen

Schotanus, F. (2022). *Een betere wereld begint bij Publieke inkoop [Oratie]*. Geraadpleegd van: <https://www.uu.nl/medewerkers/RestApi/Public/GetFile?Employee=55038&l=EN&id=1224&t=34cd7b01f8e04b8bbaa21a2370e9e890>

Boot, A. W. A., Bijleveld, C. C., Hesselmans, M., Stellinga, B. J. P., El-Dardiry, R. G. S., & François, D. (2023). *Goede zaken: Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*. Den Haag. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

ChristenUnie, SP, Volt, GroensLinks/PvdA. *Tien voorstellen voor een duurzamer en socialer inkoop- en aanbestedingsbeleid*. Geraadpleeg van: <https://www.christenunie.nl/nl/blog/2023/10/10/De-ChristenUnie-komt-met-tien-voorstellen-voor-een-duurzamer-en-socialer-inkoopbeleid-van-de-overheid>

Grandia, J., Volker, L., Janssen, W. A., Kuitert, L., Schotanus, F., & van der Valk, W. (2023). *Publieke inkoop: een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten*. Open Press TiU.

Manunza, E. (2023). Position Paper geschreven voor de Tweede Kamer rondtafelgesprek Aanbestedingsbeleid van de Overheid, Kamercommissie Economische Zaken 27-09-23: "Meer centraal gestuurd, eenduidig, niet vrijblijvend beleid om duurzame, inclusieve en geopolitiek veilige aanbestedingen te realiseren":

