



Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020



CE Delft

Committed to the Environment

Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020

Dit rapport is geschreven door:

Lonneke de Graaff, Robert Vergeer, Pien van Berkel

Delft, CE Delft, april 2020

Publicatienummer: 20.190396.054a

Rijksoverheid / Koop / Duurzaam / Maatschappelijke factoren / Beleidsplannen / Beleidsinstrumenten /
Monitoring / Evaluatie

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Uw kenmerk: 31154669

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider [Lonneke de Graaff](#) (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

	Samenvatting	4
	Summary	6
1	Inleiding	8
	1.1 Doel	8
	1.2 Vraagstelling	8
	1.3 Aanpak	8
	1.4 Leeswijzer	8
2	Beleidstheorie	10
	2.1 Definitie maatschappelijk verantwoord inkopen en thema's	10
	2.2 Rol en verantwoordelijkheid Rijksoverheid bij MVI-beleid en het PvA	11
	2.3 Aanleiding voor het PvA MVI 2015-2020	12
	2.4 Doelstellingen van het beleid	12
	2.5 Aard en samenhang van de ingezette instrumenten	14
3	Werking van beleid en instrumenten	16
	3.1 Mate van toepassen MVI	16
	3.2 MVI in de organisatie	21
	3.3 Gebruik van de instrumenten	24
	3.4 Behoeft bij aanbestedende diensten	38
	3.5 Perspectief op MVI vanuit de markt	44
4	Doeltreffendheid van het beleid	48
	4.1 Realiseren doelstellingen op outputniveau	48
	4.2 Doeltreffendheid op het niveau van de outcome	54
5	Conclusies en aanbevelingen	58
	5.1 Conclusies	58
	5.2 Aanbevelingen	62
6	Bibliografie	67
A	Beschrijving instrumenten	69
	A.1 Gezamenlijk ambities en doelstellingen uitwerken	69
	A.2 Ontwikkeling systematiek voor monitoring en benchmarking	73
	A.3 Verbetering kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers	76
	A.4 Regie en governance	84
	A.5 Aanvullende instrumenten op het PvA MVI en specifieke thema's	85
B	Verslag werksessie MVI-congres	90



C	Enquête	91
D	Geïnterviewde partijen	92
E	Vergoeding Externe Kosten (VEK)	93
F	Begrippenlijst	96

Samenvatting

CE Delft heeft een evaluatie uitgevoerd van het Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen overheden 2015-2020 (hierna: PvA), in opdracht van de vijf bij MVI betrokken departementen. De centrale vraag is: heeft het PvA overheden geholpen om MVI meer toe te passen en leidde dit tot meer duurzame impact? Ook is onderzocht wat stakeholders missen in het MVI-beleid en of MVI duurzame ontwikkelingen in de markt stimuleert. Het resultaat van de studie vormt input voor de besluitvorming rondom het vervolg van MVI, georganiseerd vanuit de vijf MVI-departementen (ministeries van IenW, EZK, BZK, BZ en SZW).

Om deze vragen te beantwoorden heeft CE Delft een aantal activiteiten uitgevoerd: een literatuurstudie, een werksessie tijdens het MVI-congres, een digitale enquête onder aanbestedende diensten (92 respondenten) en 20 stakeholderinterviews met overheden, marktpartijen en andere organisaties (brancheorganisatie, kennisinstelling en ngo).

Conclusies

Deze studie laat zien dat overheden MVI meer toepassen sinds 2015 en dat dit ook leidt tot meer impact. We kunnen echter geen causale relatie tussen het PvA en deze impact vaststellen. Wel laat dit onderzoek zien dat de relatie in de ogen van de doelgroep bestaat.

Sinds 2015 zijn grote stappen gezet op gebied van MVI door overheden. Positieve ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld:

- MVI-gunningscriteria worden vaker toegepast in aanbestedingen en MVI-gunningscriteria krijgen een groter gewicht in de scoringsmethodiek;
- aanbestedende diensten houden vaker marktconsultaties en MVI komt in deze marktconsultaties vaker aan bod.

Inkoperende organisaties geven aan dat de volgende instrumenten het meest bijdragen aan het vaker en effectiever toepassen van MVI: MVI-criteriatool, het MVI-loket PIANOo, bijeenkomsten (zoals regiobijeenkomsten en het MVI-congres) en samenwerking en ondersteuning (bijvoorbeeld leernetwerken, academies en Green Deals).

Decentrale overheden hebben het meest behoefte aan meer houvast en sturing van bovenaf. Meer budget zouden zij gebruiken voor het inhuren van specialisten. Verder hebben zij behoefte aan duidelijke MVI-criteria.

Marktpartijen geven aan dat MVI bijdraagt aan meer aandacht voor maatschappelijke aspecten bij de bedrijven die aan de overheid leveren. Direct of indirect draagt MVI ook bij aan de ontwikkeling van duurzame producten.

De eerste resultaten van de ontwikkelde monitoringmethodieken laten zien dat projecten waarin MVI aan bod komt, een bijdrage hebben geleverd aan CO₂-emissiereductie, het verminderen van milieudruk en het verhogen van het aantal werkplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen. Voorbeelden daarvan zijn:

- Wanneer MVI minder vrijblijvend wordt bij decentrale overheden (bijvoorbeeld via duidelijke doelstellingen of het verplichten van een jaarlijkse MVI-rapportage) en wordt gehandhaafd, kan dit het toepassen van MVI versnellen en zal het effect flink toenemen.
- MVI is maatwerk. Inkopende organisaties hebben behoefte aan één centrale plek waar zij goede inhoudelijke informatie kunnen vinden, gericht op specifieke productgroepen.
- Verbetering van de organisatiestructuur bij decentrale overheden is nodig om MVI-beleid naar de inkooppraktijk te vertalen. Vergroot het bewustzijn van met name opdrachtgevers/projectleiders en hun manager/directeur en zorg voor inbedding van MVI in de structuur van de gehele organisatie, bijvoorbeeld door integreren van MVI in standaardprocessen en -documenten.
- Het is van belang om marktpartijen te betrekken bij bijeenkomsten en bij de ontwikkeling van MVI-criteria. Hun kennis kan helpen om de MVI-criteria ambitieuzer en realistischer te maken.
- Duidelijk eigenaarschap van het brede onderwerp MVI op Rijksniveau en structurele financiering kunnen helpen bij het integraal toepassen van de verschillende MVI-thema's.

Summary

At the request of the Dutch ministry of Infrastructure & Water Management, CE Delft has carried out a review of the Action Plan for Sustainable Public Procurement (SPP) by Government Agencies, 2015-2020. The key question addressed was: has the Action Plan helped government agencies pursue Sustainable Public Procurement (SPP) with greater vigour and has this lowered environmental footprints? It was also examined what elements stakeholders feel are lacking in current SPP policy and whether SPP is improving sustainability in the marketplace. The results of this study will be used as input for decision-making on SPP follow-up by the five ministries currently shaping SPP policy: Infrastructure & Water Management; Economic Affairs; Foreign Relations; Interior & Kingdom Relations; Social Affairs & Employment.

To answer these questions CE Delft carried out a series of activities: a literature study, a working session at the national SPP congress, a digital survey among procurement departments (with 92 respondents) and 20 stakeholder interviews with representatives of government agencies, market parties and other organisations (including a trade association, knowledge institute and NGO).

Conclusions

The study shows that government departments have stepped up their efforts on SPP since 2015 and that this has also had an additional impact. However, we were unable to establish a causal relationship between the Action Plan and this impact. The study does confirm the existence of such a relationship in the eyes of practitioners, though.

Since 2015 government departments have made a great deal of progress in the realm of SPP. Positive developments include:

- SPP award criteria are now applied more frequently in tender procedures and these criteria are being assigned growing weight in ranking methodologies;
- procurement departments are now more often engaging in consultations with market parties, with SPP featuring more regularly in such talks.

Procurement departments indicate that the following instruments contribute most to more frequent and more effective use of SPP: the SPP 'criteria tool', the SPP 'counter' PIANOo, meetings (e.g. regional gatherings, SPP congress) and collaboration and mutual support (e.g. learning networks, academies, Green Deals).

Devolved government departments feel the greatest need for additional guidance and steering from above. Supplementary budget would allow specialists to be hired, moreover. There is also a perceived need for clearer, unambiguous SPP criteria.

Market parties report that SPP is creating greater focus on social aspects among government suppliers. Whether directly or indirectly, SPP is also creating an incentive for developing more sustainable products.

Initial results of the monitoring methods developed show that projects involving SPP have contributed to reducing CO₂ emissions and other kinds of environmental impact and to improving the number of workplaces for those at a disadvantage on the labour market.

Recommendations

A number of recommendations emerged from the study, including:

- If SPP were to be made less of a voluntary undertaking for local and provincial government, this would improve its rate of roll-out and increase its impact substantially.
- SPP is often fiddly and detailed. Procurement departments would like to see a one-stop ‘counter’ where they can obtain robust, practical data on specific product groups.
- To translate SPP policy into everyday procurement practice, there needs to be an improvement of organisational structure at devolved government levels. Steps should be taken to raise the awareness of project principals and coordinators and line managers/directors, in particular, and to ensure that SPP becomes embedded in the structure of the entire organisation, by integrating it in standard procedures and documents, among other means.
- It is important to involve market parties in meetings and gatherings as well as during development of SPP award criteria. Their knowledge can help make such criteria more ambitious as well as more realistic.
- SPP is a broad issue and clear ownership of it at central government level as well as structural funding can help with all-round application of the various SPP themes.

1 Inleiding

1.1 Doel

CE Delft heeft een evaluatie uitgevoerd van het *Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen overheden 2015-2020* (hierna: PvA MVI 2015-2020 of kortweg PvA). Dit was in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), namens het interdepartementale directeurenoverleg maatschappelijk verantwoord inkopen. Het PvA richt zich op alle overheden en streeft naar effectief en efficiënt inzetten van MVI om een bijdrage te leveren aan de realisatie van beleidsdoelen.

Het doel van deze evaluatie is om het effect inzichtelijk te maken van de uitgevoerde activiteiten uit het PvA MVI 2015-2020. Het gaat om het effect op **de mate waarin overheden MVI in hun inkooppraktijk hebben geïmplementeerd, en in hoeverre dit heeft geleid tot duurzame impact**. Kortgezegd: heeft het PvA overheden geholpen om MVI meer toe te passen en leidde dit tot meer resultaat?

De resultaten van de evaluatie leveren input op voor de besluitvorming over het vervolg van MVI, georganiseerd vanuit de vijf MVI-departementen (ministeries van IenW, EZK, BZK, BZ en SZW).

1.2 Vraagstelling

Dit onderzoek geeft antwoord op de vragen:

- Hebben de instrumenten uit het PvA MVI 2015-2020, en daarmee samenhangende activiteiten, ertoe geleid dat overheden MVI vaker, effectiever en efficiënter toepassen in hun inkooppraktijk?
- Welke activiteiten missen stakeholders nog in het MVI-beleid? Welke activiteiten zijn wenselijk? Waar hebben zij behoefte aan?
- Stimuleren overheden met hun inkopen maatschappelijk verantwoorde ontwikkelingen in de markt, die bijdragen aan de doelen uit het PvA MVI 2015-2020?

1.3 Aanpak

Om antwoord te geven op bovenstaande vragen, hebben we verschillende activiteiten uitgevoerd, namelijk:

- literatuurstudie;
- werksessie tijdens het MVI-congres (zie Bijlage B);
- digitale enquête (zie Bijlage C);
- stakeholderinterviews (zie Bijlage D).

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 beschrijven we de beleidstheorie van het beleid rond MVI en het PvA MVI 2015-2020. Dit hoofdstuk geeft onder andere een toelichting op de definitie van MVI en de rol van de Rijksoverheid bij MVI-beleid. We bespreken verder de aanleiding voor het PvA, de doelstellingen van het beleid en de aard en samenhang van de instrumenten die in het PvA worden benoemd.

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe MVI wordt toegepast door de verschillende overheden en de manier waarop de instrumenten uit het PvA dit ondersteunen. We gaan in op de mate waarin MVI is toegepast en hoe MVI in de organisatie is ingebed. Paragraaf 3.3 geeft een beschrijving van de instrumenten die zijn aangeboden in het kader van het PvA. Ook gaan we in op instrumenten en activiteiten die aanvullend zijn aan het PvA, zoals social return. De focus ligt hier op de resultaten en eventuele verbeterpunten. Voor de lezers die meer willen weten over wat een specifiek instrument inhoudt, verwijzen we naar Bijlage A. In Paragraaf 3.4 komt de behoefte bij aanbestedende diensten aan bod en in Paragraaf 3.5 beschrijven we het perspectief van de markt.

In Hoofdstuk 4 richten we ons op de mate waarin de doelen uit het PvA worden bereikt. We bespreken de realisatie van de doelstellingen op outputniveau, zoals meer gebruik maken van dialoog met de markt of vaker uitgaan van levensduurkosten. Daarnaast komen de effecten op het niveau van de outcome aan bod: in hoeverre zijn er effecten die klimaatverandering tegengaan, de milieudruk verminderen of social return bevorderen?

Tot slot presenteert Hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen voor de besluitvorming rondom het vervolg van MVI.

2 Beleidstheorie

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie van het beleid rond maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) en het PvA MVI 2015-2020 in het bijzonder.¹ Eerst gaan we in op de definitie van MVI en de onderliggende thema's. Daarna behandelen we de rol en verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid bij MVI-beleid, de aanleiding voor het PvA, de doelstellingen van het beleid uit het PvA en de aard en samenhang van de ingezette instrumenten.

2.1 Definitie maatschappelijk verantwoord inkopen en thema's

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) betekent dat de inkoopende overheid (of organisatie met semipublieke taken) naast kwaliteits- en prijsaspecten ook duurzaamheids-, sociale en innovatiegerichte overwegingen meeneemt in een inkoop- of aanbestedings-procedure. Het gaat dan om effecten op people (mensen), planet (milieu) en profit/prosperity (winst/welvaart).

Diverse instrumenten hanteren verschillende MVI-thema's. Op de site van het Expertisecentrum Aanbesteden PIANOo (2019) staan deze thema's vermeld:

- milieuvriendelijk inkopen, waaronder klimaatneutraal inkopen²;
- biobased inkopen;
- circulair inkopen;
- social return (SROI);
- internationale sociale voorwaarden (ISV);
- innovatiegericht inkopen;
- mkb-vriendelijk inkopen.

Binnen de MVI-criteria (Rijksoverheid, 2019c) worden de volgende thema's onderscheiden: Energie en Klimaat (Energie), Materialen en Grondstoffen (Materialen), Bodem en Water (Bodem), Ecologie en biodiversiteit (Ecologie), Gezondheid, welzijn en leefomgeving (Gezondheid), Sociale ketenaspecten (Sociaal), Dierenwelzijn (Dierenwelzijn), Circulaire economie (Circulair), Biobased economie (Biobased). De eerste vier (Energie, Materialen, Bodem, Ecologie) en de laatste twee thema's (Circulair en Biobased) worden ook wel gezamenlijk onder de noemer 'milieu' geschaard.

Daarnaast benoemden stakeholders in dit onderzoek soms andere thema's die zij tot MVI vinden behoren: bijvoorbeeld bij contractvervoer werden de levenskwaliteit van mensen die het vervoer gebruiken en het arbeidsmarktperspectief in de branche genoemd als relevante maatschappelijke factoren.

In de praktijk worden de MVI-thema's vaak door elkaar gebruikt. Binnen onze analyse sluiten we aan bij de thema's die PIANOo hanteert, omdat die indeling het meest herkenbaar is voor betrokkenen.

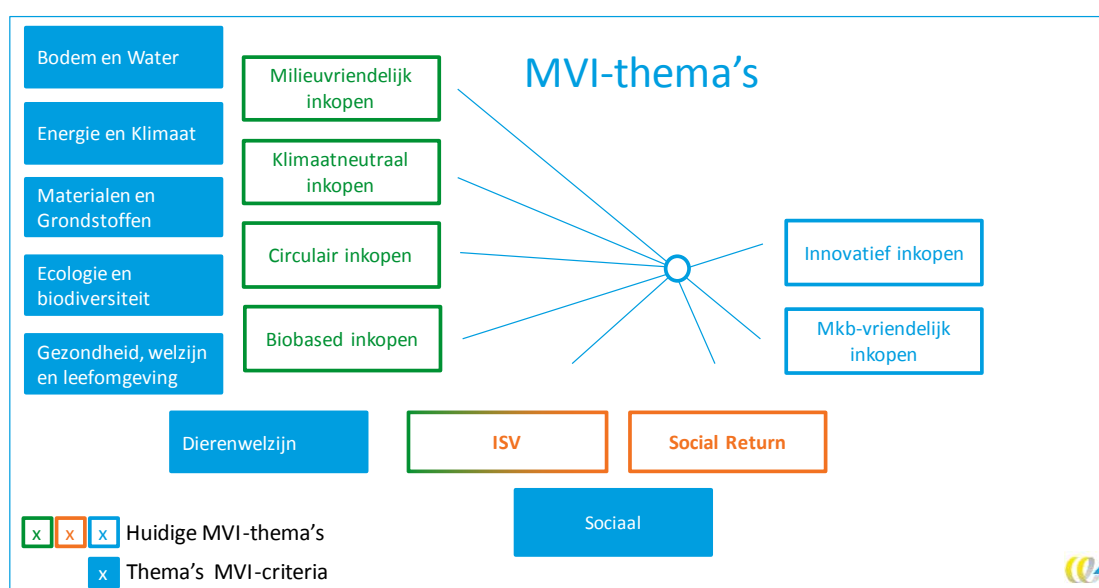
¹ We volgen de aanpak zoals beschreven in de Regeling Periodieke Evaluaties.

² Klimaatneutraal inkopen is volgens PIANOo onderdeel van milieuvriendelijk inkopen, maar wordt ook vaak los genoemd en in de praktijk los gezien van milieuvriendelijk inkopen.

In Figuur 1 geven we een overzicht van de samenhang en dwarsverbanden tussen thema's. De thema's die worden gehanteerd bij de MVI-criteria zijn geheel links weergegeven (met blauwe achtergrond). De thema's die PIANOO hanteert zijn centraal gezet (witte achtergrond). Wat opvalt:

- er bestaat een overlap tussen de 'groene' thema's: biobased inkopen kan onderdeel zijn van circulair inkopen, wat in bepaalde gevallen weer kan bijdragen aan vermindering van klimaatemissies en verlagen van de milieu-impact;
- de thema's innovatief inkopen of mkb-vriendelijk inkopen kunnen bijdragen aan het behalen van de andere doelen;
- social return en ISV kunnen aanvullend zijn aan de andere thema's;
- niet alle thema's zijn voor elke productgroep even relevant.

Figuur 1 - Overzicht MVI-thema's



2.2 Rol en verantwoordelijkheid Rijksoverheid bij MVI-beleid en het PvA

De Rijksoverheid geeft op verschillende manieren invulling aan haar rol als marktpartij en aan haar voorbeeldfunctie.³ Het Rijk hanteert in haar eigen inkoopprocessen sociale- en milieucriteria bij de selectie van in te kopen producten en diensten. Hiertoe heeft het Rijk de eigen inkoopstrategie 'Inkopen met impact' opgesteld (Rijksoverheid, 2019c) (zie ook de paragraaf 'Rijksinkoopstrategie' in Paragraaf 3.3.5). Met haar rol als marktpartij wil de Rijksoverheid de marktontwikkeling van bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen stimuleren (als zogenaamde 'launching customer'). Dit is met name van belang bij sectoren die vrijwel uitsluitend aan de overheid leveren, zoals de markt voor asfalt. Daarnaast wil de Rijksoverheid een voorbeeldrol innemen en andere overheden ondersteunen en stimuleren om ook rekening te houden met sociale en duurzaamheidsaspecten bij inkoop- en aanbestedingsprocedures.⁴

³ Zie [Kamerstuk 30300, nr. 134. \(vergaderjaar 2005-2006\)](#)

⁴ Zie ook het hoofdstuk '[Een voorbeeldrol voor de rijksoverheid](#)' in het Klimaatakkoord.

De premisse van het beleid voor MVI is dat maatschappelijk verantwoorde producten en diensten niet als vanzelf door de markt in voldoende mate worden aangeboden. Veel sociale en milieueffecten komen niet tot uitdrukking in de markt- of kostprijs van het product. Bijvoorbeeld bij de aanschaf van niet-duurzaam geproduceerde meubelen kan houtkap ten koste gaan van het bosareaal. Of wanneer een gemeentelijk wagenpark gebruik maakt van fossiele brandstoffen, worden klimaatverandering en luchtverontreiniging veroorzaakt. De prijs hiervan wordt betaald door anderen dan de inkopende of verkopende partij. Deze sociale en milieueffecten worden aangeduid als externe effecten. Het bestaan van externe effecten rechtvaardigt dat de overheid een actieve rol speelt bij MVI en hierop beleid ontwikkelt.

Het PvA MVI 2015-2020 is erop gericht om de inkoopkracht van de verschillende overheidslagen in samenhang in te zetten. De Rijksoverheid is daarbij verantwoordelijk voor de eigen inkoop. Het Rijk wil een voorbeeldfunctie vervullen, maar draagt geen verantwoordelijkheid voor de inkoop van de andere overheden. Vanuit die verantwoordelijkheidsverdeling zet de Rijksoverheid dan ook geen bindende instrumenten in richting de andere overheden, maar bevat het PvA een reeks **stimulerende** instrumenten.

2.3 Aanleiding voor het PvA MVI 2015-2020

De aanleiding van het PvA is beschreven in het PvA zelf. Met het opstarten van beleid voor duurzaam inkopen sinds 2005, uitvoering tot aan 2010 en aanpassing van het beleid daarna, is een goede basis gelegd voor het lopende MVI-beleid in 2015. Tot aan 2012 is door de Programmadirectie Duurzaam Inkopen beleid opgesteld, inkoopinstrumentarium ontwikkeld en is breed bewustzijn gecreëerd over nut en noodzaak van MVI bij andere overheden. Dit is onder andere beschreven in een voorgaande evaluatie van het beleid (Ecorys, 2013).

Echter, de implementatie van het beleid behoefde op een aantal punten verbetering:
Concreet:

- was er onvoldoende bekendheid en toepassing van handvatten en instrumenten;
- was er druk bij inkopers om te letten op aanschafprijs in plaats van levensduurkosten;
- werden de internationale sociale voorwaarden als complex ervaren en onvoldoende toegepast;
- was er te weinig kennis over het toepassen van MVI in gunningscriteria;
- nam de uniformiteit in toepassing van criteria af, waardoor de lasten voor de markt toenamen.

Het PvA MVI 2015-2020 adresseert bovenstaande punten en geeft tevens invulling aan een aantal Kamermoties.

2.4 Doelstellingen van het beleid

De doelstellingen van het MVI-beleid bestaat zowel uit hogere (outcome/effect) beleidsdoelen als directere doelen (output/inspanningsresultaten/beoogde gedragseffecten).⁵ De doelen op het niveau van output liggen dichterbij binnen de directe invloedssfeer van het beleid dan de hogere doelen.

⁵ Zie ook: ["durf te meten"](#)

Het uitgangspunt van het PvA MVI 2015-2020 is dat MVI als instrument zal bijdragen aan een scala van **hogere beleidsdoelen**. In het PvA worden de volgende genoemd:

- het tegengaan van klimaatverandering;
- verminderen van milieudruk;
- beschermen en duurzaam benutten van natuurlijk kapitaal;
- het stimuleren van hernieuwbare energieopwekking en energie-efficiëntie;
- hergebruik van grondstoffen;
- toepassing van biobased grondstoffen en materialen;
- verduurzamen van de bedrijfsvoering van overheden;
- het verduurzamen van product- en markketens;
- leefbaar loon en het verbeteren van arbeidsomstandigheden, ISV;
- het stimuleren van innovatie, waarbij de overheid als launching customer optreedt.

Naast deze genoemde doelen in het PvA, zijn bij MVI ook de volgende hogere beleidsdoelen relevant:

- het stimuleren van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: social return (SROI);
- het verbeteren van de toegang tot overheidsopdrachten voor mkb-bedrijven.

Om deze doelen te bereiken, kent het PvA 2015-2020 de volgende **doelen op outputniveau**:

- (meer) aanbesteden op basis van ambities;
- meer gebruik maken van dialoog met markt;
- meer gebruik maken van gunningscriteria;
- vaker uitgaan van levensduurkosten⁶;
- vaker kiezen voor functioneel specificeren⁷.

MVI is gedurende de uitvoering van het PvA MVI 2015-2020 **ingebed in een aantal relevante beleidsvelden**. Zo heeft het Kabinet de ambitie uitgesproken om in 2021 een besparing van 1 Mton CO₂ te realiseren met circulair inkopen door alle overheden.⁸ Ook is MVI een belangrijk instrument in het uitvoeringsprogramma circulaire economie⁹ en het Klimaatakkoord. Daarnaast wordt MVI ook genoemd in het regeerakkoord:

- In het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie* is Circulair inkopen als dwarsdoorsnijdend thema opgenomen. Circulair inkopen is een belangrijk instrument om de transitie naar een circulaire economie te versnellen en bij te dragen aan de klimaatdoelen. Er worden zes actielijnen benoemd. Ook op andere schaalniveaus zijn doelen gesteld ten aanzien van circulair inkopen, onder andere door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).
- In het *Klimaatakkoord* (Rijksoverheid, 2019a) staat dat het Rijk middels een voorbeeldrol wil bijdragen aan de duurzame transitie van Nederland door in de eigen bedrijfsvoering en inkoop duurzame oplossingen toe te passen en andere overheden te ondersteunen en stimuleren dit ook te doen.¹⁰ Ook bij onderwerpen als mobiliteit, bouw en industrie wordt duurzame inkoop genoemd als instrument om doelstellingen te realiseren.

⁶ Onder andere voor dit onderwerp is destijds een motie aangenomen in de Tweede Kamer. In het PvA MVI 2015-2020 zijn verschillende moties verwerkt.

⁷ In tegenstelling tot een technische uitvraag, worden bij een functionele uitvraag eisen en wensen geformuleerd, maar wordt de precieze technische invulling overgelaten aan de biedende partij.

⁸ [Kamerstukken II 2017/18, 32 852 / 33 043, nr. 59](#)

⁹ [Kamerstukken II 2018/19, 32 852, nr. 76](#)

¹⁰ Zie ook het hoofdstuk '[Een voorbeeldrol voor de rijksoverheid](#)' in het Klimaatakkoord.

- Het *regeerakkoord* ‘Vertrouwen in de toekomst’ (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017) geeft aan dat de overheid haar inkoopkracht beter gaat benutten voor het versnellen van duurzame transities, inschakelen van kwetsbare groepen en om innovatief in te kopen. Dit heeft geleid tot het onderzoek ‘Transitie te koop’ (ABDTOPConsult, 2018) en het opstellen van de eigen inkoopstrategie ‘Inkopen met impact’ (Rijksoverheid, 2019c).

2.5 Aard en samenhang van de ingezette instrumenten

Om de doelen uit het PvA MVI 2015-2020 te behalen, worden diverse beleidsinstrumenten ingezet. In het PvA zijn de instrumenten gegroepeerd onder de volgende noemers:

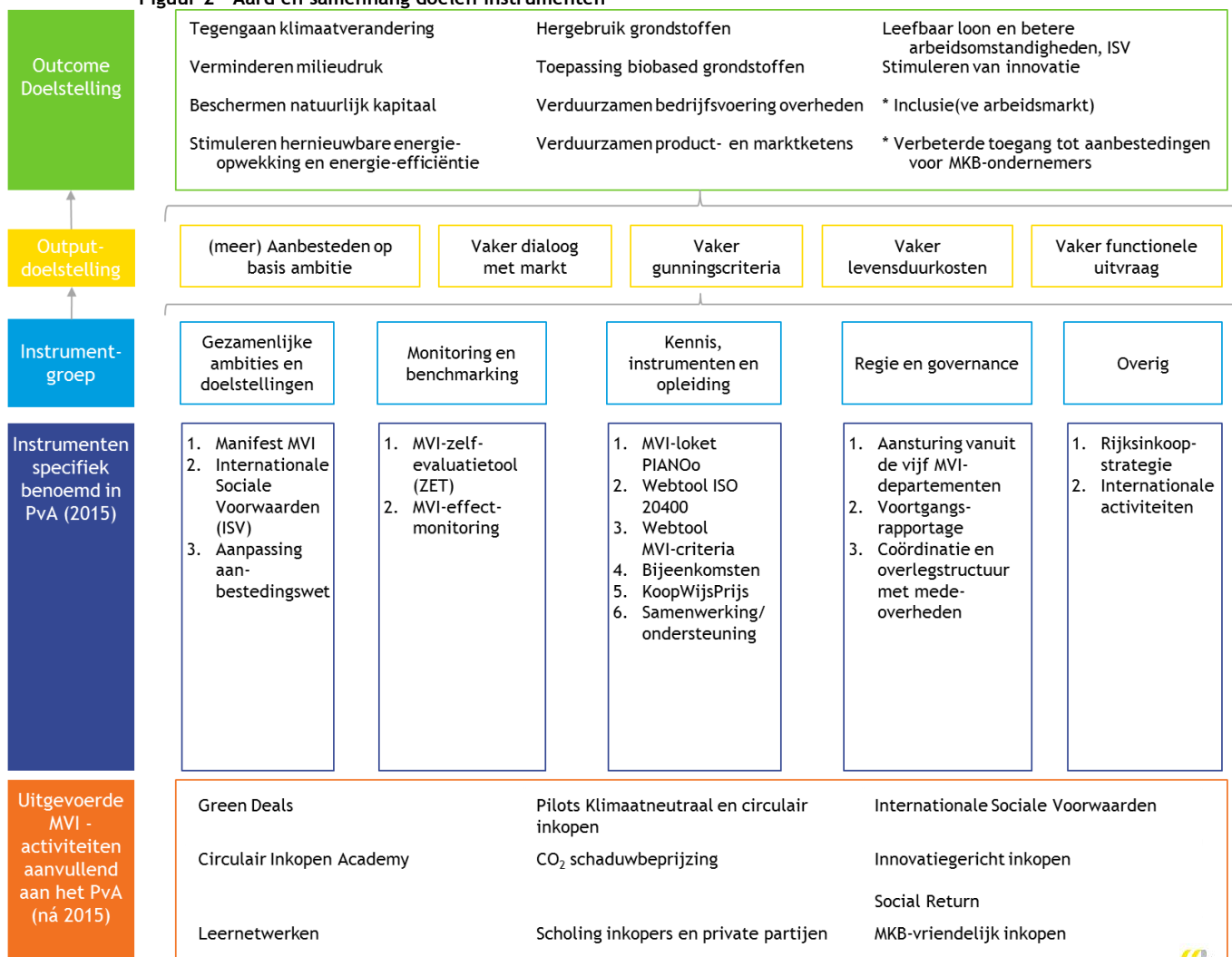
- gezamenlijk ambities en doelstellingen uitwerken;
- ontwikkeling systematiek voor monitoring en benchmarking;
- verbetering kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers;
- regie en governance;
- overige instrumenten.

Deze instrumenten en activiteiten zijn deels gefinancierd vanuit een gezamenlijk budget van de vijf MVI-departementen (ministeries van IenW, EZK, BZK, BZ en SZW) en deels vanuit andere specifieke budgetten, zoals van één specifiek ministerie of vanuit de Klimaat-enveloppe. In het rapport is, waar relevant, aangegeven uit welk budget een instrument is bekostigd.

In Figuur 2 geven we een overzicht van de relatie tussen de doelen en instrumenten zoals in het PvA MVI 2015-2020 is beschreven. We houden hierbij de indeling aan die in het PvA is gebruikt: dus de instrumenten die in het PvA onder de noemer ‘gezamenlijke ambities en doelstellingen’ worden genoemd, zijn in dit overzicht ook onder die noemer weergegeven. Tijdens deze studie merkten we dat er ook instrumenten en activiteiten zijn op het gebied van MVI die in 2015 nog niet in het PvA werden genoemd. Deze activiteiten hebben we onderaan in het overzicht opgenomen. Daarmee komen toch alle huidige inspanningen aan bod.

In Bijlage A geven we van elk instrument een korte beschrijving en gaan we dieper in op de aard en samenhang van de instrumenten.

Figuur 2 - Aard en samenhang doelen instrumenten



* De twee outcomedoelstellingen die zijn aangegeven met * en de 'Uitgevoerde MVI- activiteiten aanvullend aan het PvA' (in oranje kader) worden in het PvA niet als doelstelling of instrument benoemd. Deze zijn wel relevant in het kader van toepassen van MVI, en zijn daarom toch in dit overzicht opgenomen. Deze worden apart besproken in Paragraaf 3.3.6.

Bij dit onderzoek viel op dat de bovenstaande indeling op sommige aspecten niet ideaal is, of niet aansluit bij de huidige situatie. Het is dan ook aan te bevelen om bij het schrijven van een nieuw PvA bovenstaande figuur aan te passen aan de huidige situatie. Beschrijf daarbij helder wat de outcome doelstellingen zijn en welke output doelstellingen zullen bijdragen aan het behalen van de outcome doelstellingen. Houdt daarbij de specifieke situatie per productgroep in de gaten. Nu staan bijvoorbeeld de doelen 'vaker levensduurkosten' en 'vaker functionele uitvraag' als algemeen doel geformuleerd, terwijl dit niet bij alle aanbestedingen relevant is. Het specifiek maken van de doelen kan bijdragen aan een betere toepassing. Daarnaast geven verschillende stakeholders aan dat zij de indeling naar instrumentgroep niet herkennen. Daarom is het advies om in een nieuwe situatie de onderlinge verbanden helder te maken: Welke instrumenten worden ingezet voor welke outputdoelstellingen en op welke manier dragen zij bij aan de outcome doelstellingen?

3 Werking van beleid en instrumenten

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe MVI wordt toegepast door de verschillende overheden, en de manier waarop het beleid uit het PvA MVI 2015-2020 dat ondersteunt. We focussen in dit hoofdstuk op de **resultaten** van het PvA: Bijlage A geeft een uitgebreide beschrijving van de instrumenten die in het PvA zijn opgenomen, en instrumenten die daaraan in de loop van de tijd zijn toegevoegd.

Er is veel literatuur geschreven over MVI en de resultaten van het toepassen ervan. In dit hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste bevindingen uit ons literatuuronderzoek. Daarnaast hebben wij informatie uit de enquête, de interviews en het MVI-congres verwerkt.

We starten met een inleiding op het toepassen van MVI door overheden en hoe zij omgaan met de verschillende MVI-thema's. Vervolgens bespreken we hoe organisaties ingericht zijn om MVI toe te passen. Daarna gaan we in op de resultaten per instrument. We volgen daarbij de structuur van het PvA, net als in de beschrijving van de beleidstheorie. Tot slot gaan we in op de behoefte bij de doelgroep en het perspectief op MVI vanuit de markt.

3.1 Mate van toepassen MVI

In deze paragraaf beschrijven we de mate waarin inkopende organisaties MVI toepassen en hoe zij omgaan met de verschillende MVI-thema's.

Nederland koploper

Vanuit Europees perspectief (politiek) is Nederland één van de Europese koplopers op het gebied van 'Groene Overheidsopdrachten'. Dit blijkt opnieuw uit de tweejaarlijkse Evaluatie Uitvoering EU-Milieubeleid 2019¹¹ van de Europese Unie. Het aantal groene overheidsopdrachten ligt in Nederland al hoger dan de aanbeveling van de Commissie (EC, DG Milieu, 2019).¹² Daarnaast worden de diverse instrumenten genoemd die de Nederlandse overheid heeft ingezet, zoals de Green Deals, de initiatieven op gebied van circulair inkopen en het Manifest MVI.

MVI meest toegepast bij formuleren eisen - minst in de contractfase

De enquêteresultaten¹³ laten zien dat de mate waarin MVI-aspecten een rol spelen bij aanbestedingen, sterk verschilt per fase (zie Figuur 3). Bij het formuleren van minimum-eisen komen MVI-aspecten het vaakst aan bod: 39% van de ondervraagde organisaties past in meer dan de helft van de aanbestedingen minimumeisen op het gebied van MVI toe (de gele en groene categorieën aan de rechterkant van Figuur 3). Tijdens contractmanagement

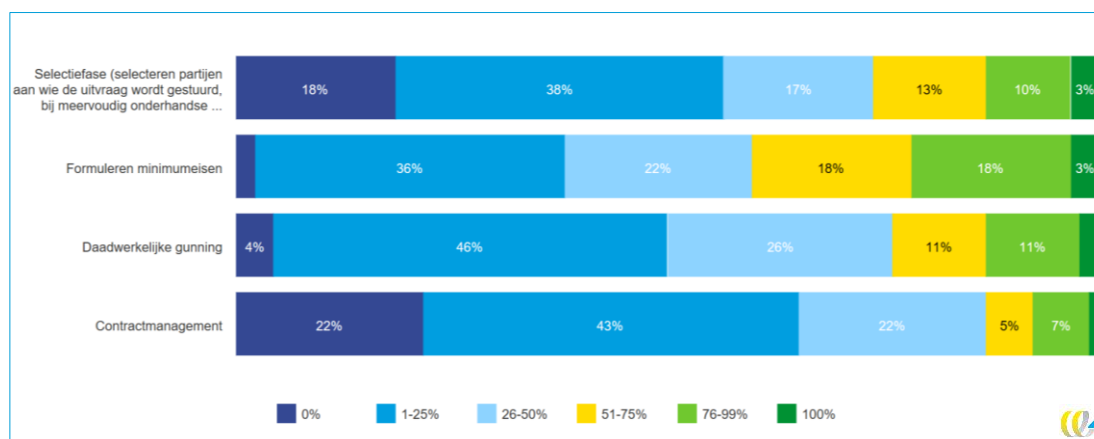
¹¹ [European Commission, DG Environment: Policy findings and country reports](#)

¹² Het EU-beleid voor groene overheidsopdrachten moedigt lidstaten aan om verdere stappen te zetten om in ten minste 50% van de openbare aanbestedingen groene aanbestedingscriteria te hanteren.

¹³ Gebaseerd op 92 respondenten (57% niet-G40-gemeenten, 15% G-40 gemeenten, 12% waterschappen, 5% provincies, 4% Rijksoverheid, 7% andere organisaties). Twee derde van de respondenten classificeert hun organisatie als 'peloton', 14% als 'koploper' en 21% als 'achterblijver'. Dit is een redelijke afspiegeling van de inkopende overheidsorganisaties in Nederland. 62% van de respondenten is inkoopadviseur, 11% is inkoper en 10% is beleidsadviseur. Meer informatie over de enquête staat in Bijlage C.

komen MVI-aspecten het minst vaak naar voren; slechts 13% van de organisaties geeft aan in meer dan de helft van de aanbestedingen MVI toe te passen bij contractmanagement. 22% van de organisaties passen MVI in het geheel niet toe bij contractmanagement.

Figuur 3 - Resultaten van vraag: in welke mate hebben MVI-aspecten een rol gespeeld bij de aanbestedingen in uw organisatie in 2019?



Ook uit de interviews komt ook naar voren dat MVI nog weinig wordt toegepast in de **contractfase**. Verschillende partijen geven aan dat het belangrijk is om na het tekenen van het contract zicht te houden op de naleving. Borging in het proces en bij alle betrokkenen is cruciaal; niet alleen in de beginfase, maar gedurende het gehele contract. Concrete aanbevelingen (van de geïnterviewden aan inkopende organisaties) zijn:

- geef MVI een plaats in de projectdefinitie;
- zorg dat de interne budgethouder en de contractmanager door hun leidinggevend worden gestimuleerd, geprikkeld én afgerekend, zodat MVI ook echt wordt toegepast.

Verschillende geïnterviewden gaven aan dat er andere **contractvormen** mogelijk zijn. Moderne contracten, bijvoorbeeld, waarbij de opdrachtnemer ontwerp, uitvoer en onderhoud van een bouwproject verzorgt. Of langdurige contracten (langer dan vier jaar), zodat opdrachtgever en -nemer naar langdurige samenwerking kunnen gaan. Ook flexibiliteit in contracten wordt genoemd, zodat het mogelijk wordt om samen door te ontwikkelen en de nieuwste duurzame ontwikkelingen benut kunnen worden.

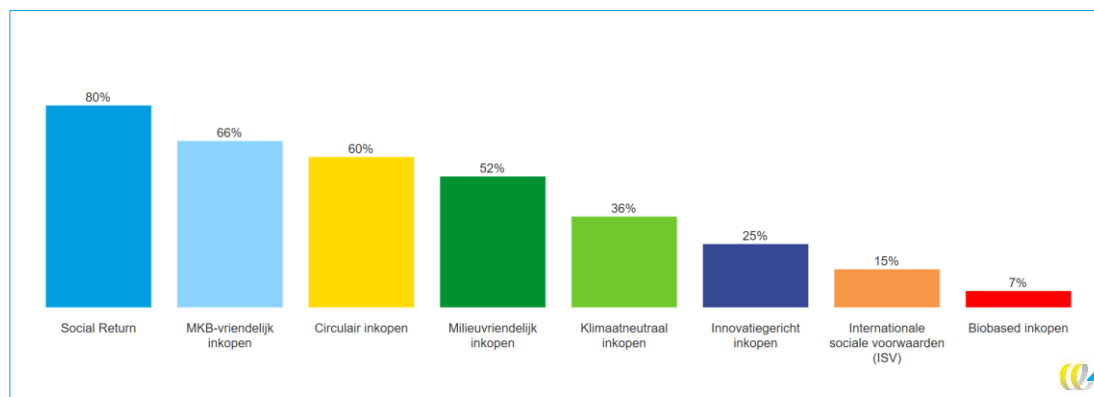
Uit de interviews komt naar voren dat er steeds meer via geïntegreerde contracten wordt aanbesteed (waarbij onderhoud onderdeel vormt van het contract). Een inkopende organisatie geeft aan dat vanwege de tijdsinvestering voor een dergelijk aanbestedings-traject, dit voor de markt pas interessant is als de waarde boven de Europese drempel ligt voor werken. Dat zijn niet veel projecten, maar juist als onderhoud onderdeel is van de opdracht, wordt deze grens sneller bereikt.

Thema's social return, circulair, mkb- en milieuvriendelijk meest toegepast

Figuur 4 laat zien op welke thema's de respondenten uit de enquête zich richten in hun MVI-beleid. Social return komt terug in het MVI-beleid van 80% van de organisaties. Daarnaast richten veel organisaties zich op mkb-vriendelijk, circulair en milieuvriendelijk inkopen. Internationale sociale voorwaarden en biobased inkopen zijn minder populaire thema's. Deze twee thema's werden ook door de deelnemers aan de werksessie op het MVI-congres het minst vaak toegepast, wellicht ook omdat niet alle inkoopopdrachten een

internationale component hebben en toepassen van biobased grondstoffen niet bij alle inkoopopdrachten te realiseren is. Verschillende deelnemers van dit congres gaven aan dat focus binnen MVI-beleid vaak voortvloeit uit politieke en/of beleidskeuzes. Daarnaast hangt de keuze voor een bepaald MVI-thema vaak af van de betreffende productgroep. Een thema is niet voor elke productgroep van toepassing. Bovendien kunnen niet alle MVI-thema's in één opdracht worden toegepast.

Figuur 4 - Resultaten van vraag: Op welke thema's ligt de focus van het MVI-beleid van uw organisatie?
(Meerdere antwoorden mogelijk)



De thema's worden niet alleen in verschillende mate toegepast, maar ook op een andere manier. Uit de enquête komen de volgende punten naar voren:

- De thema's ISV en social return¹⁴ worden vooral toegepast door minimeisen te stellen.
- Voor de thema's milieuvriendelijk, biobased, circulair en klimaatneutraal inkopen worden zowel eisen als gunningscriteria gesteld.
- Bij innovatiegericht inkopen zijn het stellen van gunningscriteria en het voeren van gesprekken met leveranciers belangrijk.
- Mkb-vriendelijk inkopen wordt toegepast door gesprekken met leveranciers en door eisen en gunningscriteria te stellen. Daarnaast hebben verschillende partijen aangegeven juist geen strenge eisen of criteria te stellen, om de uitvraag laagdrempelig te houden voor mkb-bedrijven. Ook passen meerdere organisatie dit thema toe door opdrachten in percelen te verdelen en extra aandacht te geven aan mkb-bedrijven bij meervoudig onderhandse aanbestedingen. Het clusterverbod¹⁵ (onnodig samenvoegen van percelen) is van belang bij mkb-vriendelijk inkopen.

Dit beeld komt grotendeels overeen met de uitkomsten van de MVI-zelfevaluatie tool (de MVI ZET). Ook deze resultaten laten zien dat social return, mkb-vriendelijk en milieuvriendelijk de meest toegepaste thema's zijn.

¹⁴ Sociale impact kan ook worden gerealiseerd door een opdracht die is voorbehouden aan sociaal ondernemers, via artikel 2.82 uit de Aanbestedingswet. Deze specifieke vorm is niet in de enquête uitgevraagd.

¹⁵ Zie voor meer informatie: infographics.pianoo.nl/clusteren.

Inhoudelijke resultaten uit de MVI ZET

In deze paragraaf bespreken we de inhoudelijke resultaten van de MVI-zelfevaluatie tool (de MVI ZET)¹⁶. In Paragraaf 3.3.2 beschrijven we de ervaringen van de inkopende organisaties met deze tool.

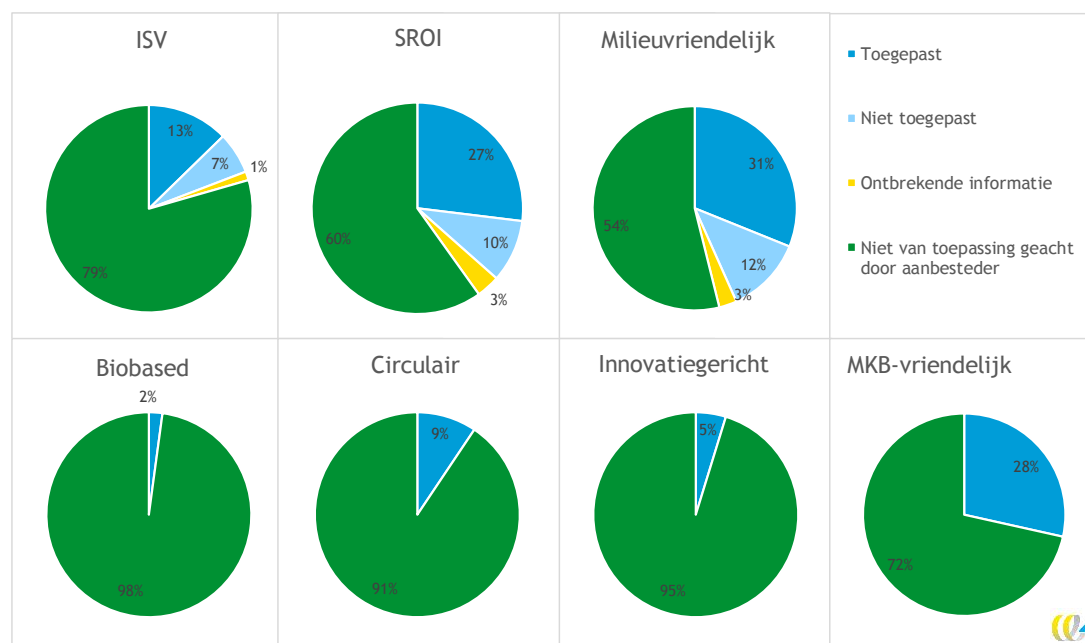
Bij het interpreteren van de resultaten is het van belang om te beseffen dat niet alle thema's bij alle productgroepen in dezelfde mate van toepassing zijn. Inkopende organisaties moeten per opdracht kijken waar zij de meeste impact kunnen realiseren. In de MVI ZET kunnen zij per aanbesteding aangeven of een thema van toepassing is of niet. Voor vergelijkbare productgroepen kunnen inkopende organisaties die op verschillende manieren interpreteren.

Figuur 5 en Figuur 6 laten de resultaten van de MVI ZET zien per MVI-thema.

Figuur 5 geeft het aandeel weer van het **aantal aanbestedingen** waarin MVI-thema's aan bod komen. Figuur 6 geeft het aandeel weer van de **totale opdrachtwaarde** waarin MVI-thema's aan bod komen. Bij de interpretatie van deze cijfers is voorzichtigheid geboden:

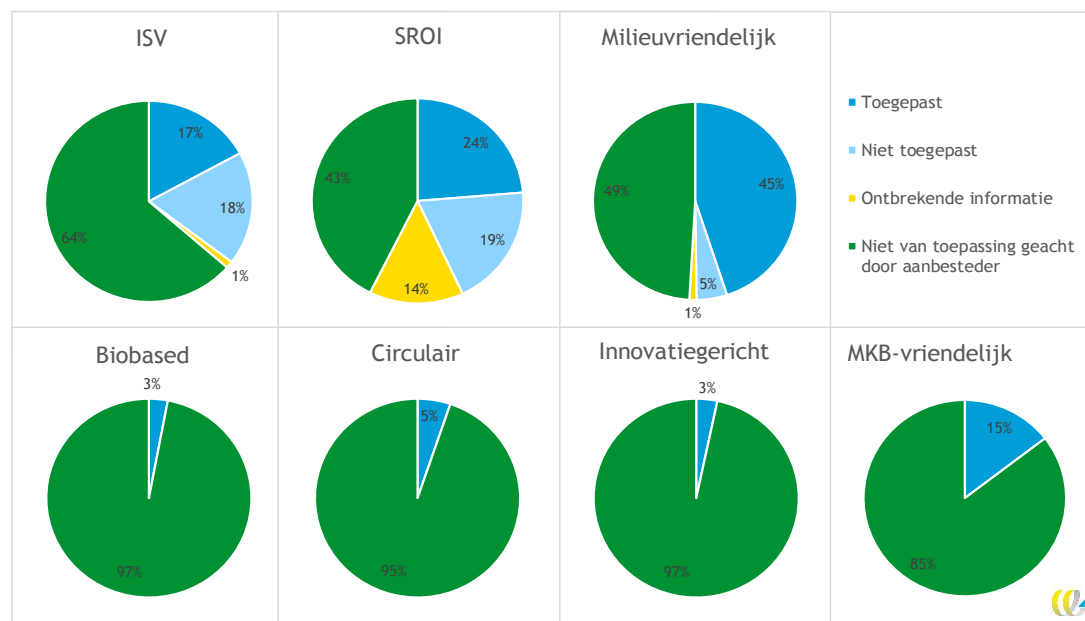
- Degene die de tool invult, schat zelf in of een thema wel of niet van toepassing is.
- 2% toepassing van biobased lijkt misschien weinig, maar bij veel aanbestedingen is het niet mogelijk om dit thema toe te passen. Dit geldt ook voor de andere MVI-thema's. Bij het merendeel van de aanbestedingen worden de thema's niet van toepassing geacht.
- De keuze voor een thema hangt vaak af van de specifieke productgroep. Bij de meeste aanbestedingen zijn één of twee thema's van toepassing. Het is in het algemeen niet mogelijk om alle thema's in één aanbesteding te verwerken.

Figuur 5 - Resultaten MVI ZET 2019: toepassing van MVI-thema's in aanbestedingen (aandeel van het totaal-aantal aanbestedingen)



¹⁶ Bijlage A.2.2 geeft een beschrijving van deze tool.

Figuur 6 - Resultaten MVI ZET 2019: toepassing van MVI-thema's (aandeel van de totale opdrachtwaarde)



Uit het verschil tussen de figuren 'aandeel van het totaal aantal aanbestedingen' en 'aandeel van de totale opdrachtwaarde' is te zien dat bij de opdrachten met een groter budget met name social return (SROI) van toepassing wordt geacht. Ook ISV wordt bij grotere opdrachten meer van toepassing verklaard, en ook relatief vaker toegepast. Mkb-vriendelijk is juist een thema dat bij opdrachten met een kleiner budget vaker van toepassing wordt verklaard en ook vaker wordt toegepast. Ook het thema 'milieuvriendelijk' wordt relatief vaker bij kleinere opdrachten toegepast.

Ten opzichte van 2018 is er een stijging te zien in het percentage van zowel het aandeel aanbestedingen waarbij thema's van toepassing worden verklaard, als waarbij criteria ook daadwerkelijk zijn toegepast. Tabel 1 illustreert deze resultaten.

- Met name ISV is veel vaker toegepast (van 5% in 2018 naar 13% in 2019). Bij de andere thema's steeg het 'aandeel toegepast' met 1 tot 5%.
- Het enige thema waarbij het 'aandeel toegepast' niet toeneemt is 'innovatiegericht' (van 8% in 2018 naar 5% in 2019). Het is niet bekend wat de reden hiervan is.
- Bijna de meeste thema's is het percentage aanbestedingen waarbij het thema niet van toepassing wordt geacht in 2019 gedaald ten opzichte van 2018, variërend van 0 tot 5% daling. Uitzonderingen zijn SROI (stijging van 56 naar 60%) en innovatiegericht (stijging van 92 naar 95%). Ook hiervoor zijn geen redenen bekend.

Tabel 1 - Overzicht van toepassing van MVI-thema's in 2018 en 2019 (aandeel per aantal)

	Toegepast	Niet toegepast	Ontbrekende informatie	Niet van toepassing geacht door aanbesteder	Toegepast	Niet toegepast	Ontbrekende informatie	Niet van toepassing geacht door aanbesteder
	2018				2019			
ISV	5%	9%	2%	84%	13%	6%	1%	79%
SROI	24%	5%	14%	56%	27%	10%	4%	60%
Milieuvriendelijk	29%	12%	2%	56%	31%	12%	3%	54%
Biobased	1%	1%	-	98%	2%	-	-	98%
Circulair	4%	3%	-	93%	9%	-	-	91%
Innovatiegericht	8%	-	-	92%	5%	-	-	95%
Mkb-vriendelijk	27%	-	-	73%	28%	-	-	72%

Conclusie mate van toepassen MVI

Concluderend kunnen we zeggen dat Nederland vanuit Europees perspectief (politiek) als één van de Europese koplopers op het gebied van 'Groene Overheidsopdrachten' wordt gekwalificeerd.

Resultaten van de MVI ZET laten zien dat inkopende organisaties in 2019 MVI-thema's vaker van toepassing achten (en ook daadwerkelijk toepassen) ten opzichte van 2018. De meest toegepaste thema's zijn: milieuvriendelijk, social return en mkb-vriendelijk. De enquêteresultaten voegen daaraan 'circulair inkopen' toe.

Uit de enquête die CE Delft heeft uitgevoerd komt naar voren dat inkopende organisaties MVI het meest toepassen bij het formuleren van minimeisen. Bij het opstellen van gunningscriteria speelt MVI minder vaak een rol, en bij het daadwerkelijk gunnen nog minder. In de contractfase worden MVI-aspecten het minst vaak toegepast.

3.2 MVI in de organisatie

Betrokkenen bij MVI

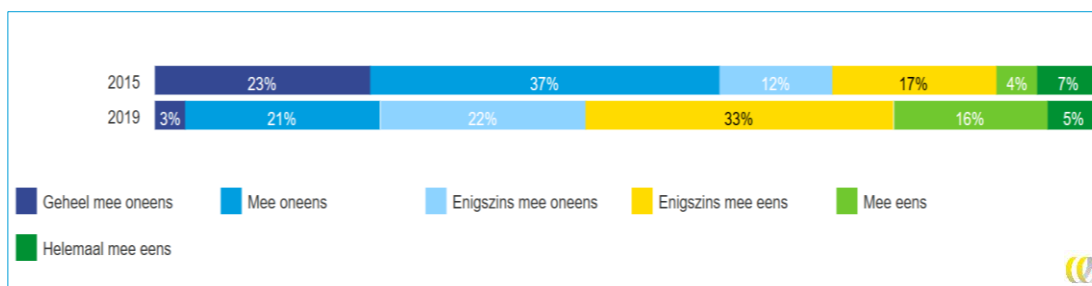
Uit de enquête blijkt dat in de meeste organisaties meerdere personen betrokken zijn bij MVI. Het gaat dan vooral om de inkoopmedewerker en de beleidsmedewerker duurzaamheid/MVI. Het bestuur of directie, de budgethouder en de interne opdrachtgever zijn in ongeveer de helft van de organisaties betrokken. Een studie naar de stakeholders bij MVI laat zien dat bestuurders en beleidsadviseurs weliswaar actief zijn bij de ambitiestelling, maar de uitvoering voornamelijk aan inkopers wordt overgelaten (Schuttelaar & Partners, 2020).

MVI is een proces dat door de hele organisatie moet worden gedragen. Daar waren vrijwel alle geïnterviewde stakeholders het over eens. Een veelgenoemd punt ter verbetering is de bewustwording bij opdrachtgevers. Intern en extern goed opdrachtgeverschap zijn belangrijke punten voor MVI. Niet alleen de inkoopdirecteur moet achter de MVI-doelstellingen staan, maar ook de andere directeuren (voor bijvoorbeeld stadsontwikkeling, sociale zaken, mobiliteit, etc.) zouden maatschappelijke aspecten even zwaar moeten meewegen als de standaard (technische) inkoopaspecten. Nu worden de MVI-ambities niet altijd goed vertaald naar de concrete uitvoering.

Organisatiestructuur op MVI-gericht

Figuur 7 laat zien dat de geënquêteerde organisaties nu een stuk beter zijn ingericht voor MVI dan in 2015. Volgens de respondenten waren de organisaties in 2015 in slechts 28% van de gevallen goed ingericht om MVI toe te passen (optelsom van de gele en groene categorieën aan de rechterkant van Figuur 7). Dit is verschoven naar 54% in 2019. 23% van de inkoopende organisaties geeft aan dat de organisatie in 2015 in het geheel niet goed was ingericht op MVI (aangegeven met donkerblauw). In 2019 is dit nog maar 3%. De verwachting is dat dit komt omdat er sinds 2015 meer aandacht is voor dit onderwerp, onder andere door het opstellen van een organisatiespecifiek MVI-actieplan (CE Delft, 2018b) en doordat PIANOo met het MVI-loket hierop de aandacht heeft gevestigd.

Figuur 7 - Resultaten van vraag: In hoeverre bent u het eens met de stelling: Mijn organisatie was/is goed ingericht om MVI toe te passen? (Toelichting: een op MVI gerichte organisatie heeft MVI strategisch ingebed en biedt ruimte voor ideeën, risico en interactie met de omgeving, communicatie, kennisdeling, betrokkenheid en participatie)



De geïnterviewde stakeholders zijn het erover eens dat er bij veel decentrale overheden op organisatorisch niveau verbetering mogelijk is om MVI beter te kunnen toepassen. Of er aandacht is voor MVI, lijkt namelijk vaak te liggen aan het enthousiasme of de intrinsieke motivatie van enkele medewerkers, bijvoorbeeld een bevlogen projectdirecteur of een vooruitstrevende inkoopafdeling. Ook uit de literatuurstudie komt naar voren dat MVI-resultaten vaak afhankelijk zijn van de ambities of inspanningen van één of enkele enthousiastelingen (Schuttelaar & Partners, 2020).

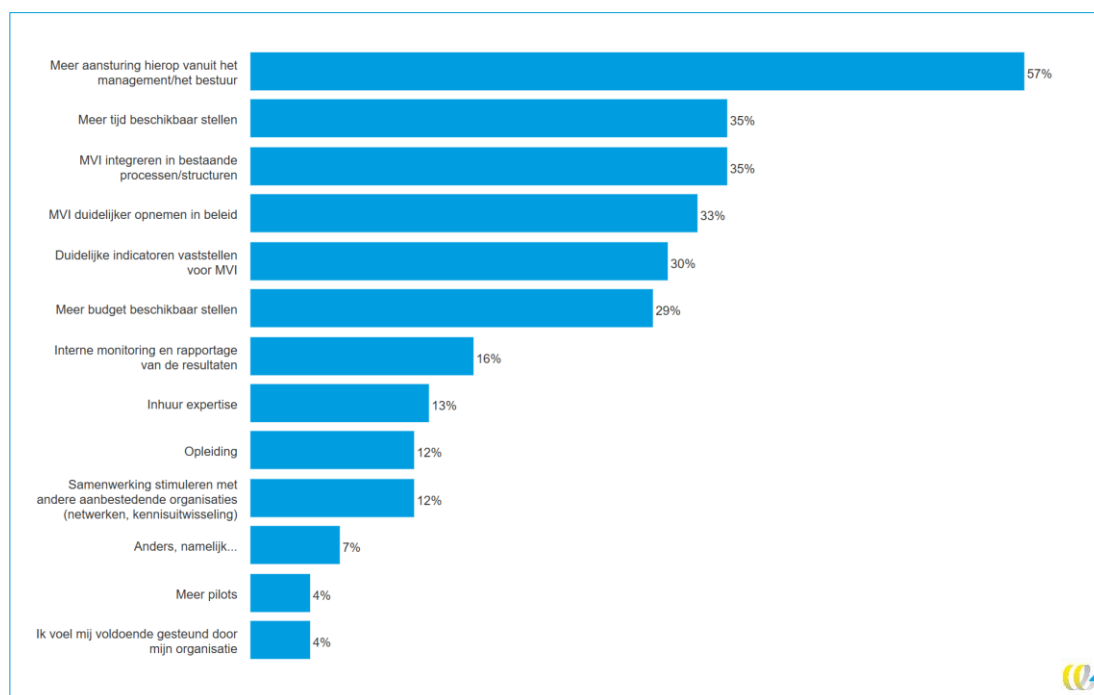
Uit de interviews kwamen enkele punten ter verbetering van de organisatiestructuur naar voren. Ten eerste is het belangrijk dat de hele organisatie (alle bedrijfsonderdelen en alle functieniveaus) doordrongen is van het belang van MVI. Met name opdrachtgevers en projectleiders kunnen verschil maken bij het toepassen van MVI. Ten tweede kan het ontschotten van de organisatiestructuur van decentrale overheden ten goede komen aan het toepassen van MVI. Meer communicatie tussen de verschillende afdelingen (beleid, inkoop, exploitatie) is nodig. En tot slot zou een inkoopadviseur al in een vroeg stadium bij een aanbestedingstraject moeten worden betrokken. Concrete aanbevelingen die uit de interviews naar voren kwamen zijn de volgende:

- neem MVI op in de standaardprocessen en de documenten die voor het inkoopproces worden gebruikt;
- neem KPI's op het gebied van MVI op in de beoordelingsmethodiek voor medewerkers.

Meer tijd, budget en integratie van MVI in bestaande processen

Uit de enquête blijkt dat de meerderheid van de respondenten behoefte heeft aan meer aansturing op MVI vanuit het management of bestuur. Uit een eerdere studie bleek al dat als een bestuurder het Manifest MVI ondertekent, dat nog niet betekent dat de organisatie daadwerkelijk prioriteit geeft aan MVI door capaciteit en budget vrij te maken (CE Delft, 2018b). Dit komt ook nu weer naar voren. De respondenten geven aan dat zij steun kunnen gebruiken van hun organisatie in de vorm van meer tijd en budget en het duidelijker opnemen van MVI in het beleid. Ook is er behoefte aan integratie van MVI in bestaande processen en structuren en aan duidelijkere indicatoren voor MVI (zie Figuur 8).

Figuur 8 - Resultaten van vraag: Wat zijn de belangrijkste manieren waarop uw organisatie u kan steunen om vaker MVI-aspecten toe te passen in het inkoopproces? (Maximaal drie antwoorden mogelijk)



Succesvol toepassen van MVI staat of valt met voldoende tijd en capaciteit. Uit de interviews blijkt dat bij (met name kleinere) decentrale overheden het vaak ontbreekt aan capaciteit. Er is behoefte aan meer inkoop-fte's zodat bijvoorbeeld betere marktconsultaties kunnen worden gehouden, zodat functionele aanbestedingen kunnen plaatsvinden en zodat gecontroleerd kan worden of contracten worden nageleefd. Bovendien is de functie van 'inkoper' in de laatste jaren erg veranderd: van een bestelfunctie naar aanbesteden en beleid uitvoeren. Hierdoor zijn er meer en andere mensen nodig.

Conclusie MVI in de organisatie

Concluderend kunnen we zeggen dat MVI nu met name wordt toegepast door inkoopmedewerkers en beleidsmedewerkers. Verbeteringen voor de organisatiestructuur (benoemd in de enquête en interviews) zijn:

1. De gehele organisatie zou het belang van MVI moeten kennen: met name opdrachtgevers/projectleiders en andere directeuren dan de inkoopdirecteur. Het kan helpen om KPI's op het gebied van MVI op te nemen in de beoordelingsmethodiek voor medewerkers.
2. Ontschotten van de organisatiestructuur van decentrale overheden. Meer communicatie tussen de verschillende afdelingen (beleid, inkoop, exploitatie) is nodig.
3. MVI moet worden geïntegreerd in de standaardprocessen en documenten die voor het inkoopproces worden gebruikt. Daarbij moeten inkoopadviseurs al in een vroeg stadium bij aanbestedingstrajecten worden betrokken.
4. Vanuit management en bestuur zou meer aansturing moeten komen op MVI.
5. Er zou meer tijd, capaciteit en budget moeten komen voor MVI, met name bij kleinere decentrale overheden is de behoefte hieraan groot.

3.3 Gebruik van de instrumenten

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze inkopende organisaties gebruik maken van de instrumenten die zijn aangeboden in het kader van het PvA. Gezien de omvang van het aantal instrumenten beschrijven we in dit hoofdstuk alleen de conclusies, met focus op de resultaten van de inzet van de instrumenten en de eventuele verbeterpunten. We gaan ervanuit dat de lezer bekend is met deze instrumenten.

Voor de lezers die meer willen weten over de instrumenten, en voor een uitgebreidere toelichting op de specifieke resultaten die met een instrument zijn bereikt, verwijzen we naar Bijlage A.

In het PvA zijn de instrumenten gegroepeerd onder noemers. We houden in dit hoofdstuk dezelfde noemers aan bij het bespreken van de inzet van de instrumenten tot en met 2019.

De noemers zijn (zie ook Figuur 2 op Pagina 15 in de rij 'instrumentgroep'):

- gezamenlijk ambities en doelstellingen uitwerken (Paragraaf 3.3.1);
- ontwikkeling systematiek voor monitoring en benchmarking (Paragraaf 3.3.2);
- verbetering kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers (Paragraaf 3.3.3);
- regie en governance (Paragraaf 3.3.4);
- overige activiteiten (Paragraaf 3.3.5).

Aan het eind komen de extra activiteiten en instrumenten aan bod, die in 2015 nog niet waren voorzien. Daarbij gaan we ook in op de activiteiten rond enkele specifieke MVI thema's (Paragraaf 3.3.6).

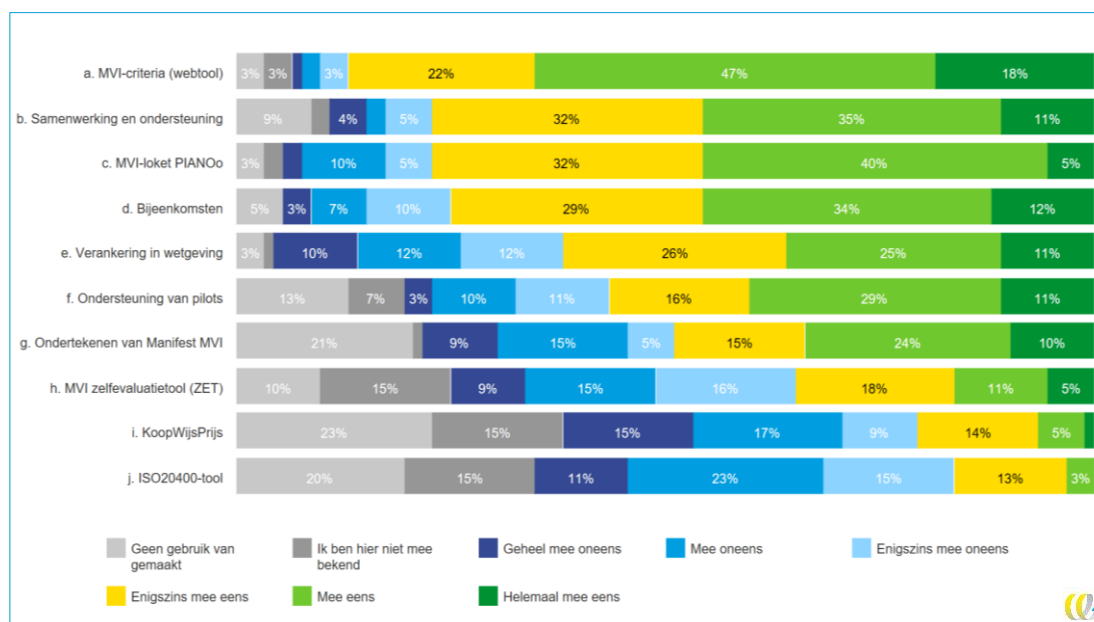
MVI-criteria en samenwerking meest nuttig voor toepassen van MVI

De aanbestedende diensten gaven in de enquête aan dat vooral de MVI-criteria hebben bijgedragen aan het vaker, effectiever of efficiënter toepassen van MVI (87% (enigszins) mee eens, zie de gele en groene categorieën aan de rechterkant van Figuur 9). Daarnaast worden samenwerking en ondersteuning (78% (enigszins) mee eens), het MVI-loket PIANOo (77% (enigszins) mee eens) en bijeenkomsten (75% (enigszins) mee eens) belangrijk gevonden (zie Figuur 9).

De ISO 20400-tool (16% (enigszins) mee eens), de KoopWijsPrijs (21% (enigszins) mee eens) en de MVI-zelfevaluatie tool (ZET) (34% (enigszins) mee eens) worden als minder belangrijk beschouwd. Uit de interviews blijkt dat de aanbestedende overheden veelal niet bekend zijn met de ISO 20400-tool. De MVI ZET is door minder dan de helft van de respondenten gebruikt. Zij zien de grote tijdsinvestering voor het monitoren van MVI als nadeel. Daarnaast spreken zij de wens uit dat er in de MVI ZET meer mogelijkheden zouden moeten komen om te monitoren op impact en milieueffecten.

De resultaten van de werksessie tijdens het MVI-congres geven eenzelfde beeld: de webtool MVI-criteria en bijeenkomsten dragen sterk bij aan het toepassen van MVI. De ISO 20400-tool en de KoopWijsPrijs dragen volgens de aanwezigen bij de werksessie het minste bij.

Figuur 9 - Resultaten van vraag: In hoeverre bent u het eens met de stelling: Onderstaande activiteiten/instrumenten hebben sterk bijgedragen aan het vaker, effectiever, of efficiënter toepassen van MVI binnen mijn organisatie? ¹⁷



3.3.1 Gezamenlijk ambities en doelstellingen uitwerken

De vijf MVI-departementen hebben gezamenlijke doelstellingen en ambities uitgewerkt en samen met medeoverheden afspraken gemaakt over de toepassingsvorm van MVI. Onder deze noemer bespreken we het Manifest MVI, de activiteiten op gebied van Internationale Sociale Voorwaarden en de aanpassing aan de Aanbestedingswet.

De gezamenlijke inspanningen hebben geleid tot het opstellen van het **Manifest MVI** in 2016. Uit het onderzoek blijkt dat het Manifest MVI door ongeveer de helft van de respondenten is ondertekend. Een klein deel van de respondenten gaf aan dat er na het ondertekenen van het Manifest MVI weinig is veranderd. Voor het merendeel van de organisaties heeft het ondertekenen van het Manifest MVI wel iets opgeleverd, namelijk:

¹⁷ Deze uitkomsten komen redelijk overeen met de resultaten in Figuur 12, waar aanbestedende diensten aangeven welke ondersteuning vanuit het Rijk absoluut behouden moet blijven in de toekomst.

bewustwording in de organisatie (onder andere bij bestuur, management en budgethouders) en integratie van MVI in het proces.

Daarnaast zijn gezamenlijke afspraken gemaakt over het op uniforme wijze toepassen¹⁸ van de **Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)**. Het Rijk heeft haar eigen ambities en doelstellingen, ook ten aanzien van ISV, vastgelegd in de Rijksinkoopstrategie. De decentrale overheden bepalen zelf de effectdoelstellingen vanuit de eigen organisatiedoelen en beleidskaders.

Wat betreft ISV kunnen we concluderen dat er meer mogelijk is, met name bij decentrale overheden en vooral bij de verificatie. Aanbestedende diensten geven aan dat zij worstelen met de vraag hoe zij ISV juridisch goed kunnen inbedden in een bestek. Daarnaast is controle op naleving lastig. De ISV Academy kan een rol spelen in de ondersteuning van decentrale overheden. Ook actualisatie van ISV-criteria in de webtool kan behulpzaam zijn.

Alle inkopende organisaties hebben te maken met de (destijds nieuwe) Europese aanbestedingsrichtlijn. Die heeft in 2016 geleid tot **aanpassingen aan de Aanbestedingswet**. Daarmee is meer ruimte gekomen om maatschappelijke waarde te creëren, met bijvoorbeeld aanbesteden op levensduurkosten of het houden van marktconsultaties. Toch zijn aanbestedende diensten bang om juridische fouten te maken, waardoor zij terughoudend zijn met toepassen van deze nieuwe vormen. Een aanbeveling is om kennis op het gebied van juridische aspecten over te dragen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van pilots of een academie, gefaciliteerd door PIANOo, waarbij ook juridisch specialisten betrokken zijn.

3.3.2 Ontwikkeling systematiek voor monitoring en benchmarking

Het PvA beschrijft het voornemen om een wijze van monitoring van prestatie-indicatoren en benchmarking te ontwikkelen. De wens voor de ontwikkeling van een benchmark was naar voren gebracht in een Kamermotie.¹⁹

Het PvA MVI 2015-2020 benoemde dat onderzoek van Telos voor de Governance Monitor 2016 als input zou worden gebruikt voor de te ontwikkelen monitorings- en **benchmark-methodiek** op het gebied van MVI. We zien dat Telos in 2016 inderdaad een criterium 'MVI' heeft opgenomen in haar Monitor Duurzame Gemeenten (zie Bijlage A.2.1). Het Rijk heeft er uiteindelijk voor gekozen om een instrument te ontwikkelen dat gebaseerd is op gegevens uit TenderNed, dat vrijwillig kan worden gebruikt en gericht is op zelf-evaluatie. De reden is dat decentrale overheden aangaven geen prijs te stellen op een openbare onderlinge vergelijking op het gebied van het toepassen van MVI. Dit instrument is de MVI-zelfevaluatie tool geworden.

De MVI-zelfevaluatie tool (de **MVI ZET**) wordt gebruikt door minder dan de helft van de inkopende organisaties. In 2018 en 2019 is de tool voor 1858 aanbestedingen gebruikt. De belangrijkste redenen voor gebruik zijn zelfinzicht en rapportage aan het bestuur. Toch geven veel aanbestedende diensten aan dat de MVI ZET niet veel bijdraagt aan het toepassen van MVI. De geïnterviewde overheden geven aan dat het monitoren van MVI een grote tijdsinvestering vraagt. Bij het invullen van de gevraagde informatie in de MVI ZET kan het achterhalen van deze informatie uit de eigen aanbestedingen veel tijd kosten. Uit gesprekken van PIANOo met overheden komt naar voren dat het aantal vragen in de MVI ZET beperkt is en de vragen niet complex zijn.

¹⁸ Dat is de reden waarom dit onderwerp onder 'gezamenlijke ambities en doelstellingen uitwerken' wordt genoemd.

¹⁹ [Kamermotie Dik-Faber \(Kamerstukken II 2014/15, 30196, nr. 323\)](#)

In ons onderzoek gaven de geïnterviewde overheden aan dat er in de MVI ZET naast het monitoren van het proces ook meer mogelijkheden zouden moeten komen om te monitoren op impact en milieueffecten.

De inkopende organisaties hebben grote behoefte aan inzicht in het effect van MVI (zoals CO₂-emissiereductie en effect op de markt). Dit kan nu (nog) niet met de tool worden gemonitord.

Aandacht voor het onderwerp **MVI-effectmonitoring** komt bij verschillende instrumenten aan bod (leernetwerken, pilots, MVI-congres). Daarnaast heeft het RIVM een methode ontwikkeld voor het meten van het effect van MVI in 2018. In 2019 ontwikkelden het RIVM in samenwerking met CE Delft en TNO een methode voor effectmeting van circulair inkopen. Met toepassing van deze methodieken op een aantal specifieke productgroepen, is een indicatie gegeven voor het effect van MVI. De methodieken kennen ook enkele beperkingen: niet alle openbare aanbestedingen kunnen worden meegenomen, de rekenmethodiek verschilt per productgroep, niet alle MVI-inspanningen kunnen worden vertaald naar CO₂-emissiereductie en vaak ontbreekt het aan registratie van basis inkoopgegevens zoals ingekochte aantallen, typen materiaal en gewicht.

Het rapport 'Op weg naar klimaatneutraal en circulair inkopen' (Metabolic, 2019) geeft een analyse van het 'MVI-systeem' en beschrijft een voorstel voor een effectmonitorings-raamwerk en routekaart voor klimaatneutraal en circulair inkopen. In het rapport wordt geconcludeerd dat integrale effectmonitoring en impactmeting op organisatieniveau nog niet mogelijk is. Er zijn uitdagingen, zoals het ontbreken van data, tools en databases om het effect te bepalen en het ontbreken van consensus over een eenduidig duurzaam en circulair indicatorenraamwerk. Gewenste systeemveranderingen liggen op het gebied van: inzicht en focus op de productgroepen met hoge impact, het verzamelen van de benodigde informatie (vanuit marktpartijen, contractmanagement en end of life) en het opzetten van een indicatorenraamwerk en een organisatie-breed effectendashboard. Het onderzoek beschrijft een set ontwerpvoorwaarden voor MVI-tools en geeft een stappenplan om te komen tot een systeem waarbij wordt gestuurd op basis van klimaatimpact en materiaal-gebruik (Metabolic, 2019).

De resultaten van de effectmonitoring worden inhoudelijk toegelicht in Paragraaf 4.2.1.

3.3.3 Verbetering kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers

Uit de interviews met stakeholders kwam naar voren dat kennis cruciaal is bij het toepassen van MVI (zie ook Paragraaf 3.4.1 'meer kennis delen'). Voor nieuwe manieren van aanbesteden, zoals functioneel uitvragen, is meer kennis nodig. Een voorbeeld van een vraag die daarbij wordt gesteld is: 'Hoe bepaal je of de ene inschrijving beter is dan de andere bij een functionele uitvraag of bij het toepassen van een gunningscriterium?'.

De Rijksoverheid ontwikkelt instrumenten en spant zich in voor het verbeteren van kennis en slagvaardigheid van inkopers en opdrachtgevers. De instrumenten die het meest bijdragen aan het toepassen MVI zijn: MVI-criteria, samenwerkingsinitiatieven, het MVI-loket PIANOo en bijeenkomsten. De KoopWijsPrijs draagt het minst bij.

De **webtool MVI-criteria**²⁰ wordt veel gebruikt: meer dan 40.000 keer sinds de lancering in oktober 2018. De criteria worden gebruikt door zowel het Rijk als decentrale overheden. Enkele verbeterpunten die uit de enquête en interviews naar voren zijn gekomen:

- Soms worden de MVI-criteria nog steeds integraal van toepassing verklaard; betere communicatie kan hierbij helpen. Het gaat onder andere om communicatie over het gebruik. De gebruikers moeten zelf bepalen:
 - welke MVI-thema's bij de specifieke productgroep van de aanbesteding tot de meeste impact leiden;
 - welke criteria zij toepassen;
 - welk ambitieniveau zij kiezen;
 - welke verificatie nodig is;
 - welke weging zij hanteren bij toepassing van selectie- en/of gunningscriteria.
- Het ambitieniveau van de eisen is soms te laag. Van de respondenten op de enquête gaf 55% aan dat zij, naast deze MVI-criteria, aanvullende eisen en/of gunningscriteria stellen aan de 46 productgroepen. Ook marktpartijen geven aan dat er meer mogelijk is; actualiseer de MVI-criteria in samenspraak met de marktpartijen.
- 59% van de organisaties gaf aan dat zij eisen en/of gunningscriteria stelt aan andere productgroepen; breidt de criteria-tool op basis daarvan uit met nieuwe productgroepen.
- Gebruik de MVI-criteria om te zorgen voor uniformiteit in de uitvraag tussen alle overheden; ontwikkel simpele en duidelijke MVI-criteria, die aansluiten bij de criteria die voor het Rijk zijn ontwikkeld, maar die ook specifiek gericht zijn op (kleinere) decentrale overheden. De verschillende ambitieniveaus kunnen hier uitkomst bieden voor de differentiatie.

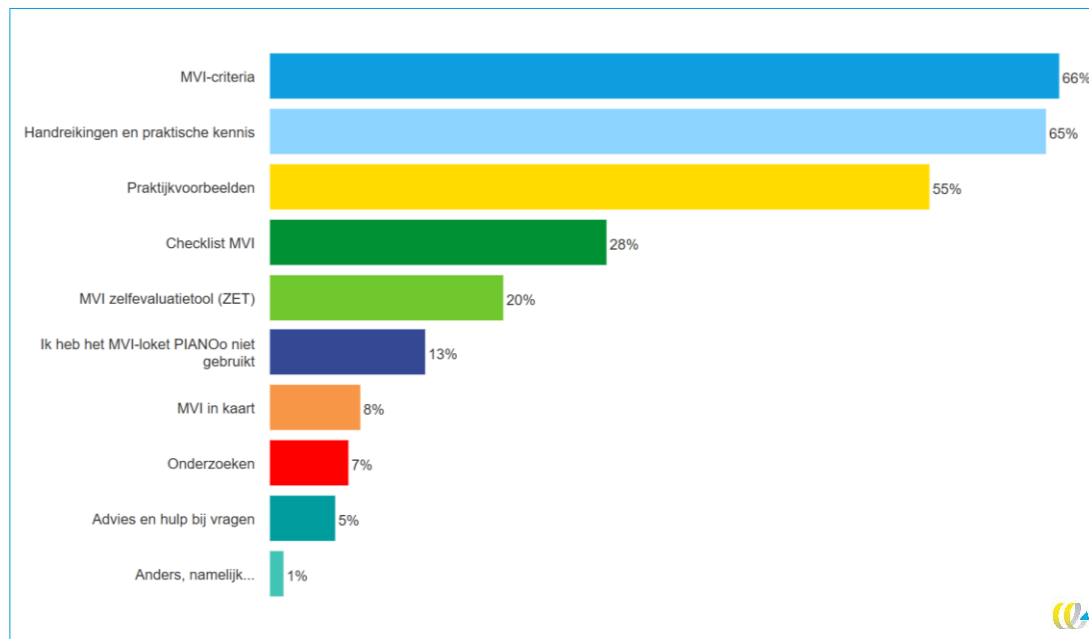
De enquêteresultaten laten zien dat inkopende organisaties het **MVI-loket PIANOo**²¹ veel gebruiken, met name voor de MVI-criteria (66%) en handreikingen en praktische kennis (65%) en de praktijkvoorbeelden (55%).

Daarnaast heeft ruim de helft van de organisaties het MVI-loket PIANOo gebruikt voor praktijkvoorbeelden (55%). 13% van de inkopende organisaties heeft het MVI-loket niet gebruikt. Ook uit de interviews met aanbestedende diensten blijkt dat PIANOo vooral gebruikt wordt als centraal punt om kennis en praktijkvoorbeelden op te halen.

²⁰ Bron: Rapportage via administrator-omgeving van de MVI-criteriatool.

²¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het MVI-loket PIANOo: Bijlage A.3.1.

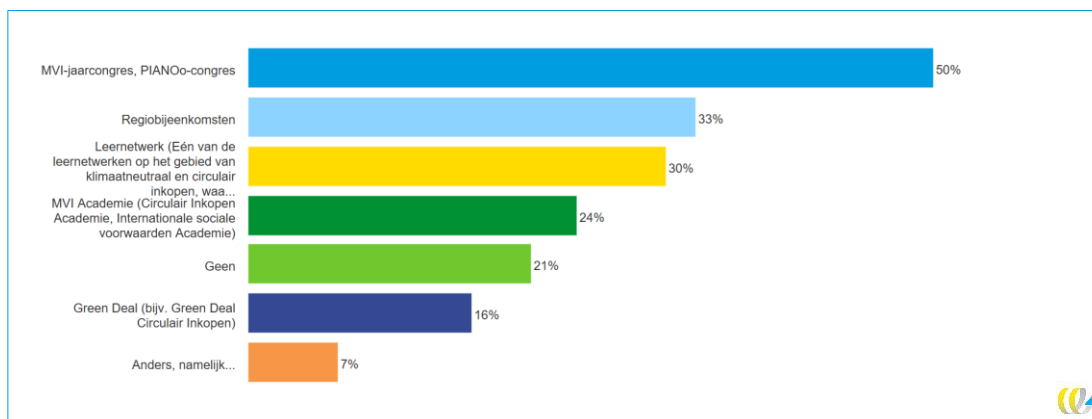
Figuur 10 - Resultaten van vraag: Waarvoor heeft u het MVI-loket PIANOo gebruikt? (Meerdere antwoorden mogelijk)



Een verbeterpunt wat wordt genoemd voor PIANOo is: een telefonische helpdesk waar aanbestedende diensten terecht kunnen voor *specifieke inhoudelijke kennis*. Ook een communicatiestrategie van PIANOo gericht op *opdrachtgevers*, georganiseerd op specifieke productgroepen (ingenieursbureau, utiliteitsbouw) zou volgens aanbestedende diensten kunnen helpen om MVI beter toe te passen.

De inkoopende organisaties waarderen de **bijeenkomsten** als positief, vooral de congressen zijn populair. In de enquête gaf de helft van de respondenten aan dat zij naar een congres op het gebied van MVI zijn geweest. Ook de regiobijeenkomsten, de leernetwerken en de MVI Academies zijn populair. Dit zijn bijeenkomsten die deels buiten het PvA MVI om zijn georganiseerd en die op één specifiek thema zijn gericht. De resultaten van de werksessie tijdens het MVI-congres bevestigen dit beeld. Uit de enquêteresultaten blijkt dat maar één van de vijf onderzochte organisaties bij geen enkele bijeenkomst aanwezig is geweest.

Figuur 11 - Resultaten van vraag: Bij welke bijeenkomst(en) is uw organisatie aanwezig geweest? (Meerdere antwoorden mogelijk)



De respondenten geven aan dat het bezoek aan de bijeenkomsten verschillende resultaten heeft opgeleverd. Voor de meeste organisaties hebben de bijeenkomsten bijgedragen aan het vergroten van kennis, uitbreiding van de netwerken en uitwisseling van ervaringen en praktijkvoorbeelden. Tijdens de interviews werd genoemd dat het waardevol zou zijn als ook marktpartijen bij de kennisplatforms zouden aansluiten.

De **webtool ISO 20400** (ontwikkeld door NEN en Nevi, als ondersteuning bij implementatie van MVI) is door meer dan 120 organisaties toegepast.²² Negen organisaties hebben ook een zelfverklaring gepubliceerd. Aanbestedende diensten hebben in de enquête aangegeven dat de webtool ISO 20400 weinig bijdraagt aan het toepassen van MVI. Uit de interviews met de aanbestedende overheden blijkt dat zij veelal niet bekend zijn met de tool. Het kan dus nuttig zijn om beter te communiceren over de werking van de tool en de potentie ervan.

De enquêteresultaten laten zien dat de **KoopWijsPrijs** het minst bijdraagt aan het toepassen MVI. Een concrete aanbeveling luidt dan ook: besteed geen tijd en budget meer aan de organisatie van de KoopWijsPrijs.

3.3.4 Regie en governance

Het Rijk heeft een structuur voor regie en governance ontwikkeld.

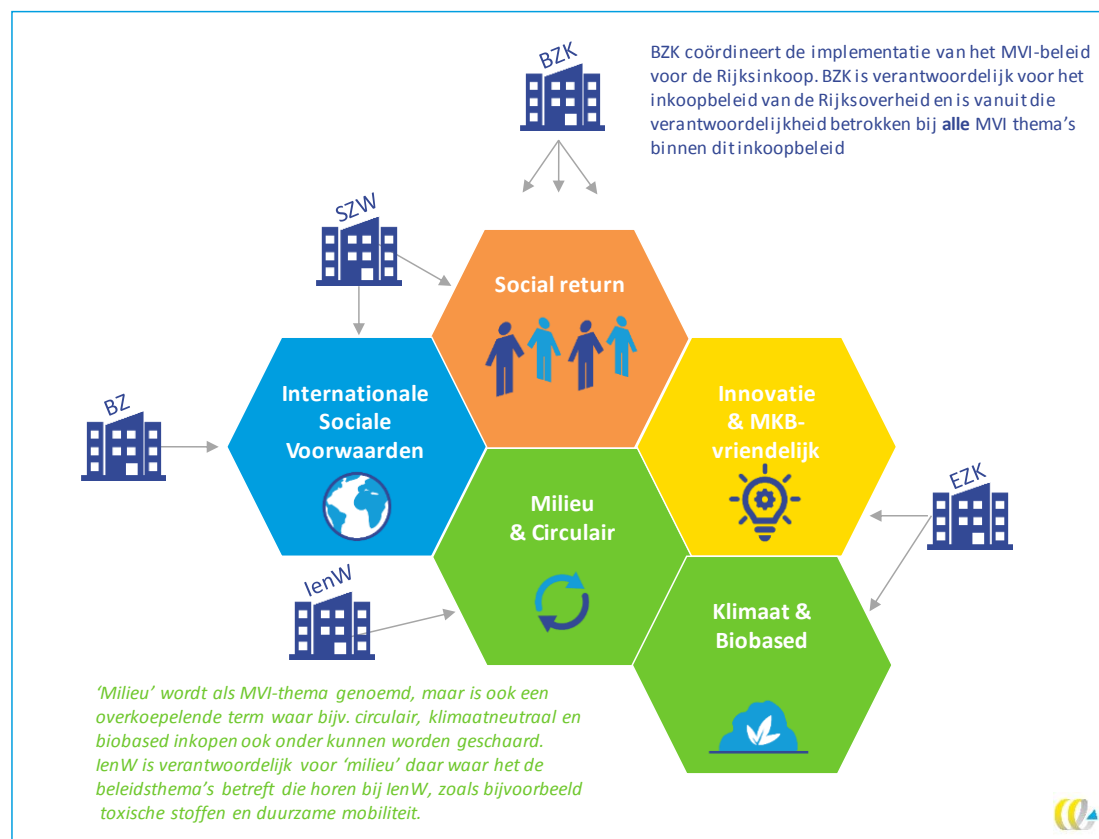
De **vijf MVI-departementen** trekken gezamenlijk op bij het implementeren van maatschappelijk verantwoord inkopen. Het uitgangspunt is dat de departementen beleidsverantwoordelijk zijn voor de thema's die binnen hun portefeuille vallen. Zo is de minister voor Milieu en Wonen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor de milieuaspecten van MVI (milieuvriendelijk en circulair inkopen), waarbij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijkheid draagt voor klimaatvriendelijk inkopen (wat een overlap heeft met 'milieuvriendelijk' en 'circulair'). De ministers van BuZa, SZW, BZK en EZK zijn verantwoordelijk voor de andere via inkoop te realiseren doelen: ISV, social return, innovatiegericht inkopen, biobased inkopen²³ en mkb-vriendelijk inkopen.

²² Stand van zaken per juli 2019, Kamerbrief juli 2019, kenmerk ENW/BSK-2019/121611.

²³ 'Biobased' heeft ook overlap met 'milieuvriendelijk'.

Via het inkoopstelsel voor de Rijksinkoop coördineert en faciliteert het ministerie van BZK dat Rijksinkopers MVI toepassen bij de inkopen voor het Rijk. De Rijksinkoopstrategie wordt besproken in Paragraaf 3.3.5.

Figuur 12 - Ministeries die MVI-beleid maken of nader invullen



Figuur gebaseerd op: (Algemene Rekenkamer, 2017, p. 4).

Uit de interviews komt naar voren dat het integraal toepassen van de verschillende thema's lastig is. Momenteel zijn de vijf departementen ieder verantwoordelijk voor hun eigen deel. Dit leidt tot veel initiatieven waarbij één thema centraal staat. Misschien zou het goed zijn om het eigenaarschap van het brede onderwerp MVI op Rijksniveau bij één partij te leggen, die als taak krijgt om de focus te leggen op de integratie tussen de verschillende thema's bij specifieke aanbestedingen.

Elke twee jaar wordt een **voortgangsrapportage over MVI** bij het Rijk en de decentrale overheden aan de Kamer aangeboden. In 2016²⁴, 2017²⁵ en juli 2019 (Ministerie van IenW, 2019b) zijn voortgangsbrieven opgesteld. Daarnaast wordt de Kamer jaarlijks op de hoogte gehouden over de inzet en resultaten van MVI binnen de Rijksinkoop door middel van de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

²⁴ [Duurzame ontwikkeling en beleid : Kamerbrief d.d. 7 juli 2016 van de Staatssecretaris van I&W aan de Tweede Kamer](#)

²⁵ [Voortgangsbrief 2017 Maatschappelijk verantwoord ondernemen : Kamerbrief d.d. 6 juli 2017 van de Staatssecretaris van I&M aan de Tweede Kamer](#)

Het Rijk richt zich ook op **coördinatie met medeoverheden**. De overlegstructuur om regie en governance te borgen, is beschreven in Bijlage A.4. Vier maal per jaar is er een periodiek overleg tussen maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en bestuurlijke koepels met vertegenwoordigers van het Rijk.²⁶ Een kwart van de respondenten op de enquête vindt dat het huidige systeem goed werkt en moet worden voortgezet. 10% ziet ruimte voor verbetering, bijvoorbeeld door centrale doelen te stellen. Ook werd aangegeven dat meer sturing richting decentrale overheden over de noodzaak van het daadwerkelijk toepassen van MVI gewenst is.

Ervaringen en lessen van toepassing door het Rijk worden onder meer via PIANOo gedeeld met andere overheden.

3.3.5 Overige activiteiten

Naast de activiteiten uit het PVA initiëren de vijf MVI-departementen ook dat MVI in praktijk wordt gebracht door Rijksinkopers, via de Rijksinkoopstrategie, en dat Nederland deelneemt aan internationale activiteiten.

Geïnitieerd vanuit de vijf MVI-departementen heeft ABDTOPconsult **de toepassing van MVI in de Rijksinkoop** doorgelicht. Dit resulteerde in het advies 'Transitie te koop?' in oktober 2018 (ABDTOPConsult, 2018). Naar aanleiding van dit advies hebben de bewindspersonen van BZK en IenW in 2019 de Rijksinkoopstrategie 'Inkopen met impact' opgesteld (Rijksoverheid, 2019c). Deze strategie bevat duidelijke ambities en doelstellingen voor de rol van het Rijk als marktpartij en voorbeeldfunctie.

Deze strategie geeft aan dat het toevoegen van maatschappelijke waarde in elke inkoopopdracht van het Rijk een prominente plek zal krijgen, dat de voortgang wordt gemonitord en de Kamer wordt geïnformeerd via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk alsook de jaarlijkse Klimaatnota. Bij de monitoring zal nadrukkelijk niet alleen worden gekeken of MVI is uitgevraagd, maar ook naar de resultaten en effecten. Waar resultaat en effect uitblijven, zullen de bewindspersonen van BZK en IenW bijsturen en zorgen voor verdere aanscherping van en vertalingen in opdrachten en inkoopuitvoering van het Rijk. De Rijksaanpak wordt nu geïmplementeerd. Als blijkt dat dit succesvol is, kan dit als voorbeeld dienen voor de decentrale overheden.

In het PVA wordt ook het belang van **Europese en internationale netwerken** genoemd. Hoewel inkopen veelal een lokale of nationale aangelegenheid is, wordt de meerderheid van producten (of componenten daarvan) buiten Nederland geproduceerd. Middels internationale samenwerking kan Nederland uitoefenen op onder andere wetgeving, standaarden, instrumenten en kennis in het buitenland. Sinds 2007 is Nederland al internationaal actief op dit gebied. Enkele activiteiten:

Nederland werkt op de volgende manieren in internationaal verband samen:

- Nederland gebruikt haar positie als koploper op het gebied van 'Groene Overheidsopdrachten' om te lobbyen met de markt voor meer innovatie- en prestatiegericht inkopen.
- Nederland heeft een kopgroep (SPP Next) geïnitieerd en opgezet. In deze kopgroep worden ervaringen uitgewisseld en potentiële manieren van samenwerking onderzocht.²⁷
- Nederland heeft bijgedragen aan het opzetten van digitale kennisnetwerken voor inkopers: het Procurement Forum, het Procure2Innovate netwerk en het MLE innovation

²⁶ Het gaat om: VNONCW, N&M, MVO-NL, Nevi, Social Enterprise, IPO, VNG, Unie van Waterschappen.

²⁷ Bronnen: [Meeting of the informal Green Public Procurement Advisory Group 12-13 June 2018, Copenhagen: minutes of the Expert groups](#)

procurement netwerk. PIANOo is een van de hoofdpartners van dit aanbestedingsforum, dat wordt beheerd door het Europees secretariaat van ICLEI²⁸.

- In 2013 is Nederland gestart met Circulair Inkopen (in de Green Deal Circulair Inkopen) en sindsdien is dat ook internationaal op de kaart gezet, twee concrete initiatieven zijn:
 - De Nederlandse aanpak van de *Green Deal Circulair Inkopen* heeft Europees navolging gekregen. Met steun vanuit Rijkswaterstaat zijn al vergelijkbare initiatieven opgezet in Vlaanderen, Finland, Portugal en de regio Parijs. Ook Wallonië start een Green Deal. Hiermee ontstaan concrete startpunten voor de transitie naar een circulaire economie in Europa, wat weer bijdraagt aan de afzetmarkt voor Nederlandse koplopende bedrijven (o.a. via Holland Circular Hotspot).
 - Het *PACE Platform for Acceleration of CE* is in 2018 opgericht. Het gaat om een multi-stakeholder samenwerking ter versnelling van de transitie in specifieke sectoren en ketens, waaronder plastics, e-waste, duurzaam inkopen en biomassa/voedsel. Internationale ambitie van Nederland is om andere landen (w.o. ontwikkelingslanden) te helpen de circulaire economie te realiseren.²⁹
- Nederland heeft bijgedragen aan initiatieven voor een meer sector gerichte focus, zoals de ICT (via de VN) en Textiel (in EU-verband).

Naast deze successen zijn er ook uitdagingen op internationaal gebied. Als klein land met vrijwel geen eigen maakindustrie is investeren in internationale samenwerking belangrijk. Ook als koploper moet Nederland open blijven staan om te leren van de aanpak in andere landen. Zo hoeft zij niet op zoek naar eigen oplossingen, die al door anderen zijn uitgezocht. Samenwerking is ook nodig op gebied van normen, labels, audits en verificatie in de keten. Nu voert elk land zijn eigen audit uit, wat averechts werkt voor bedrijven.³⁰

3.3.6 Aanvullende instrumenten

Naast de besproken instrumenten in het kader van PvA, geeft het Rijk op nog meer manieren invulling aan het MVI-beleid. De onderdelen in dit hoofdstuk geven een indruk van de extra activiteiten en instrumenten die in 2015 nog niet waren voorzien. Sommige van deze activiteiten en instrumenten zijn door andere partijen geïnitieerd dan de gezamenlijke vijf MVI-departementen. Deze paragraaf illustreert wat er nog méér kan worden gedaan als de Rijksoverheid financiële middelen bijzet op een specifiek beleidsthema. Daarbij vindt kruisbestuiving plaats. Een thema als innovatief inkopen staat niet los: het is ook een middel om andere MVI-doelen te realiseren.

Op het thema **Circulair Inkopen** zijn diverse initiatieven uitgevoerd, zoals: 1. Green Deals, 2. de CI-Academie, 3. de leernetwerken, 4. pilots en 5. Het Versnellingshuis. Deze initiatieven zijn succesvol en dragen bij aan kennisopbouw en -uitwisseling. We lichten de resultaten hier kort toe (en uitgebreider in Bijlage A.5):

1. Uit de eerste **Green Deal Circulair Inkopen** (ondersteuning gefinancierd door het ministerie van IenW) is de wegwijzer circulair inkopen voortgekomen³¹. In juni 2018 werd de Green Deal Circulair Inkopen 2.0 ondertekend. Naast de Green Deal Circulair Inkopen is er ook aandacht voor het bevorderen van circulair werken in andere Green Deals:

²⁸ Bron: [Procurement Forum : Resource Centre](#)

²⁹ Bron: Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (Ministerie IenW, 2019a).

³⁰ Bron: toelichting van Rijkswaterstaat, april 2020.

³¹ [Wegwijzer Circulair Inkopen](#)



- uit de **Green Deal 'Biobased producten voor de openbare ruimte'** zijn vijftig biobased pilotprojecten uitgevoerd, gericht op biobased toepassingen in de buitenruimte;
 - met de **Green Deal 'Duurzame zorg voor een gezonde toekomst'**³² wordt een vervolg gegeven aan de eerste Green Deal voor de zorgsector uit 2015.
2. De **Circulair Inkopen (CI) Academie** (gefinancierd door het ministerie van IenW)
- Succesfactoren van de CI-academie die bij de interviews zijn genoemd, zijn:
- De 'verplichte' deelname van twee personen: een inkoper én een projectleider of duurzaamheidscoördinator. Dit zorgt voor betrokkenheid in een groter deel van de organisatie dan alleen 'inkoop'.
 - De regelmatige 'verplichte' bijeenkomsten in een tijdsspanne van een jaar. Doordat de deelnemers tijd met elkaar doorbrengen, kunnen zij de verdieping opzoeken. Dit zorgt voor betrokkenheid en goede uitwisseling van kennis en ervaring.
 - De praktische aanpak via een eigen pilot. Door het huiswerk hebben de deelnemers aan het einde ongeveer 80% van hun leidraad klaarliggen. Dit zorgt voor concrete toepassing en inbedding in het hele traject, van begin (definitiefase) tot eind (contractfase).
 - De intensieve begeleiding van een betrokken groep van beperkte omvang: 45-50 deelnemers. Dit zorgt voor beperking van de overheadkosten per persoon en is goed hanteerbaar in een werksessie. Daarnaast geeft het voldoende inkoopvolume vanuit de inkooptrajecten die eenieder inbrengt.
 - Een opvallende inhoudelijke uitkomst: De ervaren barrières ('Aanbestedingswet') blijken in de praktijk bij innovatieve projecten geen barrière te zijn.

Een concrete aanbeveling is dat het goed is om doorlopende ondersteuning te bieden aan decentrale overheden die continuïteit biedt aan de deelnemers.

3. Aan de **leernetwerken voor klimaatneutraal en circulair inkopen** (gefinancierd vanuit de Klimaatenvolp³³) namen ongeveer 300 deelnemers per keer deel. Er is daarbij veel kennis gedeeld over specifieke onderwerpen. Een samenvatting van die kennis is gepubliceerd via vijf webinars³⁴ op de portal van het MVI loket PIANOo. In de webinars worden kennis, tools en ervaringen aangereikt. De volgende webinars zijn beschikbaar: doelgroepenvervoer; energie; zero-emissie voertuigen; bouw en GWW; circulaire kantoorinrichting.
4. In 2018 zijn 104 **inkoop-pilots klimaatneutraal en circulair inkopen** ondersteund door een expertpool van MVI-adviseurs (gefinancierd vanuit de Klimaatenvolp). Ook in 2019 zijn op soortgelijke wijze (maar dan via een subsidieregeling: Advies Klimaatneutraal en Circulair Inkopen – AKCI) ongeveer 100 pilots ondersteund. Het belangrijkste resultaat uit de pilots is het positieve leereffect bij deelnemende overheden.³⁵ Aan de andere kant is er in de interviews een kritische feedback gegeven: De inzet van MVI-adviseurs op deze manier is te incidenteel, waarbij de geboden ondersteuning voor het bedrag vaak te beperkt was. Het heeft bij een aantal overheden niet tot het gewenste resultaat geleid. Het RIVM heeft onderzocht wat het effect van deze pilots op de CO₂-uitstoot is (zie Bijlage 4.2.1 en 4.2.2) (RIVM, 2019b).

³² [C-226-Green Deal: duurzame zorg voor een gezonde toekomst](#)

³³ [PIANOo: Klimaatenvolp: impuls klimaatneutraal en circulair inkopen](#)

³⁴ [PIANOo: Webinars klimaatneutraal en circulair inkopen](#)

³⁵ [Voortgangsbrief Maatschappelijk verantwoord inkopen : Kamerbrief d.d. 4 juli 2019 van het Ministerie van I&W aan de Tweede Kamer](#)

Mede door de pilots zijn ook de adviseurs gegroeid en beter toegerust voor het ondersteunen in MVI-projecten. Het Rijk heeft dit bewust gestimuleerd vanuit de middelen van de klimaatenvolp. Decentrale overheden kunnen deze partijen inschakelen voor ondersteuning en advies en dat gebeurt ook.

5. Het Versnellingshuis³⁶ biedt ondersteuning op gebied van circulair inkopen aan (startende) bedrijven en geeft hen onder andere informatie over waar zij rekening mee moeten houden bij het leveren aan overheden.

De ervaringen met de circulair inkopen academie, de leernetwerken en de pilots heeft onder andere geleid tot de publicatie van 'Circulair inkopen in acht stappen' (Copper8, 2018). In deze publicatie zijn voorbeelden, praktische tips en resultaten te vinden, waarmee circulair inkopen makkelijker wordt gemaakt voor professionele inkopers en opdrachtgevers. Benadrukt wordt dat het geen handboek is, want circulair inkopen is namelijk vaak maatwerk. Uit de interviews komt naar voren dat dit soort publicaties helpt bij het toepassen van circulair inkopen.

Op het thema **Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)** is actief beleid gevoerd, ook voor wat betreft kennisdelen in de vorm van de **ISV Academy**, gefinancierd door de vijf MVI-departementen. Dit heeft geleid tot de uitvoer van verschillende concrete pilots op het gebied van de (integrale) toepassing van ISV. De betrokkenen zijn positief over de ISV Academy. Het geeft invulling aan de primaire behoefte van het vergaren van kennis en vaardigheden en het leggen van waardevolle nieuwe contacten voor de early adopters. De ISV Academy heeft geleid tot de uitvoer van verschillende concrete pilots op gebied van ISV. Het is echter de vraag of de ISV Academy naar de toekomst toe ook daadwerkelijk een meetbaar effectieve en structurele bijdrage gaat leveren. Dat stelt ook (Rochemont, 2019). Dit onderzoek benoemt enkele oorzaken waarom de ISV-toepassing binnen Rijksinkoop tot op heden niet aan haar verwachtingen voldaan heeft, zoals: gebrek aan tijd, kennis, capaciteit, het ontbreken van monitoring en weerstand bij leveranciers en budgethouders. Per productgroep is er een wisselend beeld wat betreft gebruik en kennis over de mogelijkheden. Elke sector is in een ander stadium wat betreft ervaring en toepassing. Bovendien is elke sector/keten zeer verschillend wat betreft complexiteit en uitdagingen.

Naast de aandacht voor ISV bij aanbestedingen, stimuleert de overheid ondernemers tot naleving van de OESO-richtlijnen (en dus tot naleving van ISV), bijvoorbeeld door dit als voorwaarde te stellen bij deelname aan handelsmissies of hulp bij investeringen. Daarnaast is het thema ISV ingebed in zogenoemde [IMVO-convenanten](#): afspraken die de overheid maakt met Nederlandse bedrijfssectoren en maatschappelijke organisaties over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Op het thema **social return** verzorgt het ministerie van BZK de aanpak voor het Rijk. Een groot programma dat sinds 2018 loopt is **Maatwerk voor Mensen**³⁷. Deze nieuwe werkwijze is gericht op maatwerk en biedt ruimte voor een vormvrijere invulling. Een adviesteam biedt ondersteuning op dit vlak aan Rijksinkopers. Bijlage A.5.6 beschrijft de verdere activiteiten van het Rijk op dit gebied. Er is op dit moment vrijwel geen coördinatie vanuit het Rijk over social return richting de decentrale overheden. Veel gemeenten zijn echter vanuit eigen beweging wel actief op dit thema.

Sociale impact kan op verschillende manieren terugkomen in een aanbesteding.

Bijvoorbeeld door het eisen van een bepaald percentage werknemers met een afstand tot

³⁶ Zie ook: [Het Versnellingshuis](#)

³⁷ Zie ook: [Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, PIANOo : Wat is maatwerk voor mensen](#)

de arbeidsmarkt, maar ook bijvoorbeeld via een opdracht die is voorbehouden aan sociaal ondernemers (volgens artikel 2.82 uit de Aanbestedingswet³⁸).

Diverse stakeholders gaven aan dat social return het meest wordt toegepast door een bepaald percentage social return te eisen. Maar er komen steeds vaker aanbestedingen die zijn voorbehouden aan sociaal ondernemers, via artikel 2.82 uit de Aanbestedingswet. Een PSO 30+-certificaat kan daarbij helpen. Dat geeft vooruitstrevende bedrijven een voorsprong in de markt.

Verder komt uit de interviews komt naar voren dat verschillende inkopende organisaties andere regels hanteren met betrekking tot social return: uniformiteit mist. Ook benoemden geïnterviewden dat er geen plek is voor ex-geïnterviewden in het beleid van de overheid en dat er aandacht zou moeten zijn voor verdringing van reguliere medewerkers in het werkveld.

Wellicht kan het adviesteam dat zich nu richt op Rijksinkopers ook activiteiten ontplooiën voor decentrale overheden, waardoor social return vaker en meer uniform zal worden uitgewerkt.

Het ministerie van EZK werkt in brede zin aan de versterking van het mkb via het mkb-actieplan³⁹. **Mkb-vriendelijk inkopen** krijgt aandacht binnen het traject Beter Aanbesteden (gefinancierd door het ministerie van EZK). Eén van de acties die uit dit traject is voortgekomen, is een advies over clusteren^{40 41}. Het samenvoegen van opdrachten kan het met name voor mkb-bedrijven en starters moeilijk of zelfs onmogelijk maken om zelfstandig mee te doen aan aanbestedingen. Met deze en andere acties wordt gewerkt aan het toegankelijker maken van aanbestedingstrajecten voor het mkb.

Op het thema **Innovatiegericht inkopen** zijn de twee belangrijkste instrumenten waarmee overheden doelgericht het bedrijfsleven uitdagen om innovatieve oplossingen te ontwikkelen: de Small Business Innovation Research (SBIR) aanpak (of de door de Europese Commissie ontwikkelde PCP-aanpak (Pre-Commercial Procurement)⁴² en het innovatiepartnerschap⁴³. Bij zowel de SBIR-aanpak (of PCP-aanpak) en het innovatiepartnerschap definieert de inkopende organisatie het probleem en vraagt het bedrijfsleven hiervoor in competitie een oplossing te ontwikkelen.

Aanbestedende diensten kunnen meer inzicht verkrijgen in oplossingsrichtingen voor maatschappelijke vraagstukken door middel van het uitzetten van een SBIR-oproep. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat kan onder bepaalde voorwaarden SBIR-trajecten ondersteunen. De Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO.nl) kan SBIR-trajecten begeleiden en het is mogelijk samen met het ministerie de ontwikkeling van innovaties door ondernemers te financieren.

Voor de praktische ondersteuning bij innovatiegericht inkopen heeft PIANOo de innovatiekoffer⁴⁴ ontwikkeld. Deze portal helpt overheden bij inkoop van innovatie door middel van instrumenten, cases en trajecten.

In januari 2019 is een handreiking ontwikkeld met zes casussen met praktische handvatten om innovatiegericht in te kopen (PIANOo, 2018). Deze handreiking helpt aanbestedende diensten met het opstellen van hun inkoopstrategieën voor innovatie en het inrichten van de bijbehorende inkoopprocessen. Daarnaast zijn in 2019 zes praktijkvoorbeelden

³⁸ [Antwoord op vragen van het lid Bruins over de vindbaarheid van artikel 2.82 aanbestedingen op TenderNed](#)

³⁹ [Bedrijfslevenbeleid : Brief van de Staatssecretaris van EZK d.d. 29 juni 2018 aan de Tweede Kamer](#)

⁴⁰ [Brief van de Werkgroep “Clusteren”: Traject Beter Aanbesteden d.d. 26 juni 2018 aan de Staatssecretaris van het Ministerie van EZK](#)

⁴¹ [Evaluatie Aanbestedingswet 2012 : Brief van de Staatssecretaris van EZK d.d. 5 juli 2018 aan de Tweede Kamer](#)

⁴² Zie ook : [Innovatiekoffer.nl : Een prototype laten ontwikkelen](#)

⁴³ Zie ook: [PIANOo : Innovatiepartnerschap](#)

⁴⁴ Zie: [Innovatiekoffer.nl](#)

gepubliceerd over hoe overheden eigen hulpconstructies om innovatiegericht in te kopen binnen hun organisatie inrichten, is een COP voor innovatiegericht inkopen in de bouw en GWW ondersteund, zijn meerdere praktijkcases verder geholpen en is deelgenomen aan het internationale kennisnetwerk innovatiegericht inkopen *procure2innovate*.

Al deze activiteiten en instrumenten helpen de aanbestedende overheden om hun brede rol in te vullen voor het ontwikkelen, testen, valideren en implementeren van innovatieve technieken en materialen. Met name waar sprake is van markten waar de overheid de enige of dominante vrager is (zoals de grond- weg- en waterbouwsector) is deze rol van belang.

Op het onderwerp **CO₂-schaduwbeprijzing** zijn diverse pilots uitgevoerd en is een leernetwerk georganiseerd. CO₂-schaduwbeprijzing is een onderwerp waaraan met alle overheidslagen goed wordt samengewerkt.

In de interviews benoemen diverse stakeholders het ideaalbeeld dat alle inkoopprojecten op basis van milieukosten (ook wel schaduw prijzen/true pricing/externe kosten) worden aanbesteed. Er moeten dan standaard rekenmethoden worden ontwikkeld voor het bepalen van de milieu-impact van alle productgroepen.

Het leernetwerk Schaduw prijzen, dat in 2018 vier keer bij elkaar is gekomen, heeft de inzet van schaduw prijzen bij inkoop in de publieke sector, met de focus op interne CO₂-beprijzing, onderzocht. In de eindrapportage (Navigant, 2018) noemt enkele aanbevelingen, zoals: Experimenteer met interne CO₂-beprijzing in huidige toepassingen (GWW-sector), start met pilots bij de meest veelbelovende productcategorieën, stel richtlijnen en handleidingen op, zorg dat er één duidelijke trekker is.

Het Klimaatverbond Nederland heeft vanuit de Klimaatenvelophe middelen ontvangen om met provincies, gemeenten en waterschappen te werken aan interne CO₂-beprijzing. In 2019 zijn diverse onderzoeken gestart voor toepassing van CO₂-beprijzing bij GWW-sectoren, bij niet-GWW-sectoren en op organisatieniveau. De resultaten worden naar verwachting in april 2020 gepubliceerd (CE Delft, 2020a; 2020b). Toch geeft Bijlage A.5.5 alvast inzicht in enkele resultaten en benoemt conclusies voor inkopende organisaties en Rijksoverheid.

Als laatste onderwerp kunnen we **scholing van inkopers en private partijen** benoemen als aanvullend instrument. De uitvoer van de pilots had als bijkomstig effect dat niet alleen de inkopende organisaties, maar ook MVI-adviseurs zich ontwikkelen op het gebied van MVI.

Dat is een bewuste stimulans vanuit het Rijk, via de klimaatenvelophe.

Ook Nevi en MVO-NL richten zich naast inkopers, ook op de leveranciers. Zij hebben de handen ineengeslagen om hun netwerken bij elkaar te brengen om verder bij te gaan bijscholen. Dit komt onder andere voort uit de Green Deal Circulair Inkopen 2.0.

Met de samenwerking worden de lopende programma's beter verankerd⁴⁵.

Tot slot kunnen we noemen dat Nevi eind 2019 in opdracht van VWS 200 inkopers uit de zorgsector heeft bijgeschoold. Zij konden workshops volgen t.a.v. MVI, klimaatneutraal inkopen of circulair inkopen⁴⁶.

Conclusie gebruik van instrumenten

Concluderend kunnen we zeggen dat de aanbestedende overheden vinden dat de ondersteuning vanuit de vijf MVI-departementen bijdraagt aan het vaker, effectiever of efficiënter toepassen van MVI.

⁴⁵ [MVO Nederland en Nevi versterken samenwerking voor circulair en maatschappelijk inkopen](#)

⁴⁶ [Gratis MVI-workshops voor inkopers in de zorg](#)

Het meest gewaardeerd worden de instrumenten: de MVI-criteria, samenwerking en ondersteuning, het MVI-loket PIANOo en de bijeenkomsten. De ISO 20400-tool, de KoopWijsPrijs en de MVI-zelfevaluatie tool (de MVI ZET) worden als minder belangrijk beschouwd. Uit de interviews blijkt dat de aanbestedende overheden veelal niet bekend zijn met de ISO 20400-tool. De MVI ZET is door minder dan de helft van de respondenten gebruikt. Zij zien de grote tijdsinvestering voor het achterhalen van de gevraagde informatie uit de eigen aanbestedingen als nadeel. Een genoemd verbeterpunt voor de MVI ZET is om naast het monitoren van het proces ook meer mogelijkheden te bieden om te monitoren op impact en milieueffecten.

De Rijksinkoopstrategie draagt bij aan het toepassen van MVI door Rijksinkopers, en de internationale activiteiten dragen bij aan ontwikkeling van instrumenten en kennis in het buitenland.

Het onderzoek laat zien dat de aanbestedende overheden ook behoefte hebben aan monitoring en inzicht in het effect van MVI. Met de MVI ZET is monitoring mogelijk en met de ontwikkelde methodes voor effectmonitoring kan een indicatie worden gegeven voor het effect van MVI voor enkele specifieke productgroepen. Het is aan te bevelen om deze monitoringmethodieken in de komende jaren verder te ontwikkelen en oplossingen te vinden voor de beperkingen die er zijn. Daarbij kunnen de adviezen in (Metabolic, 2019) behulpzaam zijn.

Tot slot kunnen we zeggen dat de (extra) ondersteuning op specifieke thema's zoals circulair inkopen, ISV, social return, mkb-vriendelijk inkopen, innovatiegericht inkopen en CO₂-schaduwbeprijzing bijdraagt aan kennisontwikkeling en het meer toepassen van MVI.

3.4 Behoefte bij aanbestedende diensten

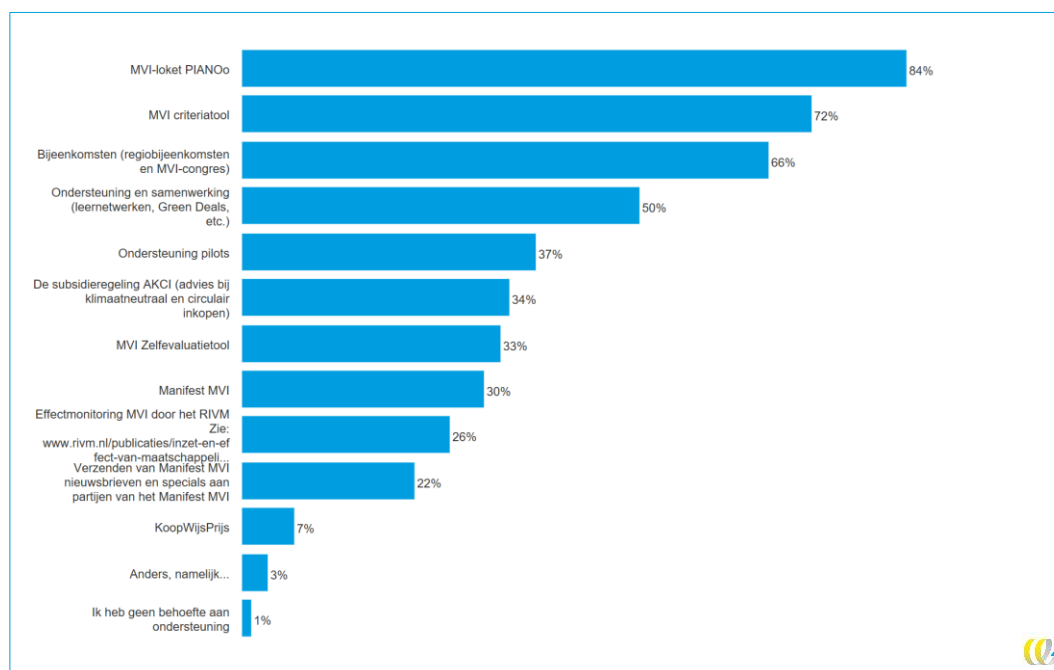
In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste punten waar aanbestedende diensten behoefte aan hebben bij het toepassen van MVI. Deze punten zijn genoemd tijdens de werksessie op het MVI-congres, in de enquête of bij de interviews.

3.4.1 Belangrijkste instrumenten

Uit de enquête blijkt dat 84% van de respondenten vindt dat het MVI-loket PIANOo absoluut behouden moet blijven. Andere belangrijke vormen van steun vanuit het Rijk zijn bijeenkomsten (zoals regiobijeenkomsten en het MVI-congres), de MVI-criteriatool en ondersteuning en samenwerking, laat Figuur 13 zien. Deze vier vormen van ondersteuning waren ook bij de deelnemers aan de werksessie tijdens het MVI-congres favoriet.

De KoopWijsPrijs krijgt van alle instrumenten de minste waardering: slechts 7% van de respondenten vindt dat de KoopWijsPrijs moet blijven bestaan.

Figuur 13 - Resultaten van vraag: Welke ondersteuning vanuit het Rijk moet absoluut behouden blijven in de toekomst? (Meerdere antwoorden mogelijk)⁴⁷

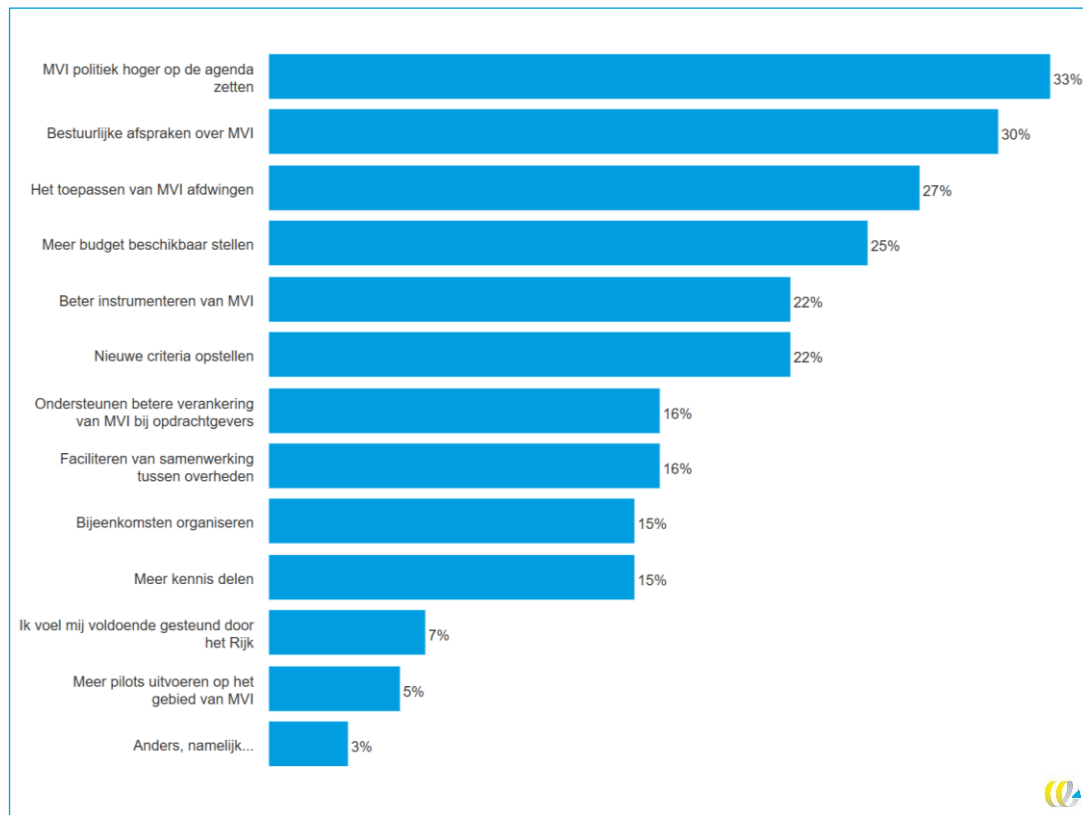


- * **Ondersteund vanuit de vijf MVI-departementen:** Manifest MVI, incl. nieuwsbrief, MVI-loket PIANOo, MVI ZET, effectmonitoring door RIVM, regiobijeenkomsten & MVI-congres, MVI-criteriatool en KoopWijsPrijs.
- * **Ondersteund vanuit andere bronnen (bijvoorbeeld Klimaatenvolp of ministerie IenW):** Ondersteuning en samenwerking (leernetwerken, Green Deals), pilots, subsidieregeling AKCI.

De ondervraagde organisaties vinden dat MVI hoger op de politieke agenda zou moeten worden gezet. Ook bestuurlijke afspraken over MVI, afdwingen van het toepassen van MVI en beschikbaar stellen van meer budget worden belangrijk gevonden om MVI beter mee te kunnen nemen in het inkoopproces (zie Figuur 14).

⁴⁷ Deze resultaten komen redelijk overeen met de resultaten in Figuur 9, waarin aanbestedende diensten aangeven welke activiteiten/instrumenten sterk hebben bijgedragen aan het vaker, effectiever, of efficiënter toepassen van MVI binnen hun organisatie.

Figuur 14 - Resultaten van vraag: Welke vorm van steun vanuit het Rijk is volgens u in de toekomst het belangrijkste, zodat u MVI beter mee kunt nemen in het inkoopproces? (Maximaal drie antwoorden mogelijk)



3.4.2 Vormen van steun waaraan behoefte is

Hieronder gaan wij dieper in op een aantal vormen van steun waaraan behoefte is. Onderstaande onderwerpen zijn benoemd in de enquête, de werksessie op het MVI-congres of de interviews:

- toepassen van MVI afdwingen en hoger op de politieke agenda;
- meer budget beschikbaar stellen;
- MVI-criteria uitbreiden;
- betrekken van opdrachtgevers;
- meer van samenwerking;
- meer kennis delen.

Toepassen van MVI afdwingen en hoger op de politieke agenda

Verschillende aanbestedende diensten gaven in de enquête aan dat MVI landelijk verplicht gesteld zou moeten worden. Dit zou zorgen voor meer noodzaak en draagvlak bij decentrale overheden om met MVI aan de slag te gaan.

Tijdens het MVI-congres hebben negen aanbestedende diensten gediscussieerd over de stelling ‘MVI in Nederland is te vrijblijvend’. De meerderheid was het **eens met de stelling**. Een reden hiervoor was dat de wettelijke regels, sturing van bovenaf en kaders ontbreken, waardoor er te weinig uniformiteit is in de uitvoering van MVI. Bovendien wordt MVI weliswaar opgenomen in tenders, maar wordt MVI tijdens de opdracht beperkt getoetst. Daarnaast werd benadrukt dat de ambities voor MVI groot zijn, maar dat hier in de project-uitvoering niet altijd naar wordt gehandeld. Dit kan komen doordat MVI onvoldoende

prioriteit krijgt, waardoor onvoldoende tijd en budget beschikbaar worden gesteld voor het toepassen van MVI.

Een reden om het **niet eens** te zijn met de stelling ‘MVI in Nederland is te vrijblijvend’, is dat er al regels zijn in het kader van het akkoord van Parijs en de uitspraak van de Hoge Raad naar aanleiding van de rechtszaak die Urgenda heeft aangespannen tegen de overheid. Ook wordt genoemd dat gemeenten zelf moeten kunnen beslissen en niet beperkt moeten worden door van bovenaf opgelegde regels. Daarnaast zouden er externe factoren zijn die MVI voldoende stimuleren, en zou MVI vanuit intrinsieke motivatie moeten ontstaan. Toch werd geconcludeerd dat intrinsieke motivatie nog te weinig wordt omgezet in daadwerkelijk handelen, wat zou kunnen komen door de vrijblijvendheid van MVI.

Ook in de interviews hoorden we de verdeeldheid terug op de vraag of het toepassen van MVI moet worden afgedwongen.

Toch kunnen we concluderen dat decentrale overheden in het algemeen behoefte hebben aan meer houvast, waardoor sturing van bovenaf gewenst is. Wanneer MVI minder vrijblijvend wordt, kan dit het verduurzamingsproces versnellen en verbeteren. Bij het terugdringen van die vrijblijvendheid van MVI is het belangrijk om goed na te denken over wát er verplicht wordt gesteld; een verplichting tot ‘x% MVI behalen’ werkte niet goed (zoals de ervaring met ‘100% duurzaam inkopen in 2010’ heeft uitgewezen: sinds het Manifest MVI staat niet het resultaat centraal, maar de impact⁴⁸). Verder geldt dat de specifieke toepassing van MVI afhankelijk is van de doelstelling, de markt en het product.

Er zijn mogelijkheden voor meer sturing van bovenaf. Dit kan bijvoorbeeld door duidelijke doelstellingen te formuleren waar overheden zich aan moet houden. Decentrale overheden kunnen deze doelstellingen zelf tot meer in detail uitwerken en kiezen hoe zij invulling willen geven aan hoe de doelstellingen worden gerealiseerd.

Verder kan worden gedacht aan het verplichten van het opstellen van jaarlijkse rapportage (bijv. een duurzaam & sociaal jaarverslag), waarin overheden melden hoe zij invulling geven aan MVI. Binnen de Rijksoverheid zouden alle kerndepartementen kunnen worden verplicht een dergelijke rapportage op te leveren aan de Tweede Kamer. Voor de Rijksoverheid geldt dat de zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) (zoals UWV, De Nederlandse Bank, etc.), niet verplicht zijn iets met het rapport ‘Inkopen met impact’ te doen. Wel kunnen zij worden gevraagd om te rapporteren welke van de genoemde ambities en activiteiten zij toepassen.

Meer budget beschikbaar stellen

De geënquêteerde overheden geven aan meer budget nodig te hebben, omdat MVI-tijd kost en hier capaciteit voor nodig is. Uit de interviews blijkt dat aanbestedende diensten budget zouden gebruiken om tegemoet te komen aan de kennisbehoefte. Budget zou bijvoorbeeld gebruikt worden voor: het inhuren van specialisten of deskundigen. Verder worden er aanbevelingen gegeven waarvoor het budget van de MVI-departementen zou kunnen worden ingezet; namelijk voor het ontwikkelen van tools die het effect van MVI zichtbaar maken, het verzorgen van opleiding en trainingen op concrete onderwerpen, of het organiseren van regionale bijeenkomsten waar MVI-beleid wordt vertaald naar de inkooppraktijk, bij voorkeur via intensieve begeleiding van een vaste groep (ca. 45-50 deelnemers).

⁴⁸ [PIANOO: Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016-2020 \(Manifest MVI\)](#)

MVI-criteria uitbreiden

Aanbestedende diensten vinden MVI-criteria zeer nuttig bij het toepassen van MVI. Zij geven aan dat ze het op prijs stellen als de criteria verder worden uitgebreid en doorontwikkeld. Zo kunnen er nieuwe productgroepen worden toegevoegd en kunnen de ambities voor veel criteria worden verhoogd. Verder wordt genoemd dat het goed zou zijn om bestaande criteria in overleg met marktpartijen aan te passen.

Het jaarlijks kleinschalig onderhoud van de MVI-criteria is gericht op het signaleren van onjuistheden. Daarnaast worden er jaarlijks enkele productgroepen grootschaliger aangepakt. Diverse marktpartijen in verschillende sectoren willen graag helpen om de criteria ambitieuzer te maken door hierover jaarlijks in dialoog te gaan met de overheid. Op die manier kunnen zij hun kennis van de stand der techniek en de ontwikkelingen in de markt inbrengen. Op Europees niveau en ook wereldwijd is er veel ontwikkeling in methodes, certificering en monitoring. Het zou goed zijn om deze ontwikkelingen te laten landen in de MVI-criteria, om de criteria daarmee steeds ambitieuzer te maken en prikkelend te laten zijn richting de markt. Omdat de ontwikkelingen snel gaan, geeft de markt aan dat zij een jaarlijkse consultatie op prijs zouden stellen.

Verder zijn de criteria nu met name ontwikkeld voor eigen toepassing door de Rijksoverheid. Aangezien ook lagere overheden veel gebruik maken van de criteria is het goed om bij het doorvoeren van aanpassingen deze doelgroep in gedachten te houden. Stakeholders vragen om simpele en duidelijke MVI-criteria te ontwikkelen die ook door (kleinere) decentrale overheden kunnen worden toegepast.

Betrekken van opdrachtgevers

We hebben aan deelnemers aan de werksessie op het MVI-congres gevraagd welke ondersteuning gewenst is om opdrachtgevers beter te betrekken bij MVI. Een aantal respondenten gaf aan dat het belangrijk is om opdrachtgevers te informeren, inspireren en te laten zien wat de winstkansen zijn voor hun specifieke productgroep. Ook aparte kennissessies voor bestuurders en opdrachtgevers kunnen helpen. Het is dan wel van belang om deze te richten op de specifieke onderwerpen waar zij mee bezig zijn. Verder werd het vertalen van maatschappelijke doelstellingen naar KPI's voor projecten en programma's (en daarop monitoren) genoemd. Een ander idee was om niet over maatschappelijk verantwoord **inkopen** te spreken, maar bijvoorbeeld over maatschappelijk verantwoord **opdrachtgeverschap**. In één van de interviews werd aangegeven dat het belangrijk is dat niet alleen de inkoopdirecteur achter de MVI-doelstellingen staat, maar ook de directeuren voor bijvoorbeeld stadsontwikkeling, sociale zaken, mobiliteit, etc. Als zij maatschappelijke aspecten even zwaar meewegen als de standaard (technische) inkoopaspecten is de verwachting dat opdrachtgevers MVI beter zullen toepassen.

Meer samenwerking

De enquêteresultaten laten zien dat het faciliteren van samenwerking (tussen overheden, maar ook met de waardeketen) als belangrijke vorm van steun vanuit het Rijk wordt gezien. Uit de interviews komt naar voren dat inkopende organisaties al op veel verschillende manieren **met elkaar samenwerken**. Er worden bijvoorbeeld verschillende regionale bijeenkomsten georganiseerd waar MVI aan bod komt, en er worden regionale convenanten getekend. Het is aan te bevelen om inkoop onderdeel te laten zijn van de lopende thema's (Energieakkoord, wijkaanpak aardgasvrij, etc.). Het organiseren van samenwerkingsverbanden gebeurt vooral om kennis te delen, maar er wordt soms ook gezamenlijk ingekocht (bijvoorbeeld energie). Ook het literatuuronderzoek laat zien dat overheden

steeds meer en intensiever met elkaar samenwerken op gebied van kennisdeling en binnen de daadwerkelijke inkoop (Schuttelaar & Partners, 2020).

Uit de interviews blijkt dat samenwerkingsverbanden in het bijzonder waardevol kunnen zijn voor decentrale overheden met onvoldoende inkoopcapaciteit en -kennis. Vooral kleinere gemeenten hebben niet altijd genoeg budget voor een eigen inkoopadviseur. Hier wordt op verschillende manieren mee omgegaan: bijvoorbeeld door een inkoopbedrijf op te richten dat de inkoop voor meerdere gemeenten uitvoert, of gezamenlijk inhuren van specialisten die advies kunnen geven over MVI. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat regionale samenwerking om coördinatie vraagt, en dat het Rijk en provincies hier de regie op zouden kunnen nemen.

Ook **tussen marktpartijen** liggen mogelijkheden voor samenwerking. Het Rijk kan aanbestedende diensten ondersteunen om in hun aanbestedingsstukken de stimulans te verwerken voor samenwerking van een grote marktpartij met kleinere lokale partijen. Daarnaast zijn er in de logistieke keten veel mogelijkheden voor samenwerking (bijvoorbeeld de pakketjes in een straat door dezelfde partij laten bezorgen).

In de interviews werd ook gesproken over samenwerking **tussen overheden en marktpartijen**. Een inkopende organisatie noemde een voorbeeld van een aanbesteding voor een gebouw, waarin werd gegund op 'duurzaam partnerschap' (selectiecriteria en gunningscriteria). De inschrijvers zijn gewaardeerd op hun plan van aanpak voor de samenwerking. In dit voorbeeld werd met het duurzaam partnerschap vanuit een samenwerking nagedacht over circulaire oplossingen. Ook andere geïnterviewden gaven aan dat het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen steeds meer als een gezamenlijke inspanning van marktpartijen en overheden wordt gezien.

Nog een andere vorm van samenwerking die werd genoemd is de **samenwerking tussen de ondersteunende partijen zoals bijvoorbeeld Nevi⁴⁹ en PIANOo**. Op dit moment worden er los van elkaar verschillende initiatieven ontwikkeld, bijvoorbeeld de buyers groups vanuit PIANOo en de online communities vanuit Nevi. Samenwerking zou beide ontwikkelingen kunnen versterken.

Meer kennis delen

Uit de interviews blijkt dat overheden ondersteuning wensen vanuit het Rijk op gebied van kennisdeling. Het gaat dan vooral over het bieden van kennis en concrete handvaten om MVI in de praktijk toe te passen. Praktijkvoorbeelden kunnen hierbij helpen. Ook een regionale pool van mensen die op de inhoud kunnen ondersteunen, zou wenselijk zijn. Verder is veel genoemd het belang van kennisdeling rondom specifieke thema's en specifieke productgroepen: er is behoefte aan één centrale plek waar ambtenaren kennis kunnen vinden, gericht op specifieke productgroepen. Een ander idee is om per sector een handreiking MVI te ontwikkelen.

Een goed voorbeeld van **kennisdeling op een specifiek thema** is het Team ISV Natuursteen (TIN), dat is opgericht door de partijen uit het convenant natuursteen. Het TIN is een 'vliegende brigade' die aanbestedende overheden als onafhankelijk kennisteam kan adviseren.

⁴⁹ Een [vakvereniging voor inkoopprofessionals](#)

Verder werd genoemd dat naast aanbestedende diensten ook kleine en middelgrote bedrijven ondersteuning zouden kunnen gebruiken, bijvoorbeeld bij het inschrijven op tenders. Ook uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat vooral **mkb'ers niet altijd voldoende kennis** hebben van hoe aanbestedingen werken. Het Rijk zou deze marktpartijen kunnen ondersteunen om beter in te spelen op de kaders en behoeften van overheden (Schuttelaar & Partners, 2020).

Tot slot is een algemeen beeld dat het moeilijk is om inzicht te hebben in alle initiatieven, thema's, tools, richtlijnen en activiteiten die er zijn rondom het thema MVI. Nevi en MVO Nederland hebben een infographic⁵⁰ gemaakt waarin alle informatie op één plek wordt samengebracht. Aanbestedende diensten kunnen hiermee snel zoeken naar de kennis die zij nodig hebben. Ook mag iedereen aanvullingen op dit overzicht doorgeven.

Conclusies behoefte bij aanbestedende diensten

De volgende vormen van steun vanuit het Rijk vervullen de behoefte van inkopende organisaties wat betreft ondersteuning op gebied van MVI: het MVI-loket PIANOo, bijeenkomsten (zoals regiobijeenkomsten en het MVI-congres), de MVI-criteriatool en ondersteuning en samenwerking.

Concrete vormen van steun waaraan behoefte is:

- toepassen van MVI afdwingen en MVI hoger op de politieke agenda;
- meer budget beschikbaar stellen;
- MVI-criteria uitbreiden en hogere ambities opnemen, in overleg met marktpartijen;
- betrekken van opdrachtgevers: maatschappelijk verantwoord *opdrachtgeverschap*;
- meer samenwerking, tussen overheden onderling, tussen overheden en marktpartijen en tussen ondersteunende partijen, zoals PIANOo en Nevi;
- meer kennis delen rond specifieke thema's en specifieke productgroepen op één centrale plek.

3.5 Perspectief op MVI vanuit de markt

In de Paragrafen 3.1 tot en met 3.4 is het perspectief vanuit de markt al meegenomen bij de bespreking van specifieke instrumenten. In dit hoofdstuk noemen we nog enkele specifieke onderwerpen die nog niet aan bod zijn gekomen.

Onderzoek onder marktpartijen laat zien dat zij veelal positief staan tegenover de MVI-doelstellingen van het Rijk. Deze doelstellingen zorgen voor meer bewustzijn en hogere duurzaamheidsambities van marktpartijen. Bovendien bieden de MVI-doelstellingen van de overheid marktpartijen meer zekerheid om investeringen in duurzamere producten en diensten terug te verdienen (Edwards, 2020).

Uit de gesprekken met marktpartijen komt naar voren dat middels de MVI-criteria de maatschappelijke wensen van de overheid duidelijk worden gemaakt en dat leveranciers hun beleid hierop kunnen aanpassen. Enkele marktpartijen geven aan dat inkopende organisaties met hun MVI-beleid in hoge mate stimuleren dat er meer aandacht is voor MVI binnen bedrijven die aan de overheid leveren. Daarnaast bevordert het de ontwikkeling van duurzame producten door toeleveranciers.

Toch zijn er ook kritische marktpartijen, zoals Bouwend Nederland die stelt dat de markt nog onvoldoende wordt beloond voor duurzame innovaties. Een marktpartij in de textielbranche doet niet meer mee aan overheidstenders, juist vanwege de MVI-criteria.

⁵⁰ [MVO, Nevi : Infografic Maatschappelijk Verantwoord Inkopen](#) (in ontwikkeling).

Dit bedrijf zegt weinig kans te maken om de opdracht te winnen, omdat zij koploper zijn, maar de criteria daarop niet zijn afgestemd.

Marktpartijen hebben het idee dat ambitieuze MVI-criteria vaker voorkomen in tenders van de Rijksoverheid en grotere gemeenten, dan bij de kleinere decentrale overheden.

Dit zou kunnen komen doordat centrale overheden en grotere gemeenten meer tijd, budget, capaciteit en kennis tot hun beschikking hebben. Het gewicht van MVI-criteria in aanbestedingen is volgens de ondervraagde marktpartijen vaak te laag; het prijs criterium domineert, wat ten koste gaat van duurzaamheid en innovatie.

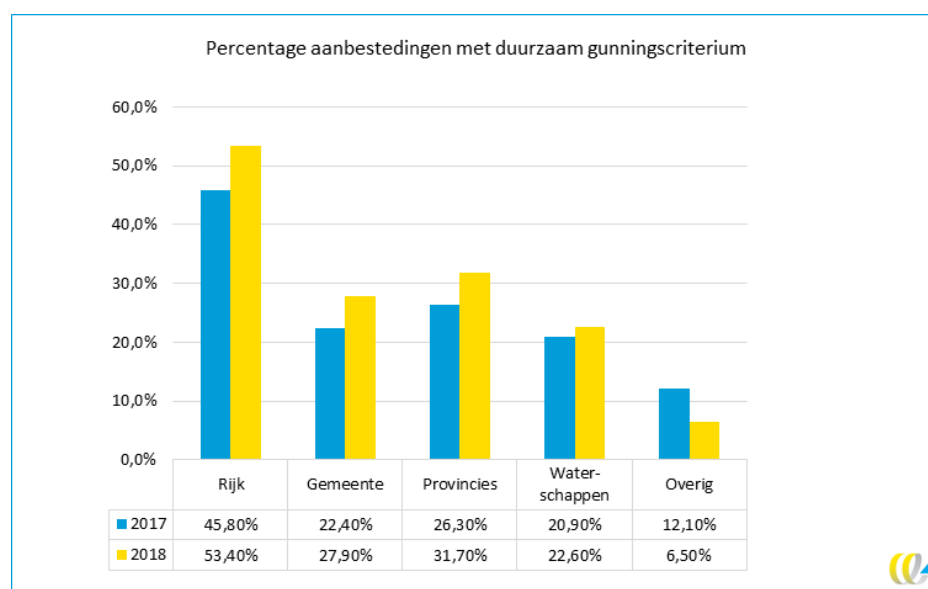
De meningen variëren over hoe specifiek de criteria geformuleerd zouden moeten zijn. Bij open geformuleerde criteria is meer ruimte voor input vanuit de leveranciers en voor innovatie. Specifieke criteria zouden zorgen voor meer objectiviteit, minder greenwashing en eerlijke competitie. Bovendien zijn specifieke criteria beter meetbaar en te monitoren (Edwards, 2020).

Een studie van Schuttelaar & Partners (2020) laat ook zien dat marktpartijen behoefte hebben aan controle op MVI-vereisten. Er wordt niet altijd gecontroleerd of de MVI-criteria die zijn meegenomen in de aanbesteding, ook worden nageleefd door de partij aan wie de opdracht gegund is.

Perspectief van de bouwsector

Het FD kopte in oktober 2019: 'Duurzaamheid blijft ondergeschoven kind bij aanbestedingen in de bouw'. Een analyse van het Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra van Bouwend Nederland laat zien dat in 2018 in 26,9% van de openbare aanbestedingen in de bouw werd gewerkt met duurzame gunningscriteria. In 58,4% van deze aanbestedingen telde duurzaamheid voor 15% of minder mee in de gunning, wat in het onderzoek als 'teleurstellend' wordt bestempeld. De Rijksoverheid past gunningscriteria toe in 53,4% van haar aanbestedingen, bij decentrale overheden ligt dit percentage veel lager.

Figuur 15 - Percentage aanbestedingen met duurzaam gunningscriterium



Bron: (Bouwend Nederland, 2019).

Bouwend Nederland concludeert dat de markt nog onvoldoende wordt beloond voor duurzame innovaties. Het rapport laat zien dat het percentage aanbestedingen duurzame gunningscriteria licht is gestegen opzichte van 2017 (23,3%) en 2016 (24,2%). Positief is ook de stijging van een 'duurzaam resultaat' en 'duurzame uitvoering' als gunningscriterium, maar deze criteria worden in minder dan 10% van de gevallen toegepast.

Het meest toegepaste **gunningscriterium** is de CO₂-prestatieladder. Bouwend Nederland geeft aan dat dit, vooralsnog, alleen iets zegt over de mate van duurzaamheid in de bedrijfsvoering van de gegadigde en niets over het desbetreffende project.

In 8,2% van de aanbestedingen is gebruik gemaakt van **selectiecriteria** duurzaamheid.

Een kanttekening daarbij is dat bedrijven met een duurzame oplossing zich met alleen een selectiecriterium⁵¹ niet kunnen onderscheiden.

In 13,2% van de aanbestedingen is gebruik gemaakt van **minimumeisen** duurzaamheid.

Dit was meer dan in 2017 (10,7%) en 2016 (9,8%). Bouwend Nederland geeft aan dat alleen bij de minimeis van duurzame referentiewerken er een direct verband is met de daadwerkelijke opdracht. De meest toegepaste minimeisen gingen over de CO₂-prestatieladder en ISO 14001. Verder geeft Bouwend Nederland aan dat het voorschrijven van minimale vereisten eerder afbreuk doet aan de duurzaamheidsambities, dan dat zij eraan bijdraagt. Als prijs het belangrijkste onderdeel van de aanbesteding is, is het effect dat opdrachtnemers minimale duurzaamheidseisen zo goedkoop mogelijk in plaats van zo goed mogelijk uitvoeren.

Naar aanleiding van het FD-artikel zijn Kamervragen⁵² gesteld aan de ministers van EZK, BZK en IenW. Zij onderkennen dat duurzame gunningscriteria in slechts een kwart van de aanbestedingen terugkomen, maar stellen dat overheden duurzaamheid in grote mate als *eis* meenemen in aanbestedingsprocessen.⁵³ Verder wordt genoemd dat opdrachtspecificaties en uitsluitingsgronden bijdragen aan meer duurzame aanbestedingen.

De Rijksoverheid realiseert zich dat alle overheden hun verantwoordelijkheid moeten nemen voor duurzaam aanbesteden. Om duurzaamheid meer terug te laten komen in aanbestedingen in de bouw, is de aanpak Duurzaam GWW opgesteld en is budget beschikbaar gesteld aan overheden om CO₂-reducerende en circulaire maatregelen te nemen bij GWW-werken.

Tot slot wordt in de Kamerstukken genoemd dat wanneer opdrachtnemers een project gegund hebben gekregen met de CO₂-prestatieladder, zij verplicht zijn om voorstellen te doen voor CO₂-reductie aan de opdrachtgever. Het opstellen van gunningscriteria en minimeisen zou op deze manier, in tegenstelling tot de conclusies van Bouwend Nederland, dus toch bij kunnen dragen aan een duurzamer project.

⁵¹ Een selectiecriterium wordt gebruikt in de eerste fase van een aanbesteding. Hiermee kan een inschrijver zich plaatsen voor de tweede ronde, waarin nieuwe eisen (en evt. gunningscriteria) worden gesteld.

⁵² Zie [beantwoording Kamervragen over duurzaamheid bij aanbestedingen in de bouw](#)

⁵³ Het onderzoek van Bouwend Nederland laat echter zien dat in 2018 in slechts van 13,2% van de aanbestedingen in de bouw gebruik gemaakt is van minimeisen op gebied van duurzaamheid.

Conclusie perspectief MVI vanuit de markt

Enkele specifieke conclusies, die nog niet aan bod zijn gekomen bij de bespreking van de activiteiten en instrumenten in de Paragrafen 3.1 tot en met 3.4, zijn:

- Marktpartijen hebben het idee dat ambitieuze MVI-criteria vaker voorkomen in tenders van de Rijksoverheid en grotere gemeenten, dan bij de kleinere decentrale overheden. Dit zou kunnen komen doordat deze organisaties meer tijd, budget, capaciteit en kennis tot hun beschikking hebben.
- Het gewicht van MVI-criteria in aanbestedingen is volgens de ondervraagde marktpartijen vaak te laag; het prijs criterium domineert, wat ten koste gaat van duurzaamheid en innovatie.
- Sommige marktpartijen zijn kritisch, zoals Bouwend Nederland. Bouwend Nederland vindt dat de markt nog onvoldoende wordt beloond voor duurzame innovaties. Zij laat zien dat duurzame gunningscriteria in slechts een klein deel van de openbare aanbestedingen worden gesteld en dat hieraan te weinig gewicht wordt gegeven in de gunning. Het Rijk geeft aan dat het ontbreken van duurzame gunningscriteria niet automatisch betekent dat de aanbesteding niet duurzaam is, omdat duurzaamheid ook op andere manier kan worden meegenomen in aanbestedingen.
- Bouwend Nederland labelt sommige acties niet als ‘duurzaam’ (selectie-eisen, minimum-eisen, CO₂-prestatieladder en ISO 14001) en concludeert dat er nog veel ruimte is voor verbetering. Zij stellen bijvoorbeeld dat duurzaam materiaalgebruik meer impact heeft dan vragen om bedrijfscertificaten, zoals voldoen aan de CO₂-prestatieladder.

4 Doeltreffendheid van het beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van het beleid. Onder doeltreffendheid verstaan we: de mate waarin de doelen van het beleid worden behaald dankzij de inzet van het beleid.

Bij een analyse van doeltreffendheid gaat het dus om het vaststellen van een causale relatie. In deze evaluatie is het voor ons niet mogelijk om vast te stellen dat er sprake is van een causale relatie. Wel kunnen we aangeven of die relatie in de ogen van de doelgroep bestaat, en of er – in de ogen van de doelgroep – verschillen zijn in doelbereik in de periode vóór het PvA en in de periode na een aantal jaren uitvoering van het PvA. Bijvoorbeeld: aanbestedende diensten geven aan dat in 2019 vaker marktconsultaties zijn gehouden dan in 2015. We kunnen hier echter niet vaststellen in welke mate het verschil wordt veroorzaakt door het PvA, of andere factoren zoals gemeentelijke ambities en brede bewustwording voor maatschappelijke problemen door aandacht hiervoor in bijvoorbeeld het regeerakkoord, Klimaatakkoord of actieplan circulaire economie.

De perceptie van de doelgroep en verschillen in de tijd geven aanwijzingen voor het bestaan van een causale relatie, maar we kunnen die niet hard maken en ook de precieze bijdrage van het PvA aan het behalen van de doelen niet kwantificeren. Ook kunnen we niet aangeven of de inzet van de instrumenten uit het PvA efficiënt⁵⁴ is geweest.

De doelstellingen van het MVI-beleid bestaan zowel uit hogere (outcome/effect) beleidsdoelen als directere doelen (output/inspanningsresultaten/beoogde gedragseffecten).⁵⁵ De doelen op het niveau van output liggen dichterbij de directe invloedssfeer van het beleid dan de hogere doelen. In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de doelen worden bereikt.

4.1 Realiseren doelstellingen op outputniveau

Om de hogere beleidsdoelen te bereiken, kent het PvA de volgende doelen op outputniveau:

- (meer) aanbesteden op basis van ambities;
- meer gebruik maken van dialoog met markt;
- meer gebruik maken van gunningscriteria;
- vaker uitgaan van levensduurkosten;
- vaker kiezen voor functionele uitvraag.

Deze paragraaf beschrijft de mate waarin de doelstellingen op outputniveau worden gehaald.

4.1.1 (Meer) aanbesteden op basis van ambities

Uit de enquête blijkt dat 70% van de respondenten vindt dat MVI heeft bijgedragen aan het realiseren van duurzaamheidsambities in de eigen organisatie. De interviewresultaten laten zien dat het MVI-beleid van organisaties vaak voortkomt uit de ambities die door de organisatie zijn gesteld. Toch geven verschillende stakeholders aan dat deze ambities niet altijd

⁵⁴ De mate waarin de beoogde effecten tegen de laagst mogelijke kosten worden bereikt.

⁵⁵ Zie ook: '[durf te meten](#)'.

in de daadwerkelijke inkooppraktijk terugkomen: hier is verbetering mogelijk. Zie ook Paragraaf 3.2.

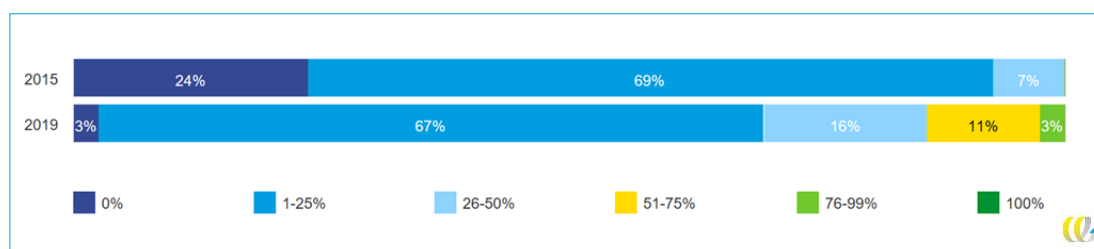
Concluderend kunnen we zeggen dat er in de meeste gevallen een relatie is tussen de duurzaamheidsambities van de organisatie en het MVI-beleid.

4.1.2 Meer gebruik maken van dialoog met markt

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 60% van de in totaal 92 respondenten een schatting kon geven over het percentage van de aanbestedingen met marktconsultaties in zowel 2015 als 2019. Van de betreffende organisaties hield 45% in 2019 vaker marktconsultaties dan in 2015 (zie Figuur 16). Geen enkele van deze organisaties heeft aangegeven in 2019 minder vaak marktconsultaties te houden dan in 2015. In 2015 was het percentage aanbestedingen met marktconsultaties gemiddeld 12%, in 2019 was dit 24%.

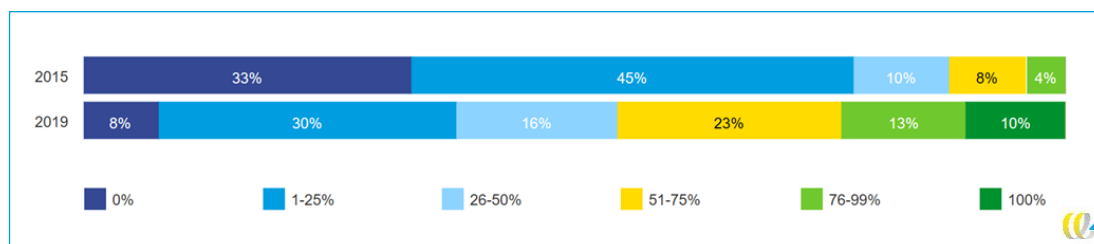
De resultaten van de werksessie tijdens het MVI-congres laten ook een vooruitgang zien in 2019 ten opzichte van het jaar 2015.⁵⁶

Figuur 16 - Resultaten van vraag: In welk percentage van de aanbestedingen in uw organisatie zijn marktconsultaties gehouden?



In de gehouden marktconsultaties komt MVI niet altijd aan bod. 55% van de in totaal 92 respondenten kon een schatting maken voor zowel 2015 als 2019. 76% van de betreffende organisaties geeft aan dat MVI in 2019 vaker aan bod komt bij marktconsultaties dan in 2015 (zie Figuur 17). 10% van deze respondenten geeft zelfs aan dat MVI altijd wordt meegenomen in marktconsultaties. In 2015 kwam MVI in gemiddeld 18% van de marktconsultaties aan bod, in 2019 was dit 46%.

Figuur 17 - Resultaten van vraag: In welke mate is MVI aan bod gekomen bij deze marktconsultaties?



⁵⁶ Op een schaal van 0 -10 (10 = bij alle aanbestedingen marktconsultatie gehouden) werd in 2015 gemiddeld een 2,2 gescoord en in 2019 gemiddeld een 5,9.

Uit de interviews kwam naar voren dat gesprekken tussen marktpartijen en aanbestedende diensten als positief worden ervaren. Marktconsultaties leveren nieuwe inzichten op, bijvoorbeeld voor het functioneel specificeren van de uitvraag. Daarnaast kunnen marktpartijen helpen bij het formuleren van de ambities van overheden door aan te geven of deze haalbaar en voldoende ambitieus zijn.

Marktconsultaties vragen tijd, van zowel de aanbestedende diensten en van marktpartijen. In de interviews is besproken dat er tijd nodig is voor het voeren van dialooggesprekken en opleveren van tussenproducten. Enkele aanbestedende diensten gaven aan dat zij marktpartijen voor hun tijdsinvestering compenseren. Dit kan bijvoorbeeld door marktpartijen in te huren als adviseur. Ook geven aanbestedende diensten feedback aan partijen aan wie de opdracht niet gegund is. Dit kan hen helpen bij het inschrijven op volgende aanbestedingen. De tijdsinvestering kan worden beperkt door een marktconsultatie middels een vragenlijst te houden. Aan de hand van de reacties kunnen kortere gesprekken worden gevoerd.

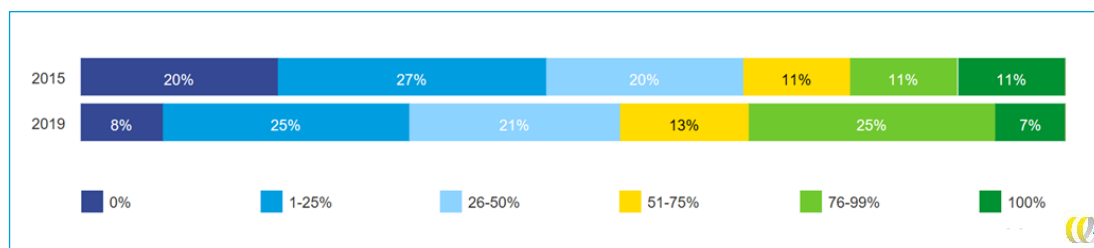
Aanbestedende diensten houden bij voorkeur de marktconsultaties voorafgaand aan de aanbesteding, zodat zij vrijer zijn om het gesprek met de markt aan te gaan. Ook marktpartijen willen graag vroegtijdig worden betrokken, zodat zij echt kunnen meedenken en er nog mogelijkheid is tot aanpassing.

Concluderend kunnen we zeggen dat er nu meer gebruik wordt gemaakt van dialoog met de markt dan in 2015. De marktconsultaties vragen een tijdsinvestering maar leveren nieuwe inzichten op en helpen bij het formuleren van realistische ambities.

4.1.3 Meer gebruik maken van gunningscriteria⁵⁷

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 60% van de in totaal 92 respondenten een schatting kon maken over **gunningscriteria in aanbestedingen** in zowel 2015 als 2019. Van de betreffende organisaties nam 47% in 2019 vaker gunningscriteria op dan in 2015 (zie Figuur 18). Slechts één organisatie geeft aan in 2019 minder vaak gunningscriteria op te nemen dan in 2015. In 2015 werden in 39% van de aanbestedingen gunningscriteria opgenomen, in 2019 was dit 49%. Dit beeld komt op grote lijnen overeen met de resultaten vanuit de werksessie tijdens het MVI-congres.

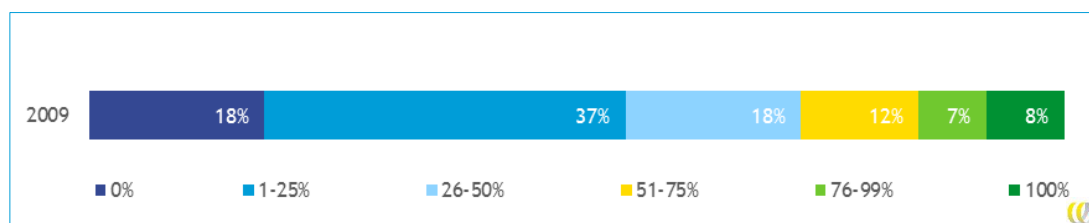
Figuur 18 - Resultaten van vraag: In welke mate heeft u in al uw aanbestedingen de toen geldende gunningscriteria opgenomen?



⁵⁷ Dit doel was vastgesteld bij het opstellen van het PVA. Het is echter goed om te beseffen dat duurzaamheid en andere beleidsdoelen ook op andere manieren terug kunnen komen in een aanbesteding. Soms is ‘gunning op duurzaamheid’ niet de beste manier om invulling te geven aan MVI. Met goede minimumeisen kan ook een duurzaam resultaat worden behaald.

Als we deze resultaten vergelijken met de resultaten uit het onderzoek van (Ecorys, 2013) zien we dat al sinds 2009 gunningscriteria steeds vaker worden toegepast. In 2009 gaf nog 56% van de aanbestedende diensten aan dat zij bij minder dan 25% van de aanbestedingen gunningscriteria hebben toegepast. Dit is afgenomen naar 47% in 2015 en 33% in 2019. Het aandeel van de aanbestedende diensten die bij meer dan 75% van hun aanbestedingen gunningscriteria heeft toegepast is juist toegenomen, van 15% in 2009, naar 22% in 2015 tot 32% in 2019.

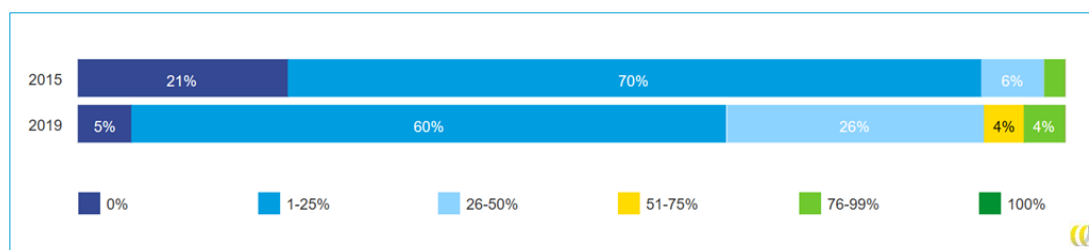
Figuur 19 - Mate van gebruik wensen in 2009: Antwoord op de vraag: in welke mate heeft u in al uw aanbestedingen de toen geldende gunningscriteria opgenomen?



Gebaseerd op Tabel 2.3 uit (Ecorys, 2013). Bron van getallen: KPMG, 'Monitor duurzaam inkopen 2010', juni 2011, p. 52.

50% van de in totaal 92 organisaties kon een inschatting geven over **het gewicht van MVI-gunningscriteria** in zowel 2015 als in 2019. 43% van de betreffende organisaties gaf in 2019 meer gewicht aan MVI-criteria dan in 2015 (zie Figuur 20). In 2015 werd gemiddeld 13% van het totaal aantal punten gegeven aan MVI-gunningscriteria in aanbestedingen, in 2019 was dit 24%. De helft van de deelnemers aan de werksessie tijdens het MVI-congres gaven aan de MVI-gunningscriteria voldoende gewicht te geven, waardoor deze een substantiële rol krijgen bij de gunning.

Figuur 20 - Resultaten van vraag: Welk gewicht (% van het totaal aantal punten) werd doorgaans gegeven aan de MVI-gunningscriteria in aanbestedingen?



PIANOo heeft op haar website een speciaal gedeelte ingericht voor gunnen op Beste Prijs Kwaliteit Verhouding (BPKV)⁵⁸, waarop diverse handreikingen voor het toepassen van BPKV te downloaden zijn⁵⁹. Dit helpt aanbestedende diensten om gunningscriteria toe te passen.

Concluderend kunnen we zeggen dat het aandeel aanbestedende diensten dat gunningscriteria heeft toegepast bij meer dan 75% van hun aanbestedingen, is gegroeid van 15% in 2010, naar 22% in 2015 en 32% in 2019. Ook het gewicht dat wordt gegeven aan de gunningscriteria is gestegen, van gemiddeld 13% in 2015 naar gemiddeld 24% in 2019.

⁵⁸ Zie: [PIANOo: Aan de slag met de Beste Prijs-Kwaliteitverhouding \(BPKV\)](#)

⁵⁹ Zie: [PIANOo: Aan de slag met de Beste Prijs-Kwaliteitverhouding \(BPKV\)](#)

4.1.4 Vaker uitgaan van levensduurkosten

De enquêteresultaten laten zien dat bij 74% van de organisaties 'laagste prijs' als prijs-criterium leidend is. 15% van de organisaties geeft aan dat het prijscriterium gebaseerd is op levensduurkosten. Er is niet bekend hoe deze verhouding eerder was, omdat aanbesteden op levensduurkosten in eerdere analyses niet is onderzocht. Mogelijk werd dit niet gebruikt: bij de aanpassing van de Aanbestedingswet in 2016 is 'laagste levensduurkosten' als optie voor gunningscriterium toegevoegd (naast laagste prijs en beste prijs-kwaliteit-verhouding). Hierdoor is er meer aandacht gekomen voor gunnen op levensduurkosten, en dit wordt dus ook toegepast, bij een deel van de aanbestedingen.

Het is niet bij alle aanbestedingen relevant om aan te besteden op levensduurkosten. Het is voornamelijk relevant bij aanbestedingen waar de kosten gedurende de levensduur wezenlijk van elkaar verschillen, zoals bouwprojecten.

Diverse organisaties geven aan dat afhankelijk van de productcategorie de aanschafprijs of de levensduurkosten leidend zijn. Andere opties die werden genoemd zijn: uitgaan van contractduurkosten, 'as-a-service' inkopen en beste prijs-kwaliteitverhouding.

De geïnterviewde overheden gaven verschillende redenen waarom het lastig is om uit te vragen op levensduurkosten in plaats van aanschafprijs. Ten eerste doordat budgetten in gemeenten vaak per jaar lopen. Een oplossing zou zijn om het budget over meerdere jaren te verdelen. Een tweede reden is dat het investerings- of aanschafbudget los staat van het beheer- en onderhoudsbudget. De projectleider wordt afgerekend op de investeringskosten. Tot slot is het de angst voor rechtszaken wat inkopende organisaties weerhoudt van het aanbesteden op basis van levensduurkosten.

Concluderend kunnen we zeggen dat aanbesteden op levensduurkosten in een klein deel (15%) van de aanbestedingen wordt toegepast. Sinds de Aanbestedingswet is herzien in 2016, waarbij dit nieuwe gunningscriterium is toegevoegd, wordt deze dus toegepast. Het is niet altijd mogelijk om te gunnen op levensduurkosten, door vaststelling van jaarlijkse budgetten en de scheiding tussen aanschaf- en onderhoudsbudgetten. Het is aan te bevelen om deze zaken meer los te laten.

4.1.5 Vaker kiezen voor functionele uitvraag

Ondanks dat er de laatste jaren meer functioneel wordt gespecificeerd, zijn er volgens de geïnterviewde stakeholders nog veel verbeteringen mogelijk. In Paragraaf 3.3.1 werd al beschreven dat aanbestedende diensten onzeker zijn over de juridische mogelijkheden bij functioneel specificeren. Deze onzekerheid is soms een belemmering om het toe te passen.

Wat vooral belangrijk is bij functioneel uitvragen, is dat het beoogde eindresultaat duidelijk geformuleerd wordt. Een risico bij functioneel uitvragen is dat er iets anders wordt opgeschreven dan er wordt bedoeld of dat de geschreven tekst op een andere manier wordt geïnterpreteerd. Ook is het verstandig om wel een aantal minimale kwaliteitsstandaarden te hanteren in het programma van eisen.

Niet alle geïnterviewde partijen zijn van mening dat een functionele uitvraag de voorkeur heeft boven een technische uitvraag. In sommige gevallen is het beter om gewoon duidelijk voor te schrijven wat de minimale eisen zijn, bijvoorbeeld bij de aanschaf van natuursteen. Functioneel specificeren lijkt vooral waardevol te zijn voor het stimuleren van innovatieve oplossingen of bij circulair inkopen. Producenten van innovatieve producten kunnen namelijk nadelen ondervinden wanneer productbeschrijvingen te specifiek zijn, vooral producenten van circulaire producten hebben baat bij functionele specificatie.

Concluderend kunnen we zeggen dat de indruk bestaat dat er de laatste jaren meer functioneel wordt gespecificeerd (harde cijfers ontbreken). Aanbestedende diensten zijn soms onzeker over de juridische mogelijkheden bij functioneel specificeren. Functioneel specificeren kan vooral waardevol zijn voor het stimuleren van innovatieve oplossingen of bij circulair inkopen. Soms heeft het voorschrijven met minimeisen echter de voorkeur, bijvoorbeeld bij gebruik van natuursteen.

4.1.6 Conclusies realiseren doelstellingen op outputniveau

Veel aanbestedende diensten geven aan dat er een relatie is tussen de duurzaamheidsambities van de organisatie en hun MVI-beleid. De doelstelling **(meer) aanbesteden op basis van ambities** lijkt dus te zijn behaald. In hoeverre het PvA MVI hieraan heeft bijgedragen, is niet bekend. Het is ook een logisch gevolg van de inbedding van beleid om het ook in MVI-beleid mee te nemen.

Het onderzoek laat zien dat er nu **meer gebruik wordt gemaakt van dialoog met de markt** dan in 2015. Bijna de helft van de respondenten gaf aan in 2019 vaker marktconsultaties te houden dan in 2015. We kunnen hier echter niet vaststellen in welke mate het verschil wordt veroorzaakt door het PvA, of door andere factoren, zoals: gemeentelijke ambities, brede bewustwording voor maatschappelijke problemen, of aandacht hiervoor in bijvoorbeeld het regeerakkoord, Klimaatakkoord of actieplan circulaire economie. Onze inschatting is dat het PvA wel heeft bijgedragen door onder andere de aandacht van PIANOo voor dit onderwerp.

De marktconsultaties vragen een tijdsinvestering, maar leveren nieuwe inzichten op en helpen bij het formuleren van realistische ambities.

Het aandeel aanbestedende diensten die **gunningscriteria heeft toegepast** bij meer dan 75% van hun aanbestedingen is **gegroeid** van 15% in 2010, naar 22% in 2015 en 32% in 2019. Ook het gewicht dat wordt gegeven aan de gunningscriteria is gestegen, van gemiddeld 13% in 2015 naar gemiddeld 24% in 2019. In hoeverre het PvA MVI heeft bijgedragen aan deze stijging is niet bekend, wel verwachten we dat onder andere de publicaties van PIANOo over BPKV eraan hebben bijgedragen dat gunningscriteria nu vaker worden toegepast.

Aanbesteden op levensduurkosten wordt slechts in een klein deel (15%) van de aanbestedingen toegepast. Het is niet bekend of er hiermee 'vaker' wordt uitgegaan van levensduurkosten, dan vóór het PvA. Het gunningscriterium 'levensduurkosten' is in 2016 nieuw in de Aanbestedingswet opgenomen en het is onbekend hoe vaak het werd toegepast vóór publicatie van het PvA. Verder kunnen we opmerken dat het niet altijd mogelijk is om te gunnen op levensduurkosten, door vaststelling van jaarlijkse budgetten en de scheiding tussen aanschaf- en onderhoudsbudgetten. Het is aan te bevelen aan aanbestedende diensten om de scheiding tussen jaren en budgetten meer los te laten.

Harde cijfers voor het feit dat er nu **meer functioneel wordt gespecificeerd**, ontbreken. De aanbestedende diensten hebben wel de indruk dat dit zo is. Zij zijn soms onzeker over de juridische mogelijkheden bij functioneel specificeren. Functioneel specificeren kan vooral waardevol zijn voor het stimuleren van innovatieve oplossingen of bij circulair inkopen. Soms heeft het voorschrijven met minimeisen echter de voorkeur, bijvoorbeeld bij gebruik van natuursteen.

4.2 Doeltreffendheid op het niveau van de outcome

Het PvA MVI benoemt de volgende hogere beleidsdoelen:

- het tegengaan van klimaatverandering;
- het stimuleren van hernieuwbare energieopwekking en energie-efficiëntie;
- hergebruik van grondstoffen;
- toepassing van biobased grondstoffen en materialen;
- leefbaar loon en het verbeteren van arbeidsomstandigheden, ISV;
- verminderen van milieudruk;
- beschermen en duurzaam benutten van natuurlijk kapitaal;
- het stimuleren van innovatie, waarbij de overheid als lead customer optreedt;
- verduurzamen van de bedrijfsvoering van overheden;
- het verduurzamen van product- en marktketens.

Naast deze genoemde doelen in het PvA, zijn bij MVI ook de volgende hogere beleidsdoelen relevant:

- het stimuleren van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: social return (SROI);
- het verbeteren van de toegang tot overheidsopdrachten voor mkb-bedrijven.

Bij de uitvoer van de evaluatie is gebleken dat het voor de meeste hogere beleidsdoelen niet mogelijk is om aan te geven in hoeverre MVI bijdraagt aan dat doel. Ten eerste zijn er geen rapportages bekend waarin het effect op het gebied van de doelen wordt gerapporteerd (open vragen voor bijvoorbeeld ‘hergebruik van grondstoffen’ zijn: in welke mate worden grondstoffen hergebruikt? Wat is de nul-situatie?) Ten tweede is de vraag: “In hoeverre is het eventuele effect toe te schrijven aan het MVI-beleid in het kader van dit PvA?”.

Deze paragraaf beschrijft de bijdrage van MVI aan de doelen waarvoor dit het wel mogelijk was: **tegengaan van klimaatverandering** en **verminderen van milieudruk**.

Daarbij merken we op dat ook hier de disclaimer geldt dat we niet kunnen vaststellen in hoeverre het effect veroorzaakt wordt door het MVI-beleid in het kader van dit PvA.

4.2.1 Tegengaan van klimaatverandering

RIVM heeft een methode ontwikkeld om de **effecten van MVI** waar mogelijk in kaart te brengen op landelijke schaal met behulp van gewogen steekproeven.

Het RIVM heeft hierover begin 2018 een eerste rapportage gemaakt, waarin de methodiek is uitgewerkt en toegepast op de eerste acht productgroepen in de periode 2015-16 (Rijksoverheid, 2019c).

De methodiek is gebaseerd op de gegevens uit TenderNed⁶⁰. Inmiddels worden elke twee jaar zestien relevante productgroepen met deze methode gevolgd, die samen een groot deel van de mogelijke impact van MVI vertegenwoordigen. Deze effecten worden steeds bepaald ten opzichte van de meest gangbare niet-MVI-inkoopties die in dat jaar beschikbaar waren (bijvoorbeeld een dieselauto bij de inkoop van personenauto's).

Het RIVM geeft aan dat de toepassing van MVI in de zestien gekozen productgroepen in 2015-16 heeft geleid tot goede effecten. Gedurende de looptijd van de meerjarige contractperiode gaat het opgeteld om 5 Mton CO₂-uitstootreductie (RIVM, 2018; 2019).

⁶⁰ Dit omvat een deel van de aanbestedingen door overheden. Ook veel (nationale) aanbestedingen zijn niet gepubliceerd op TenderNed, maar op bijvoorbeeld een privaat platform zoals Negometrix, CTM of Aanbestedingskalender.

Uit de rapportage van RIVM blijkt dat MVI een groot effect heeft op onder meer de CO₂-uitstoot. Dit gemeten effect is, volgens het RIVM, voor een belangrijk deel gerealiseerd doordat duurzame energie wordt ingekocht. Een inhoudelijke kanttekening hierbij is dat RIVM hier de emissiereductie door de inkoop van groene stroom, volledig toerekent aan de inkoopende organisatie. Bijlage B in de rapportage 'Footprint duurzame bedrijfsvoering Rijk' (CE Delft, 2019) geeft aan dat het afhankelijk is van de allocatiemethode hoeveel CO₂-reductie men kan toerekenen. Daarnaast is het de vraag in welke mate de winst is toe te rekenen aan 'het instrument MVI'. Het komt waarschijnlijk voort uit de klimaatambitie van de organisatie, dus het zou ook aan bijvoorbeeld het klimaatbeleid kunnen worden toegerekend.

Een beperking in de monitoring is dat veel basis inkoopgegevens, zoals ingekochte aantallen, niet standaard worden geregistreerd door organisaties. Vooral het effect van circulair inkopen bleek hierdoor nog moeilijk te bepalen en ook de belangrijke productgroep bouw kon nog niet worden meegenomen. Bovengenoemde effecten zijn daarom waarschijnlijk een onderschatting (RIVM, 2018; 2019).

Deze beperking wordt ook genoemd in het rapport 'Op weg naar klimaatneutraal en circulair inkopen' (Metabolic, 2019). In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat integrale effectmonitoring en impactmeting op organisatieniveau nog niet mogelijk is. Het rapport benoemt uitdagingen, zoals het ontbreken van data, tools en databases om het effect te bepalen en het ontbreken van consensus over een eenduidig duurzaam en circulair indicatorenraamwerk. Het onderzoek beschrijft een set ontwerpvoorwaarden voor MVI-tools en geeft een stappenplan om te komen tot een systeem waarbij gestuurd kan worden op basis van klimaatimpact en materiaalgebruik (Metabolic, 2019).

Naast de berekening van de MVI effecten van openbare tenders, heeft het RIVM ook gerekend aan de verwachte besparing aan CO₂ en grondstoffen voor de **uitgevoerde pilots**. Dit bleek voor het merendeel niet in te schatten, omdat er bijvoorbeeld is gewerkt aan een visie of een verkenning is uitgevoerd van mogelijkheden. Voor acht pilots (waaronder de inkoop van nieuwe windenergie uit Nederland⁶¹) heeft het RIVM berekend dat deze samen een jaarlijkse besparing realiseren van 0,042 megaton CO₂ (RIVM, 2019b). In 2019 heeft het RIVM, in samenwerking met CE Delft en TNO, een methode ontwikkeld om het **effect van circulair inkopen (CI)** te monitoren en schattingen te doen van het potentiële effect van circulair inkopen. Dit vormt een onderdeel van de nationale CE-rapportage (CER), die tot doel heeft om zowel de transitie naar als de effecten van een circulaire economie in beeld te brengen (PBL, 2019). De monitoringsystematiek voor Circulair Inkopen wordt CICER genoemd, wat staat voor: Circulair Inkopen voor de CE-rapportage.

In 2019 is de CICER-methode getest op twee productgroepen: wegen en kantoormeubilair. Uit dit onderzoek blijkt dat met circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair in 2017 en 2018 de uitstoot van 27.000 ton broeikasgas is voorkomen (RIVM, CE Delft en TNO, 2020). Met de methode wordt ook berekend wat er potentieel met circulair inkopen kan worden bespaard. Als alle overheden alle berekende maatregelen voor deze twee productgroepen volledig zouden gebruiken, wordt er ieder jaar 654.000 ton minder broeikasgassen uitgestoten. Het gaat om de maatregelen: levensduurverlenging, toepassen van gerecyclede materiaal en refurbishen.

Concluderend kunnen we zeggen dat er methodieken worden ontwikkeld die een indicatie kunnen geven van de CO₂-emissiereductie, gerealiseerd door projecten waaraan MVI (mede) een bijdrage heeft geleverd. De eerste (pilot) rapportages van

⁶¹ Hierbij geldt dezelfde kanttekening als bij de inkoop van groene stroom in de MVI-effectrapportage.

effecten geven een indicatie van de CO₂-reductie, die is gerealiseerd door de ingekochte producten/diensten, variërend van 42 kton CO₂ (voor 8 pilots) tot 5.000 kton CO₂ (voor 16 productgroepen ingekocht in 2015 en 2016). We hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre deze winst wordt veroorzaakt door het MVI-beleid, of dat andere instrumenten hieraan hebben bijgedragen.

De methodiek kent ook enkele beperkingen. Voorbeelden zijn:

- de methodes voor MVI-effectrapportage en CICER zijn gebaseerd op openbare aanbestedingen via TenderNed. Er worden door overheden meer aanbestedingen uitgevoerd en inkopen onder de aanbestedingsdrempel gedaan;
- Per productgroep is een specifieke berekening nodig: inhoudelijk kunnen de meningen verschillen over de beste rekenmethodiek en allocatiemethode;
- niet alle inspanningen van MVI kunnen worden vertaald naar CO₂-emissiereductie (zoals werken aan een visie of het verkennen van mogelijkheden);
- veel basis inkoopgegevens zoals ingekochte aantallen worden niet standaard geregistreerd door organisaties.

Aanbevolen wordt om de ingezette ontwikkelingen m.b.t. de methodiek voor monitoring verder te ontwikkelen, waarbij wordt gewerkt aan het omgaan met of wegnemen van bovenstaande beperkingen. Daarbij kunnen de adviezen in (Metabolic, 2019) behulpzaam zijn.

4.2.2 Verminderen van milieudruk en stimuleren social return

In de effectrapportage van RIVM voor MVI en CI wordt niet alleen het effect op het tegengaan van klimaatverandering onderzocht. Er komen meer milieuaspecten aan bod.

De methode is nog niet zover ontwikkeld, dat alle op dit moment te berekenen milieueffecten (bijvoorbeeld volgens de ReCiPe-methode⁶²) in kaart kunnen worden gebracht.

Dat heeft onder andere te maken met ontbrekende data over specifiek grondstofgebruik.

Uit de MVI-effectrapportage van RIVM blijkt dat MVI naast het effect op klimaatverandering, ook een groot effect heeft op het verminderen van de milieudruk. Het RIVM rapporteert dat de toepassing van MVI, in de zestien gekozen productgroepen in 2015-2016, heeft geleid tot goede effecten. Gedurende de looptijd van de meerjarige contractperiode gaat het opgeteld om de volgende effecten:

- 1,7 ton minder uitstoot fijnstof;
- 28 ton minder emissie van NO_x;
- 13.000 ton vermeden olie-equivalenten door biobased inkopen;
- 1.600 fte aan werk voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Het laatste punt geeft een indicatie voor het effect ‘het stimuleren van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: social return (SROI)’ dat niet in het PvA MVI was opgenomen, maar wel relevant is voor het MVI-beleid.

De berekening van het RIVM ten aanzien van de **uitgevoerde pilots** geeft ook naast het effect op klimaatverandering inzicht in de reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen. Het RIVM rapporteert dat de inkoop van duurzaam vervoer tot minder gebruik van fossiele brandstoffen leidt (14.500 ton olie-equivalenten per jaar) (RIVM, 2019b).

⁶² De milieu-impactcategorieën die met ReCiPe worden berekend zijn: Klimaatverandering, Stratosferische ozonafbraak, Ioniserende straling, Ozonvorming (Human health), Fijnstofvorming, Menselijke carcinogene toxiciteit, Menselijke niet-carcinogene toxiciteit, Watergebruik, Ozonvorming (Terrestrische ecosystemen), Terrestrische verzuring, Eutrofiëring van zoet water, Terrestrische ecotoxiciteit, Zoetwater ecotoxiciteit, Mariene ecotoxiciteit, Landgebruik, Watergebruik, Schaarste van minerale hulpbronnen, Schaarste van fossiele hulpbronnen.

Concluderend kunnen we zeggen dat de monitoringmethodieken die worden ontwikkeld, ook inzicht geven in andere effecten dan CO₂-emissiereductie, zoals emissiereductie van fijnstof en NO_x, reductie van het gebruik van fossiele grondstoffen (door toepassen biobased materialen of hernieuwbare brandstoffen) en het effect op social return. Ook van deze effecten hebben we niet kunnen vaststellen in hoeverre de winst wordt veroorzaakt door het MVI-beleid, of dat andere instrumenten hieraan hebben bijgedragen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Aanbestedende diensten passen MVI meer toe

De centrale vraag in deze studie is: heeft het PvA MVI 2015-2020 overheden geholpen om MVI meer toe te passen en heeft dit geleid tot meer duurzame impact? Het antwoord hierop is positief en in dit hoofdstuk lichten wij de resultaten toe. Deze studie kan echter geen causale relatie tussen het PvA en de resultaten vaststellen. Wel kunnen we aangeven of die relatie in de ogen van de doelgroep bestaat.

Sinds 2015 zijn grote stappen gezet op gebied van MVI door overheden. Positieve ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld:

- MVI-gunningscriteria worden vaker toegepast in aanbestedingen en MVI-gunningscriteria krijgen een groter gewicht in de scoringsmethodiek;
- aanbestedende diensten houden vaker marktconsultaties en MVI komt in deze marktconsultaties vaker aan bod.

De enquêteresultaten laten zien dat organisaties in 2019 beter zijn ingericht om MVI toe te passen dan in 2015. Toch is er bij (decentrale) overheden ruimte voor verbetering van de organisatiestructuur ten behoeve van het toepassen van MVI, zodat ambities op gebied van MVI vaker worden vertaald naar de praktijk. Of er aandacht is voor MVI, hangt momenteel nog te veel af van de intrinsieke motivatie of het enthousiasme van enkele medewerkers.

MVI-aspecten komen het vaakst aan bod bij het formuleren van minimumeisen.

Bij het opstellen van gunningscriteria is dat al minder en bij de daadwerkelijke gunning nog minder. MVI wordt het minst toegepast in de contractfase, terwijl het belangrijk is om na het tekenen van het contract zicht te houden op de naleving. Juist dan kan worden gecontroleerd of beloften van inschrijvers worden nagekomen, wat oneerlijke concurrentie tegengaat.

De meeste instrumenten uit het PvA dragen bij aan implementatie MVI

Het PvA benoemt verschillende instrumenten om overheden te ondersteunen in het toepassen van MVI. In de enquête en stakeholderinterviews gaven inkopende organisaties aan dat de volgende instrumenten het meest bijdragen aan het vaker en effectiever toepassen van MVI: MVI-criteriatool, het MVI-loket PIANOo, bijeenkomsten (zoals regiobijeenkomsten en het MVI-congres) en samenwerking en ondersteuning (bijvoorbeeld de leernetwerken en Green Deals).

De MVI ZET, de KoopWijsPrijs en de ISO 20400-tool dragen volgens aanbestedende diensten het minst bij. Voor de ISO 20400 tool geldt dat aanbestedende diensten hiermee niet altijd bekend zijn. Het achterhalen van de informatie voor het invullen van de MVI ZET vinden inkopende organisaties een grote tijdsinvestering. Wel hebben zij behoefte aan inzicht in het effect van MVI (op bijvoorbeeld CO₂-emissiereductie en op de markt). Een aanbeveling is dan ook om de MVI ZET gebruiksvriendelijker te maken en de tool zo aan te passen dat hiermee het behaalde effect, zoals CO₂-emissiereductie kan worden gemonitord.

Ondersteuning op specifieke thema's leidt tot kennisopbouw

Naast de instrumenten uit het PvA die als doel hebben het toepassen van MVI in het algemeen te stimuleren, heeft het Rijk diverse initiatieven gericht op specifieke MVI-thema's uitgevoerd:

- **Circulair inkopen:** Green Deals Circulair Inkopen, Circulair Inkopen Academie, leernetwerken voor klimaatneutraal en circulair inkopen hebben bijgedragen aan kennisopbouw en -uitwisseling.
- **Social return:** Maatwerk voor Mensen is een succesvol programma voor Rijksinkopers, maar er is vrijwel geen coördinatie vanuit het Rijk over social return richting decentrale overheden. Desondanks passen overheden in aanbestedingen minimum percentages toe en zien we aanbestedingen met een voorbehoud voor sociale ondernemers.
- **Mkb-vriendelijk:** dit thema krijgt aandacht binnen het traject Beter Aanbesteden. Hieruit is dit advies voortgekomen voor clusteren: 'voeg opdrachten niet samen, zodat mkb-ers makkelijker kunnen inschrijven op een aanbesteding'.
- **Innovatiegericht inkopen:** in het Small Business Innovation Research (SBIR) en het innovatiepartnerschap definieert een aanbestedende dienst een probleem en worden marktpartijen gevraagd hiervoor een oplossing te ontwikkelen.
- **Internationale Sociale Voorwaarden:** vanwege de verplichting voor de tien risicocategorieën passen Rijksinkopers de ISV toe. Er is meer mogelijk. Per productgroep verschilt de manier waarop overheden de ISV toepassen en vaak ontbreekt kennis over hoe ISV kunnen worden ingebed in aanbestedingen. Maatwerk is dus vereist. De ISV Academy heeft geleid tot de uitvoering van concrete pilots. Daarnaast heeft het Rijk ISV ingebed in afspraken met bedrijfssectoren (IMVO-convenanten).

Daarnaast worden op gebied van **CO₂-schaduwbeprijzing** diverse pilots uitgevoerd en is een leernetwerk georganiseerd. Diverse stakeholders hebben het ideaalbeeld genoemd waarin alle inkoopprojecten op basis van milieukosten worden aanbesteed. Het systeem 'Verrekening Externe Kosten' (CE Delft, 2018a) biedt hiervoor kansen.

Behoefte van decentrale overheden

De decentrale overheden benoemden concrete vormen van steun waaraan zij behoefte hebben:

- **Toepassen van MVI afdwingen en hoger op de politieke agenda.** Over het afdwingen van MVI verschillen de meningen, maar in het algemeen is er behoefte aan meer houvast en sturing van bovenaf.
- **Meer budget beschikbaar stellen,** bijvoorbeeld voor het inhuren van specialisten of deskundigen, het ontwikkelen van tools die het effect van MVI zichtbaar maken, het verzorgen van opleidingen en trainingen op gebied van specifieke productgroepen of MVI-thema's, of het organiseren van regionale bijeenkomsten. Hierbij is intensieve begeleiding en een vaste groep deelnemers belangrijk.
- **MVI-criteria uitbreiden** en doorontwikkelen. Overheden staan positief tegenover het toevoegen van nieuwe productgroepen aan de MVI-criteria. Ook zou het goed zijn om (het ambitieniveau van) bestaande criteria in overleg met marktpartijen aan te passen. Verder zijn de MVI-criteria nu met name ontwikkeld voor eigen toepassing door de Rijksoverheid. Ook (kleinere) decentrale overheden maken veel gebruik van de criteria, en zij hebben behoefte aan simpele en duidelijke MVI-criteria.
- **Betrekken van opdrachtgevers,** bijvoorbeeld door aparte kennissessies voor bestuurders en opdrachtgevers, gericht op de specifieke onderwerpen waar zij zich mee bezig houden (maatschappelijk verantwoord *opdrachtgeverschap*).
- **Meer samenwerking.** Samenwerkingsverbanden zijn met name waardevol voor decentrale overheden met onvoldoende inkoopcapaciteit en -kennis. Ook samenwerking tussen overheden en marktpartijen, bijvoorbeeld door middel van marktdialoog of

gunnen op duurzaam partnerschap, kan helpen om gezamenlijk duurzaamheidsdoelen te realiseren. Tot slot kan samenwerking tussen ondersteunende partijen, zoals PIANOo en Nevi, helpen om krachten te bundelen.

- **Meer kennis delen.** Er is behoefte aan één centrale plek waar overheden terecht kunnen voor kennis rond specifieke MVI-thema's en productgroepen. Praktijkvoorbeelden zijn waardevol.
- **Inzicht in effecten.** Er is behoefte aan inzicht in het effect van het toepassen van MVI. Effectmonitoring is, om diverse redenen (het ontbreken van data, tools en databases om het effect te bepalen en het ontbreken van consensus over een eenduidig duurzaam en circulair indicatorenraamwerk) nu nog niet mogelijk.

Maatschappelijke ontwikkelingen in de markt stimuleren met MVI

Uit de interviews komt naar voren dat de markt zich gesteund voelt als de overheid stelselmatig criteria op het gebied van MVI opneemt in aanbestedingen. Leveranciers passen hun beleid hierop aan. Direct of indirect draagt MVI dan ook bij aan de ontwikkeling van duurzame producten. Dat effect loopt zelfs door in de keten van de toeleveranciers: enkele marktpartijen geven aan de maatschappelijke ambities van de overheid ook bij hun toeleveranciers neer te leggen. Toch zijn er ook kritische marktpartijen die stellen dat de markt nog onvoldoende wordt beloond voor duurzame innovaties, bijvoorbeeld doordat MVI-criteria niet zijn afgestemd op koplopers.

De doelen uit het PvA worden gehaald, maar verbetering is mogelijk

Met het PvA worden vijf doelen nagestreefd:

1. **(Meer) aanbesteden op basis van ambities:** het MVI-beleid van aanbestedende diensten komt meestal voort uit de duurzaamheidsambities die door de organisaties zijn gesteld. MVI draagt volgens de geïnterviewde stakeholders dan ook bij aan het realiseren van die ambities. Toch is er verbetering mogelijk in het vertalen van de ambities naar de daadwerkelijke inkoop.
2. **Meer gebruik maken van dialoog met markt:** ten opzichte van 2015 worden vaker marktconsultaties gehouden. Deze leveren nieuwe inzichten op en zijn nuttig bij functioneel specificeren en het formuleren van ambities.
3. **Meer gebruik maken van gunningscriteria:** gunningscriteria worden vaker toegepast en het gewicht dat wordt gegeven aan gunningscriteria is gestegen. Wel geven marktpartijen aan dat het prijs criterium meestal domineert.
4. **Vaker uitgaan van levensduurkosten:** in driekwart van de aanbestedingen is het prijs criterium nog gebaseerd op laagste aanschafprijs.⁶³ Dit zou kunnen komen doordat budgetten jaarlijks worden vastgesteld en aanschaf- en onderhoudsbudgetten gescheiden zijn. Toch wordt vaker uitgegaan van levensduurkosten dan in 2015. Een reden kan zijn dat het gunningscriterium 'levensduurkosten' in 2016 in de Aanbestedingswet is opgenomen.
5. **Vaker kiezen voor functionele uitvraag:** geïnterviewde overheden gaven aan dat zij vaker kiezen voor een functionele uitvraag. Wat soms mis gaat, is dat het beoogde eindresultaat niet altijd duidelijk wordt geformuleerd en door inschrijvers verschillend kan worden geïnterpreteerd. Functionele uitvraag lijkt vooral waardevol bij het stimuleren van innovatieve oplossingen of circulair inkopen.

⁶³ Het is niet bij alle aanbestedingen relevant om aan te besteden op levensduurkosten. Het is voornamelijk relevant bij aanbestedingen waar de kosten gedurende de levensduur wezenlijk van elkaar verschillen, zoals bouwprojecten.

Twee belangrijke conclusies komen naar voren bij enkele van deze doelen.

- Ten eerste staat de **angst om juridische fouten te maken** het toepassen van marktconsultaties, functionele uitvraag en uitvragen op levensduurkosten in de weg. Verschillende aanbestedende diensten zijn onzeker over de hoeveelheid juridische ruimte zij kunnen pakken om MVI succesvol toe te passen.
- Bij het uitgaan van levensduurkosten en functioneel uitvragen, is **andere kennis** (namelijk van een duurzaamheidsspecialist) nodig bij decentrale overheden. Vaak is onvoldoende inhoudelijke kennis aanwezig om functioneel uit te kunnen vragen.

MVI heeft effect op hogere beleidsdoelen

Met het PvA worden enkele hogere beleidsdoelen nagestreefd. Voor twee van deze doelen kunnen we een indicatie geven in hoeverre MVI bijdraagt aan dat doel. Namelijk voor:

- het tegengaan van klimaatverandering (CO₂-emissiereductie);
- het verminderen van milieudruk.

Op basis van de methodieken die zijn ontwikkeld voor effectmeting, en de eerste (pilot) berekeningen, kunnen we een indicatie geven van de **CO₂-emissiereductie** gerealiseerd door enkele projecten waarin MVI aan bod komt:

- Het RIVM geeft in de effectrapportage MVI aan dat de toepassing van MVI in zestien gekozen productgroepen in 2015-16 heeft geleid tot 5.000 kton CO₂-uitstootreductie, gedurende de gehele looptijd van de meerjarige contractperiode (RIVM, 2019). Wel is de vraag welk deel van deze winst kan worden toegerekend aan de inkopende organisatie en daarbij welk deel van die winst is toe te rekenen aan 'het instrument MVI': ook de uitvoering van klimaatbeleid heeft hier bijvoorbeeld invloed op.
- Voor acht pilots heeft het RIVM berekend dat deze samen een jaarlijkse besparing realiseren van 42 kton CO₂ (RIVM, 2019b).
- Het onderzoek naar circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair in 2017 en 2018 geeft een indicatie van een besparing van 27 kton CO₂ gedurende de looptijd van het contract. Als alle overheden alle berekende maatregelen voor deze twee productgroepen volledig zouden gebruiken, bedraagt de geschatte besparing 654 kton CO₂. Het gaat om de maatregelen: levensduurverlenging, toepassen van gerecyclede materiaal en refurbishen (RIVM, CE Delft en TNO, 2020).

De monitoringmethodieken die worden ontwikkeld, geven ook inzicht in het **verminderen van de milieudruk**, anders dan CO₂-emissiereductie. Het gaat bijvoorbeeld over emissiereductie van fijnstof en NO_x, reductie van het gebruik van fossiele grondstoffen (door toepassen biobased materialen of hernieuwbare brandstoffen) en het effect op social return. Het RIVM rapporteert dat de toepassing van MVI in de zestien gekozen productgroepen in 2015-2016 heeft geleid tot de volgende effecten (gedurende de looptijd van de meerjarige contractperiode):

- 1,7 ton minder uitstoot fijnstof;
- 28 ton minder emissie van NO_x;
- 13.000 ton vermeden olie-equivalenten door biobased inkopen;
- 1.600 fte aan werk voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Verskillende perspectieven

Verskillende perspectieven leveren andere conclusies op. We zien dat de EU lovend is over het toepassen van MVI in Nederland (Paragraaf 3.1). Marktpartijen, aan de andere kant, zien ook ruimte voor verbetering (Paragraaf 3.5). Beide partijen 'hebben gelijk': Nederland is erg actief op gebied van MVI, er is veel draagvlak en in de daadwerkelijke aanbestedingen heeft men aandacht voor MVI (MVI-gunningscriteria zijn in 2019 in ongeveer de helft van de aanbestedingen opgenomen). Aan de andere kant heeft de manier waarop MVI wordt

toegepast, misschien niet altijd de meest optimale impact en is er nog veel verbetering mogelijk.

5.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen kunnen als input dienen voor de besluitvorming rondom het vervolg van het MVI beleid in 2021-2025, georganiseerd vanuit de vijf MVI-departementen.

Definitie van thema's en indicatoren

Hanteer één duidelijke definitie van thema's. Momenteel worden in verschillende instrumenten verschillende thema's gehanteerd. Ook zijn de onderlinge samenhang en dwarsverbanden tussen thema's niet altijd helder.

Voor de verdere ontwikkeling van MVI-effectmonitoring is het van belang om een duidelijk indicatorenraamwerk op te stellen. Het is daarbij goed om helder te maken op welke manier er overlap is. Zo kan een indicator voor het meten van de toepassing van biobased materialen een onderdeel zijn van de indicatorenset voor 'circulair'. En maatregelen op circulair gebied kunnen weer leiden tot vermindering van klimaatemissies en verlagen van de milieu-impact.

De thema's innovatief inkopen of mkb-vriendelijk inkopen kunnen bijdragen aan het behalen van de andere doelen. En social return en ISV kunnen aanvullend worden toegepast naast de andere thema's. Verder is het van belang om helder te communiceren dat niet alle thema's even relevant zijn voor elke productgroep.

Nieuw PvA: duidelijke doelen aansluitend bij indicatorenraamwerk

Maak een nieuw Plan van Aanpak MVI waarin duidelijke doelen zijn beschreven. Het kan helpen om daarvoor Figuur 2 aan te passen aan de huidige situatie. Beschrijf daarbij helder wat de outcome doelstellingen zijn en welke output doelstellingen zullen bijdragen aan het behalen van de outcome doelstellingen. Houdt daarbij de specifieke situatie per product-groep in de gaten. Nu staan bijvoorbeeld de doelen 'vaker levensduurkosten' en 'vaker functionele uitvraag' als algemeen doel geformuleerd, terwijl dit niet bij alle aanbestedingen relevant is. Het specifieker maken van de doelen kan bijdragen aan een betere toepassing.

Het advies is om in een nieuwe situatie de onderlinge verbanden helder te maken: Welke instrumenten worden ingezet voor welke output doelstellingen en op welke manier dragen zij bij aan de outcome doelstellingen? Stel hierbij ook een duidelijke indicatorenraamwerk op, dat gekoppeld is aan deze doelstellingen en wat als input kan dienen voor de MVI-effectmonitoring.

Ondersteuning van decentrale overheden: MVI minder vrijblijvend

Wanneer het toepassen van MVI voor overheden minder vrijblijvend wordt, kan dit het toepassen van MVI versnellen en zal het effect flink toenemen. Bij het terugdringen van de vrijblijvendheid van MVI is het belangrijk om goed na te denken over wát er verplicht wordt gesteld. De specifieke toepassing van MVI is afhankelijk van de doelstelling, de markt en het product. Toch zijn er verschillende mogelijkheden voor meer sturing van bovenaf.

Bijvoorbeeld: formuleren van duidelijke doelstellingen op Rijksniveau, die decentrale overheden zelf in meer detail kunnen uitwerken. Verder kan worden gedacht aan het verplichten van het opstellen van een jaarlijkse rapportage (bijvoorbeeld een duurzaam & sociaal jaarverslag), waarin overheden melden hoe zij invulling geven aan MVI. Ook handhaving is een belangrijk onderdeel om meer aandacht aan te besteden.

Manifest MVI opvolgen: focus op bestuur/opdrachtgevers en contractfase

Het Manifest MVI loopt tot eind 2020. Het zou goed zijn om hier een landelijk vervolg aan te geven. Geef hierbij een grotere rol voor bestuur en behoeftestellers/opdrachtgevers: alle ambtenaren kunnen bijdragen aan MVI. Focus niet op inkoop, maar met name op de vraagstelling en het bepalen van de ambitie (vooraf) en de contractfase achteraf. Het onderzoek geeft aan dat 22% van de organisaties MVI niet meeneemt bij contractmanagement, terwijl MVI daar een belangrijke rol kan vervullen.

Een idee is om in het vervolg niet over maatschappelijk verantwoord **inkopen** te spreken, maar bijvoorbeeld over maatschappelijk verantwoord **opdrachtgeverschap** of maatschappelijk verantwoord **handelen**.

Verbetering organisatiestructuur bij decentrale overheden

Uit deze studie blijkt dat het goed zou zijn om ondersteuning te bieden die gericht is op de verbetering van de organisatiestructuur bij decentrale overheden. Denk daarbij aan:

1. Richt communicatie en ondersteuning niet alleen op inkopers, maar juist op andere sleutelpersonen in de organisatie die invloed kunnen uitoefenen op de implementatie van MVI. Met name opdrachtgevers/projectleiders en andere directeuren dan de inkoop-directeur zijn relevante doelgroepen. Zorg dat zij betrokken worden bij bijeenkomsten en leertrajecten, zoals bij de academies. Richt de aandacht erop dat zij inkoopadviseurs al in een vroeg stadium bij aanbestedingstrajecten betrekken.
2. Begeleid decentrale overheden bij het integreren van MVI in de structuur van de gehele organisatie, zoals het integreren van MVI in de standaardprocessen en documenten van de eigen organisatie. Of neem KPI's, die gericht zijn op het bereiken van maatschappelijke doelen, op voor beoordeling van medewerkers.
3. Faciliteer meer communicatie tussen de verschillende afdelingen (beleid, inkoop, exploitatie) om het 'ontschotten' van de organisatiestructuur te stimuleren bij decentrale overheden. Mogelijkheden zijn: besteedt hieraan aandacht op congressen/bijeenkomsten of ontwikkel een handreiking op dit thema.
4. Richt communicatie op de management- en bestuurslagen van lagere overheden, laat hen het belang van MVI inzien en equipeer hen om meer aansturing te geven op het gebied van MVI. Eventueel kunnen succesverhalen van organisaties waarbij MVI tot concrete resultaten heeft geleid, helpen.
5. Help decentrale overheden om de vaststelling van jaarlijkse budgetten en de scheiding tussen aanschaf- en onderhoudsbudgetten meer los te laten, zodat aanbesteden op basis van levensduurkosten eenvoudiger wordt.

Uniform toepassen van social return

Het programma Maatwerk voor Mensen, gericht op social return, is een succesvol programma voor Rijksinkopers. Wellicht kan het adviesteam ook activiteiten ontplooiën voor decentrale overheden. Hierdoor zal social return vaker en meer uniform worden uitgewerkt. Ook de Rijksaanpak voor ISV biedt kansen om uit te rollen naar decentrale overheden.

Samenwerking

Uit de enquête en stakeholderinterviews komt naar voren dat samenwerking op verschillende manieren bijdraagt aan het meer succesvol toepassen van MVI. Ten eerste zijn samenwerkingsverbanden waardevol voor decentrale overheden met onvoldoende inkoopcapaciteit en -kennis.

Verder kan samenwerking tussen overheden en marktpartijen, bijvoorbeeld door middel van marktdialoog of gunnen op duurzaam partnerschap, helpen om duurzaamheidsdoelen te realiseren. Het Rijk zou deze vormen van samenwerking kunnen ondersteunen.

Tot slot kan samenwerking tussen ondersteunende partijen, zoals PIANOo en Nevi, helpen om krachten te bundelen en ontwikkelingen te versterken. Een inkoper kan maar één keer zijn tijd besteden. Door de samenwerking van twee partijen bij de activiteiten die zij ontwikkelen, kan een inkoper van de ondersteuning van beide partijen gebruik maken.

Monitoringsmethodieken verder ontwikkelen

Inkoperende overheden hebben behoefte aan inzicht in het effect van MVI. De eerste stappen op het gebied van effectmonitoring zijn gezet. Aanbevolen wordt om de ingezette ontwikkelingen met betrekking tot de methodiek voor monitoring verder te ontwikkelen, waarbij wordt gewerkt aan het omgaan met of wegnemen van de huidige beperkingen, zoals:

- de methodes voor MVI-effectrapportage en CICER zijn gebaseerd op openbare aanbestedingen via TenderNed. Er worden door overheden meer aanbestedingen uitgevoerd, evenals inkopen onder de aanbestedingsdrempel;
- per productgroep zijn specifieke berekeningen nodig: inhoudelijk kunnen de meningen verschillen over de beste rekenmethodiek en allocatiemethode;
- niet alle inspanningen van MVI kunnen worden vertaald naar CO₂-emissiereductie (zoals werken aan een visie of het verkennen van mogelijkheden);
- veel basis inkoopgegevens zoals ingekochte aantallen worden niet standaard geregistreerd door organisaties;
- data, tools en databases om het effect te bepalen ontbreken;
- er is geen consensus over een eenduidig duurzaam en circulair indicatorenraamwerk.

Het zou mooi zijn als er een monitoringsysteem kan worden ingericht dat voor alle aanbestedingen standaard de juiste basisgegevens registreert, zoals ingekochte aantallen en gebruikte materialen. Daarmee zou over een aantal jaar bijvoorbeeld de vraag kunnen worden beantwoord: zijn de geleverde producten aan de overheid duurzamer dan het gemiddelde wat in de markt wordt geleverd?

Het is aan te bevelen om de monitoringmethodieken in de komende jaren verder te ontwikkelen en oplossingen te vinden voor de beperkingen die er zijn. Daarbij kunnen de adviezen in (Metabolic, 2019) behulpzaam zijn.

Centrale plek van kennisdeling, gericht op specifieke productgroepen

Kennisdelen is en blijft heel belangrijk. MVI is maatwerk. Dit houdt in dat per aanbesteding moet worden bekeken wat er mogelijk is op gebied van duurzaamheid. Inkoperende organisaties hebben behoefte aan één centrale plek waar zij goede inhoudelijk informatie kunnen vinden, gericht op specifieke productgroepen. PIANOo kan hierbij een makelaarsfunctie vervullen, met daarachter goede inhoudelijke ondersteuning door specifieke kennispartijen op een bepaald onderwerp.

Uitbreiden en aanpassen MVI-criteria

Om de markt goed te kunnen stimuleren richting duurzaamheid zijn ambitieuze MVI-criteria nodig. Het is aan te bevelen om de bestaande criteria uit te breiden. Zo kunnen er nieuwe productgroepen worden toegevoegd en kunnen de ambities voor veel bestaande criteria worden verhoogd. Het zou goed zijn om MVI-criteria in overleg met marktpartijen aan te passen. Hun kennis van de stand der techniek in de markt kan helpen om de MVI-criteria ambitieuzer (en toch realistisch) te maken. Uniformiteit in de maatschappelijke ambities die de verschillende overheden in hun aanbestedingen opnemen, is van belang. Eenvoudige en duidelijke algemene MVI-criteria kunnen daarbij helpen. Als er eenduidig wordt uitgevraagd, over een langere termijn, kunnen marktpartijen met hun leveranciers afspraken maken. Dan kunnen zij gezamenlijk fundamentele stappen zetten.

De MVI-criteria zijn nu voor het Rijk ontwikkeld. Een concrete aanbeveling luidt: ontwikkel simpele en duidelijke MVI-criteria, die aansluiten bij de criteria die voor het Rijk zijn ontwikkeld, maar die ook specifiek gericht zijn op (kleinere) decentrale overheden. De verschillende ambitieniveaus kunnen hier uitkomst bieden voor de differentiatie. Tot slot is van belang om (nog) beter te communiceren hoe inkopende organisaties de MVI-criteria moeten gebruiken, om te voorkomen dat deze criteria integraal van toepassing worden verklaard. Het gaat onder andere om communicatie over het feit dat de gebruikers zelf moeten vaststellen of bepalen:

- welke MVI-thema's bij de specifieke productgroep van de aanbesteding tot de meeste impact leiden;
- welke criteria zij toepassen;
- welk ambitieniveau zij kiezen;
- welke verificatie nodig is;
- welke weging zij hanteren bij toepassing van selectie- en/of gunningscriteria.

Aanbevelingen voor instrumenten uit het huidige PvA

Uit het onderzoek komen een aantal aanbevelingen naar voren voor de specifieke instrumenten die zijn ingezet:

- Maak de **MVI ZET** gebruiksvriendelijker. Het achterhalen van de informatie voor het invullen van MVI ZET vraagt een grote tijdsinvestering. Wellicht kan er advies worden gegeven aan overheden om hun administratie systemen zo in te richten dat het verzamelen zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. Een tweede advies is om de MVI ZET zo aan te passen dat met de tool het behaalde effect kan worden gemonitord: de inkopende organisaties hebben grote behoefte aan inzicht in het effect van MVI, zoals CO₂-emissiereductie. Dit kan nu (nog) niet met de tool worden gerapporteerd.
- Het **MVI-loket PIANOo** kan worden verbeterd door een communicatiestrategie op te stellen gericht op opdrachtgevers en gefocust op specifieke productgroepen. Ook kan een telefonische helpdesk voor specifieke *inhoudelijke* kennis helpen om MVI te implementeren.
- De **bijeenkomsten** kunnen nog waardevoller worden als ook marktpartijen hierbij zouden aansluiten.
- Aan de **ISO 20400 tool** kan meer bekendheid worden gegeven. Communiceer aan decentrale overheden waarom het nuttig is om dit instrument te gebruiken.
- De **Koopwijsprijs** is leuk, maar draagt niet veel bij. Besteed geen tijd en budget meer aan de organisatie van de KoopWijsPrijs.
- De Green Deals, Academies en leernetwerken zijn succesvol. Blijf ondersteuning bieden. Met name **doorlopende ondersteuning**, die continuïteit biedt aan de deelnemers, is nuttig: daarmee is verdieping mogelijk, wat leidt tot concrete realisatie van projecten.
- Blijf experimenteren met (interne) **CO₂-beprijzing** in huidige toepassingen (GWW-sector) en start met pilots bij de meest veelbelovende productcategorieën. Stimuleer de ontwikkeling van standaard rekenmethodieken per productgroep en zet de eerste stappen voor de ontwikkeling van een systeem als de Vergoeding Externe Kosten voor de langere termijn.

Eigenaarschap op rijksniveau bij één partij: integrale toepassing van alle MVI-thema's

Het zou goed zijn om het eigenaarschap van het brede onderwerp MVI op Rijksniveau bij één partij te leggen. Momenteel zijn de vijf departementen ieder verantwoordelijk voor één of enkele MVI thema's uit hun eigen portefeuille. Dit leidt tot veel initiatieven waarbij één (of enkele) thema('s) centraal staat(staan). Uit de interviews komt naar voren dat juist het integraal toepassen van de verschillende thema's lastig is. Daarom zou het goed zijn om

bij één partij op Rijksniveau de taak te beleggen om de integratie tussen de verschillende thema's bij aanbestedingen te waarborgen.

(Meer) structurele financiering

Voor de voortgang van MVI is het belangrijk dat de structurele financiering wordt uitgebreid. Nu is een deel structureel gefinancierd en een deel incidenteel, bijvoorbeeld vanuit één ministerie. Redenen die structurele financiering onderschrijven zijn:

- MVI draagt bij aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord, uitvoeringsprogramma Circulaire Economie, Regeerakkoord en de Europese richtlijnen en regelgeving;
- met MVI is veel impact te behalen, zo blijkt uit verschillende onderzoeken (RIVM, 2019) (RIVM, CE Delft en TNO, 2020);
- uit de enquête komt naar voren dat meer budget nodig is, want MVI kost meer tijd en mankracht dan inkooptrajecten zonder focus op maatschappelijke aspecten.

6 Bibliografie

- ABDTOPConsult, 2018. *Transitie te koop? : Beleid, opdrachtgever en inkoper samen aan de slag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Bestuursdienst.
- Algemene Rekenkamer, 2017. *Op zoek naar inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen bij het Rijk*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bouwend Nederland, 2019. *Duurzaamheid in openbare aanbestedingen, analyse 2018 (2019)*, sl: Bouwend Nederland.
- CE Delft, 2018a. *External Costs Charge: A policy instrument for climate change mitigation*, Delft: CE Delft.
- CE Delft, 2018b. *Actieplannen MVI Evaluatie en geleerde lessen*, Delft: CE Delft.
- CE Delft, 2019. *Footprint duurzame bedrijfsvoering Rijk*, Delft: CE Delft.
- CE Delft, 2020a. *CO2-beprijzing als onderdeel van een duurzame organisatie*, Delft: CE Delft.
- CE Delft, 2020b. *CO2-beprijzing bij inkopen en aanbesteden door provincies, met focus op Catering, Meubilair en Textiel*, Delft: CE Delft.
- Copper8, 2018. *circulair inkopen in 8 stappen*, sl: Copper8.
- EC, DG Milieu, 2019. *Werkdocument van de Diensten van de Commissie : Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019, SWD (2019) 133 final*, Brussel: Europese Unie.
- Ecorys, 2013. *Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen*, Rotterdam: Ecorys.
- Edwards, E., 2020. *Chances and challenges for sustainable public procurement: The supplier's experience (Master thesis)*, sl: sn
- Metabolic, 2019. *Op weg naar klimaatneutraal en circulair inkopen - Analyse inkoopstelsel en voorstel effectmonitoringsraamwerk en routekaart*, sl: Metabolic.
- Ministerie IenW, 2019a. *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie*, Den Haag: Ministerie IenW.
- Ministerie van IenW, 2018. *Brief aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 2018: Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Ministerie van IenW, 2019b. *Kamerbrief aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2019: Voortgangsbrief maatschappelijk verantwoord inkopen*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Navigant, 2018. *Eindrapportage Expertnetwerk Schaduw prijzen 2018*, sl: Navigant.

PBL, 2019. *Werkprogramma voor monitoring en sturing CE 2019-2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

PIANOO, 2018. *Hoe innovaties inkopen in de bouw en GWW: 6 casussen met oplossingsrichtingen*, sl: PIANOO.

PIANOO, 2018. *Webtool implementatie ISO 20400*. [Online]
Available at: <https://www.pianoo.nl/nl/webtool-implementatie-iso-20400>
[Geopend 2020].

PIANOO, 2019. *MVI loket PIANOO*. [Online]
Available at: <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-mvi-duurzaam-inkopen>
[Geopend 10 december 2019].

Rijksoverheid, 2016. *Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 - 2020 (Manifest MVI) : Opdrachtgeverschap door de hele organisatie: van uitsluiten, naar aanmoedigen en uitnodigen*. [Online]
Available at: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020.pdf>
[Geopend 2020].

Rijksoverheid, 2019a. *Klimaatakkoord definitief*, Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid, 2019b. *MVI Criteria*. [Online]
Available at: www.mvicriteria.nl
[Geopend 10 12 2019].

Rijksoverheid, 2019c. *Inkopen met impact: Strategie voor duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door de rijksoverheid*, Den Haag: Rijksoverheid.

RIVM, CE Delft en TNO, 2020. *Effect meten van circulair inkopen : Definities, methode en test voor de nationale CE Rapportage*, Delft: RIVM.

RIVM, 2018. *Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*, Bilthoven: RIVM.

RIVM, 2019b. *Effecten van de impuls klimaatneutraal en circulair inkopen 2018: stand van zaken na een jaar pilots en leernetwerken*, sl: RIVM.

RIVM, 2019. *Inzet en effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door de Nederlandse overheid in 2015-2016*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

Rochemont, E. d., 2019. *Internationale Sociale Voorwaarden: Onderzoek naar de huidige toepassing van ISV binnen Rijksinkoop*, sl: PIANOO.

Schuttelaar & Partners, 2020. *Stakeholderanalyse Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*, Den Haag: Schuttelaar & Partners.

Telos, 2016. *Governance monitor duurzame gemeenten 2016*, Tilburg: Telos.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017. *Vertrouwen in de toekomst - Regeerakkoord 2017-2021*, sl: sn

A Beschrijving instrumenten

In het PvA MVI 2015-2020 zijn de instrumenten gegroepeerd onder de volgende noemers:

- gezamenlijk ambities en doelstellingen uitwerken (Paragraaf A.1);
- ontwikkeling systematiek voor monitoring en benchmarking (Paragraaf A.2);
- verbetering kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers (Paragraaf A.3);
- regie en governance (Paragraaf A.4);
- overige instrumenten (Paragraaf A.5).

Hieronder geven we een beschrijving van de instrumenten die zijn ingezet van 2015 tot en met 2019. We hebben de instrumenten gegroepeerd volgens bovenstaande noemers.

In Paragraaf 3.3 in het hoofdrapport beschrijven we alleen de conclusies van de resultaten en eventuele verbeterpunten voor de instrumenten.

A.1 Gezamenlijk ambities en doelstellingen uitwerken

De vijf MVI-departementen hebben gezamenlijke doelstellingen en ambities uitgewerkt en samen met medeoverheden afspraken gemaakt over de toepassingsvorm van MVI.

A.1.1 Manifest MVI

Als onderdeel van het PvA heeft de Rijksoverheid in 2016 in samenwerking met drie provincies, alle waterschappen en 51 gemeenten⁶⁴ een **Manifest MVI** opgesteld (Rijksoverheid, 2016). Inmiddels zijn er meer deelnemers: 175 (per 30 januari 2020).⁶⁵ In het manifest is uitgewerkt welke doelen worden beoogd met MVI en wat daaronder wordt verstaan. Tevens wordt beschreven welke rol overheden en andere partijen kunnen spelen via hun inkoop en opdrachtgeverschap, en hoe zij de markt kunnen uitdagen en aanmoedigen. Dat wordt vertaald in inzet, acties en monitoringsinspanningen. Een belangrijke actie waar de deelnemers zich aan verbinden, is het uitwerken van een concreet **actieplan MVI**, specifiek voor de eigen organisatie. Inmiddels zijn er 115 actieplannen openbaar gemaakt (maart 2020).⁶⁶

Het succes van een MVI-actieplan ligt in het vertalen van de beleidsambities naar inkoop en in het verbinden van bestuur, opdrachtgevers en inkopers in de organisatie om te komen tot ambitieuze opdrachten. Dat blijkt uit een evaluatie in 2018 van de op dat moment beschikbare actieplannen (CE Delft, 2018b). Uit deze studie blijkt dat het ondertekenen van het Manifest MVI voor veel organisaties een stok achter de deur is geweest om echt te beginnen met MVI. Bijna de helft van de organisaties⁶⁷ gaf aan dat het proces om tot een actieplan te komen al bijdraagt aan het behalen van resultaten op het gebied van MVI.

Uit de studie ‘Actieplannen MVI: Evaluatie en geleerde lessen’ blijkt dat de actieplannen bijdragen aan: duidelijk omschreven ambities (door 45% van de respondenten benoemd), identificatie van verduurzamingskansen (45%), een concrete actielijst (52%) en de koppeling

⁶⁴ En het Instituut Fysieke Veiligheid.

⁶⁵ Op de website van PIANOo zijn [alle ondertekenaars van het Manifest MVI](#) te vinden.

⁶⁶ Op de website van PIANOo zijn [alle actieplannen MVI](#) te vinden.

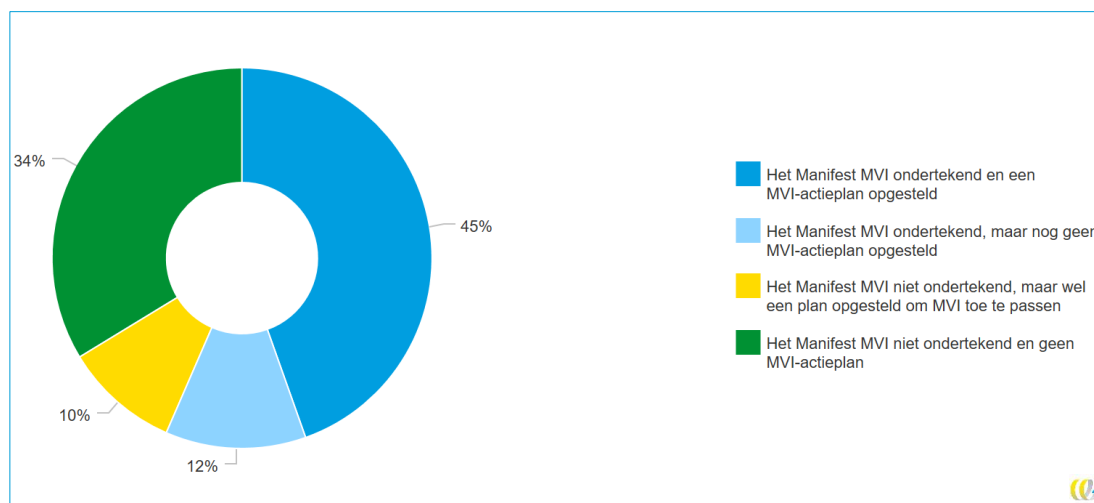
⁶⁷ Dit geldt voor zowel grote als kleine gemeenten en ook voor waterschappen, provincies en andere organisaties.

van verantwoordelijken aan acties (44%). Daarnaast werden de volgende aspecten veel benoemd als succesfactoren van het actieplan:

1. Bewustwording bij bestuur, management en budgethouders.
2. Integratie van MVI in het proces.
3. Er zijn concrete en haalbare acties benoemd.
4. Er zijn aanbestedingen uitgevoerd waarbij MVI-aspecten mee zijn genomen.

In de enquête van het voorliggende onderzoek heeft 45% van de respondenten aangegeven dat zij het Manifest MVI hebben ondertekend en een MVI-actieplan hebben opgesteld. 44% van de respondenten heeft het Manifest MVI niet ondertekend. 10% van de respondenten hebben, ondanks dat zij het Manifest MVI niet hebben ondertekend, wel een plan opgesteld om MVI toe te passen. De organisaties die het Manifest MVI wel hebben ondertekend, maar geen actieplan hebben opgesteld (12%), zijn hier nog mee bezig of zijn hier niet aan toe gekomen wegens gebrek aan tijd en prioriteit.

Figuur 21 - Resultaten van vraag: Heeft uw organisatie het Manifest MVI ondertekend en een MVI-actieplan opgesteld?



Een klein deel van de respondenten gaf aan dat er na het ondertekenen van het Manifest MVI weinig is veranderd. Voor het merendeel van de organisaties heeft het ondertekenen van het Manifest MVI wel iets opgeleverd. Veel genoemd zijn de volgende zaken:

- bewustwording in de organisatie dat er iets met MVI moet worden gedaan;
- commitment/draagvlak bij het bestuur;
- aandacht binnen de eigen organisatie;
- een kapstok om tijdens de uitvoering naar te verwijzen;
- handvat om MVI-beleid (verder) te ontwikkelen.

Redenen om het Manifest MVI niet te tekenen, is dat hier niet altijd behoefte aan is. Een aantal partijen geeft aan dat de uitvoering van MVI ook zonder ondertekening prima verloopt. Sommige organisaties vinden het te bureaucratisch en willen niet dat MVI wordt opgelegd. Andere redenen om het manifest niet te ondertekenen zijn: gebrek aan draagvlak, capaciteit en prioriteit binnen de organisatie.

A.1.2 Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)

Het PvA beschrijft de ambitie voor het bevorderen van meer en uniforme toepassing van Internationale Sociale Voorwaarden (ISV), zoals gehanteerd binnen de Rijksinkoop, bij medeoverheden.⁶⁸ Dat is de reden waarom dit onderwerp onder ‘gezamenlijke ambities en doelstellingen uitwerken’ wordt genoemd.

Het Rijk heeft een actief beleid op het gebied van ISV. Het toepassen van ISV bij Rijksinkoop is sinds april 2017 verplicht voor tien risicocategorieën. Voor alle Europees aanbestede contracten moet het Rijk een uitvoeringsvoorwaarde opnemen waarmee een Due diligence-verplichting wordt opgelegd aan opdrachtnemers. Deze aanpak sluit aan bij de insteek van de OESO-richtlijnen. Concreet betekent het dat de opdrachtnemer na contractsluiting in samenspraak met de aanbestedende dienst werkt aan concrete verbeteringen in de keten. Dit is een doorlopend proces en bestaat uit een aantal vaste stappen. Deze Rijksaanpak t.a.v. ISV biedt, meer dan voorheen, een concreet handelingsperspectief in de contractfase aan zowel opdrachtnemers als aanbestedende diensten. De ministeries van BZK en BuZa hebben, in samenwerking met PIANOo, een standaard bestektekst hiervoor opgesteld.

Vanwege de ingestelde verplichting werd verwacht dat sinds 1 april 2017 voor de tien risicocategorieën op alle Europese aanbestedingen boven de Europese drempel in de contracten ISV is toegepast. Onderzoek (Rochemont, 2019) laat echter zien dat de huidige (decentrale) **toepassing van ISV binnen Rijksinkoop niet aan deze verwachting voldoet**. Per productgroep is er een wisselend beeld wat betreft gebruik en kennis over de mogelijkheden. Elke sector is in een ander stadium wat betreft ervaring en toepassing. Bovendien is elke sector/keten zeer verschillend wat betreft complexiteit en uitdagingen.

De stakeholderinterviews maken duidelijk dat **ISV in slechts een klein deel van de aanbestedingen worden opgenomen**. Dit kan verklaard worden door het feit dat ISV niet bij alle productgroepen relevant is: niet alle opdrachten hebben een internationale component. Toch geven marktpartijen aan dat ISV zelfs bij risicocategorieën, zoals koffie en thee, niet vaak wordt uitgevraagd. Marktpartijen geven aan dat als ISV wel worden uitgevraagd, aanbestedende partijen vaak niet genoeg kennis hebben om dit goed te beoordelen. Een due diligence-proces is immers een complex proces. Bij de inkoop van natuursteen komen ISV wel vaak aan bod, bijvoorbeeld door aan leveranciers te vragen een due diligence-onderzoek te doen.

Aanbestedende diensten geven zelf ook aan dat zij **worstelen met de vraag hoe zij ISV moeten verwerken**. Men geeft aan dat het lastig is hoe ISV juridisch goed kan worden ingebed in een bestek. In het algemeen geldt dat veel (met name grotere) bedrijven een MVO-beleid hebben dat op papier goed is, maar dit is voor de aanbesteder lastig te controleren.

Omdat bedrijven internationaal opereren, zou het thema **ISV op Europees niveau** moeten worden geagendeerd. Eerlijk prijsbeleid (betalen van eerlijke prijzen van leverancier aan producenten aan begin van de keten) is erg belangrijk om uitbuiting leidend tot armoede tegen te gaan. Dit kan in de keten aangepakt en gemonitord worden wanneer aanbestedende diensten om certificatieschema's blijven vragen. Ook internationale richtlijnen, zoals de UNGPs (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights), geven richting.

⁶⁸ Aanleiding is een evaluatie van ISV binnen de Rijksinkoop in 2014.

In 2018 nam het RIVM het gebruik van **ISV-criteria mee als onderdeel in de MVI-effect-meting**. Uit het onderzoek bleek dat decentrale overheden vaak wel ISV-voorwaarden opnemen in de aanbestedingen. De leveranciers onderschrijven dan dat ze aan deze voorwaarden (bijvoorbeeld van de International Labour Organisation, ILO) voldoen. Maar vervolgens wordt er niet gehandhaafd; de inkopers en contractmanagers geven aan dat zij hier niet op controleren (RIVM, 2018).

We concluderen dat er dus meer mogelijk is op het gebied van ISV, met name bij decentrale overheden en vooral bij de controle op naleving ervan.

Op de website van PIANOo is er veel informatie beschikbaar over ISV. Inkopende organisaties die de tijd hebben om hier notie van te nemen en uitwerking aan te geven, **kunnen ISV op een goede manier implementeren**. Dit is één van de conclusies uit het rapport: “Internationale Sociale Voorwaarden: Onderzoek naar de huidige toepassing van ISV binnen Rijksinkoop” (Rochemont, 2019). Dit rapport geeft ook aanbevelingen voor een grondige vervolgaanpak en beschrijft acties voor zowel bedrijven als de categoriemanagers, inkopers en contractmanagers bij de overheid. Enkele van de aanbevelingen zijn:

1. Toets ISV op toepasbaarheid en relevantie (een algemene verplichting is niet gewenst).
2. Actualiseer de MVI-criteriadocumenten op gebied van ISV.
3. Onderzoek wat een effectieve manier kan zijn om kennis met betrekking tot ISV te delen.
4. De ISV Academy (zie Paragraaf 3.3.6 en Bijlage A.5.5) kan een structurele toegevoegde waarde leveren (Rochemont, 2019).

In 2019 is gestart met een ketenonderzoek naar ISV in vijf sectoren. Het onderzoek is begin 2020 afgerond.⁶⁹

A.1.3 Aanpassing Aanbestedingswet

In 2016 is de Aanbestedingswet 2012 aangepast. In de aangepaste wet is het doel opgenomen dat met een aanbesteding zoveel mogelijk maatschappelijke waarde wordt gecreëerd. Ook zijn er meer mogelijkheden gekomen voor het realiseren van (duurzame) ambities. Deze aanpassing komt voort uit de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn.

Aanbestedende diensten krijgen:

- meer mogelijkheden om eisen of wensen met betrekking tot duurzaamheid op te nemen in de gunningscriteria of contractvoorwaarden;
- meer mogelijkheden voor innovatief inkopen, bijvoorbeeld met behulp van een marktconsultatie of het innovatiepartnerschap;
- een uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van onderhandelingen of dialoog, zodat aanbestedende diensten vaker – wel onder strikte voorwaarden – kunnen onderhandelen met marktpartijen om tot een maatwerkoplossing te komen.

De meeste geïnterviewden zien de huidige Aanbestedingswet **niet als een belemmering om MVI toe te passen**. Toch ervaren verschillende aanbestedende diensten nog te weinig ruimte in de wetgeving. Zo noemden zij dat ze bang zijn om juridische fouten te maken bij andere manieren van aanbesteden (bijvoorbeeld bij functioneel aanbesteden, aanbesteden op levensduurkosten of het houden van marktconsultaties). Verschillende partijen gaven aan dat deze angst voorkomt uit **onzekerheid over wat juridisch mogelijk is**.

⁶⁹ Bron: mondelinge toelichting PIANOo.

Aanbestedende diensten zijn **terughoudend op gebied van experimenteren met MVI in aanbestedingen**, door onzekerheid over juridische ruimte en angst over eventuele repercussies, dat komt ook uit het literatuuronderzoek naar voren (Schuttelaar & Partners, 2020). Deze conservatieve houding van inkopers staat het toepassen van MVI in de weg (Edwards, 2020). Overheden zijn zich niet altijd bewust van de ruimte die wettelijke kaders bieden en vragen zich bijvoorbeeld af wanneer contact met marktpartijen geoorloofd is. Deze angst is niet volkomen terecht (Schuttelaar & Partners, 2020).

Een aanbeveling is om nog **duidelijker te communiceren** over de juridische ruimte die de Aanbestedingswet biedt voor het toepassen van MVI. Een partij als PIANOo zou dit kunnen faciliteren, waarbij met name kennis op het gebied van juridische aspecten wordt overgedragen. Een andere vorm kan zijn om ondersteuning aan te bieden door juridisch specialisten op specifieke onderwerpen zoals functioneel aanbesteden, aanbesteden op levensduurkosten of het houden van marktconsultaties. Dit zou kunnen in de vorm van pilots of een Academie.

A.2 Ontwikkeling systematiek voor monitoring en benchmarking

De vijf MVI-departementen hebben activiteiten ondernomen voor de ontwikkeling van systematiek voor monitoring en benchmarking.

A.2.1 Ontwikkeling van een benchmark

Het PvA geeft aan dat Telos in 2015 de ambitie en toepassingsvorm van MVI van gemeenten zal onderzoeken. En dat dit input zal zijn voor de te ontwikkelen monitorings- en benchmarkmethodiek. We zien dat Telos in 2016 inderdaad een criterium 'MVI' heeft opgenomen in haar monitor (zie Tabel 2).

Tabel 2 - Uitwerking van het criterium 'Maatschappelijk Verantwoord inkopen' naar de vijf duurzaamheids-houdingen

Criterium	Niveau				
	1 Kosten beperken	2 Rijksregels kopiëren	3 Transparante deals sluiten	4 Inlevend macht delen	5 Mondiale belangen meewegen
Maatschappelijk verantwoord inkopen	Laagste prijs bij minimale kwaliteitseisen	Landelijke richtlijnen (PIANOo) zo goed mogelijk meenemen	Eisen stellen na marktconsultatie, Total Cost of Ownership, Circulair inkopen, EMVI	Marktdialogen, Best value procurement, Functioneel inkopen	Leveranciers en gebruikers in gezamenlijkheid tot meest duurzame oplossing laten komen

Bron: (Telos, 2016).

Sinds 2017 heeft Telos ervoor gekozen om, wegens gebrek aan middelen, geen governance aspecten meer in de monitor op te nemen. Het MVI-criterium wordt sinds 2017 dan ook niet meer meegenomen. Sinds die tijd geeft de Monitor Duurzame Gemeenten een score voor 'sociaal cultureel kapitaal', 'ecologisch kapitaal' en 'economisch kapitaal', wat leidt tot een totaalscore voor brede duurzaamheid.

Telos is een kenniscentrum voor duurzame ontwikkeling, gevestigd op de Universiteit van Tilburg. In 2019 brachten ze de zesde editie uit van de Monitor Duurzame Gemeenten. Deze monitor brengt de duurzame ontwikkeling van alle 355 Nederlandse gemeenten in kaart. De monitor geeft aan hoe een gemeente er vanuit een breed lange termijn duurzaamheidsperspectief voor staat. Het gaat om zowel people, planet als profit. De monitor biedt handvaten aan lokale politici om beleidskeuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Het Rijk heeft er uiteindelijk voor gekozen om een instrument te ontwikkelen dat vrijwillig kan worden gebruikt en gericht is op zelfevaluatie (de MVI ZET). De decentrale overheden hadden aangegeven geen gebruik te willen maken van een benchmark met openbare ranking, op het gebied van toepassen van MVI. In 2017 is gestart met het ontwikkelen van een benchmark die gebaseerd is op de gegevens uit TenderNed, dat heeft geleid tot de MVI ZET.⁷⁰

A.2.2 MVI-zelfevaluatie tool (MVI ZET)

In opdracht van de vijf MVI-departementen heeft PIANOo de MVI-zelfevaluatie tool (de MVI ZET)⁷¹ ontwikkeld, op basis van de input van een gebruikersgroep, bestaande uit Rijks- en decentrale overheden. Met de MVI ZET kunnen inkopende organisaties zichzelf evalueren op het toepassen van MVI. Tevens kunnen inkopende organisaties met de tool van elkaar leren en kunnen zij praktijkvoorbeelden delen en inzien. De rapportage is specifiek voor de organisatie en kan worden gebruikt richting management of bestuur. Daarnaast geeft het instrument geaggregeerd (dus niet naar individuele organisaties herleidbaar) inzicht op landelijk niveau.⁷²

Deze tool geeft invulling aan de afspraak in het Manifest MVI dat het Rijk een instrument beschikbaar stelt, waarmee organisaties **inzicht krijgen in de eigen prestaties** en vorderingen. De tool is sinds medio 2018 gratis beschikbaar voor alle inkopende organisaties.

De tool kan op vrijwillige basis door de decentrale overheden worden gebruikt. Voor de Rijksoverheid is de MVI ZET in 2019 verplicht voor de MVI-verantwoording in de Jaar-rapportage Bedrijfsvoering van het Rijk (JBR). Dit gold in 2019 alleen nog voor drie MVI-thema's (ISV, SROI, en Milieuvriendelijk inkopen). Vanaf 2020 worden voor de JBR ook de ander vier MVI-thema's biobased, circulair, innovatiegericht en MKB-vriendelijk inkopen via de MVI ZET verantwoord.

In de rapportage voor 2018 en 2019 is de tool **in totaal gebruikt voor 1.858 aanbestedingen** (826 aanbestedingen in 2018 en 1032 aanbestedingen in 2019).

In de periode 16 maart 2019 tot 15 maart 2020 is de MVI ZET door 520 unieke gebruikers ingevuld namens 284 organisaties. Zij hebben 3.625 keer ingelogd op de MVI ZET-tool. Gemiddeld loggen gebruikers dus zeven keer per jaar in.

⁷⁰ Bron: [Kamermotie Dik-Faber \(Kamerstukken II 2014/15, 30196, nr. 323\) Beantwoording Kamervragen van het lid Dik-Faber \(ChristenUnie\) over de benchmark duurzaam inkopen van vervoer](#)

⁷¹ De MVI-ZET is te vinden op de website van PIANOo: [MVI-zelfevaluatie tool](#).

⁷² Aanleiding voor de ontwikkeling was een Kamermotie waarin gevraagd werd om een benchmark te ontwikkelen. Bron: [Kamermotie Dik-Faber \(Kamerstukken II 2014/15, 30196, nr. 323\) Beantwoording Kamervragen van het lid Dik-Faber \(ChristenUnie\) over de benchmark duurzaam inkopen van vervoer](#)

Uit de enquête blijkt dat **ruim de helft** van de organisaties de MVI ZET⁷³ niet heeft gebruikt. De respondenten die de tool wel hebben gebruikt, gebruikten deze vooral om zelf inzicht te krijgen in hoe de aanbestedingen van de organisatie scoren op het gebied van MVI. De respondenten benoemden niet dat zij de tool hebben gebruikt om van elkaar leren. Ook mogelijkheid om praktijkvoorbeelden te delen, lijkt niet veel te worden gebruikt.

De voornaamste redenen voor gebruik zijn zelfinzicht en rapportage aan het bestuur.

De geïnterviewde overheden geven aan dat het monitoren van MVI een grote tijds-investering vraagt. Bij het invullen van de gevraagde informatie in de MVI ZET kan het achterhalen van deze informatie uit de eigen aanbestedingen veel tijd kosten. Uit gesprekken van PIANOo met overheden komt naar voren dat het aantal vragen in de MVI ZET beperkt is en de vragen niet complex zijn.

In ons onderzoek gaven de geïnterviewde overheden aan dat er in de MVI ZET naast het monitoren van het proces ook meer mogelijkheden zouden moeten komen om **te monitoren op impact en milieueffecten**.

De interviews laten zien dat aanbestedende diensten wel een grote behoefte hebben aan inzicht in het effect van MVI (zoals CO₂-emissiereductie). Meer inzicht in de invloed van MVI op de markt of op duurzaamheid kan eraan bijdragen dat bestuurders MVI gaan zien als instrument om beleidsdoelstellingen te halen. Een monitoringtool kan gebruikt worden om inzicht te verkrijgen in de mate waarin MVI wordt toegepast en het effect hiervan. Ook uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat meer inzicht in de behaalde resultaten en effecten van het MVI-beleid wenselijk is. Zulk inzicht werkt motiverend en maakt eventuele beoordeling van medewerkers op MVI-resultaten mogelijk (Schuttelaar & Partners, 2020).

De inhoudelijke resultaten van de MVI ZET zijn toegelicht in Paragraaf 3.1.

A.2.3 MVI-effectmonitoring

RIVM heeft in opdracht van het Rijk (ministerie van IenW) een methode ontwikkeld om de **effecten van MVI** waar mogelijk in kaart te brengen op landelijke schaal met behulp van gewogen steekproeven. Het Rijk vindt het belangrijk om de impact van MVI te meten in termen van grondstoffenbesparing, CO₂-emissies, milieueffecten en werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In 2018 is hiervan een eerste rapportage gemaakt (RIVM, 2019). In de toekomst wordt elke twee jaar voor zestien productgroepen de impact gemeten. Samen vertegenwoordigen die een groot deel van de mogelijke **impact van MVI**. De inhoudelijke resultaten van de effectmonitoring van MVI door RIVM worden verder toegelicht in Paragraaf 4.2.1.

Naast de MVI effectmonitoring heeft het RIVM, in samenwerking met CE Delft en TNO, ook een methode ontwikkeld om het **effect van circulair inkopen (CI)** te monitoren en schattingen te doen van het potentiële effect van circulair inkopen: de CICER (RIVM, CE Delft en TNO, 2020). Ook deze resultaten worden inhoudelijk toegelicht in Paragraaf 4.2.1.

Deze nationale methoden voor het meten van MVI en CI zijn **specifiek** en kunnen niet zomaar door anderen worden toegepast. Wel worden er initiatieven ontwikkeld bij decentrale overheden voor het meten en monitoren van MVI. Vaak is dit op procesniveau.⁷⁴

⁷³ [PIANOo : MVI-zelfevaluatie tool](#)

⁷⁴ Bijvoorbeeld [de monitor van de gemeente Helmond](#) en van [de metropoolregio Amsterdam](#)

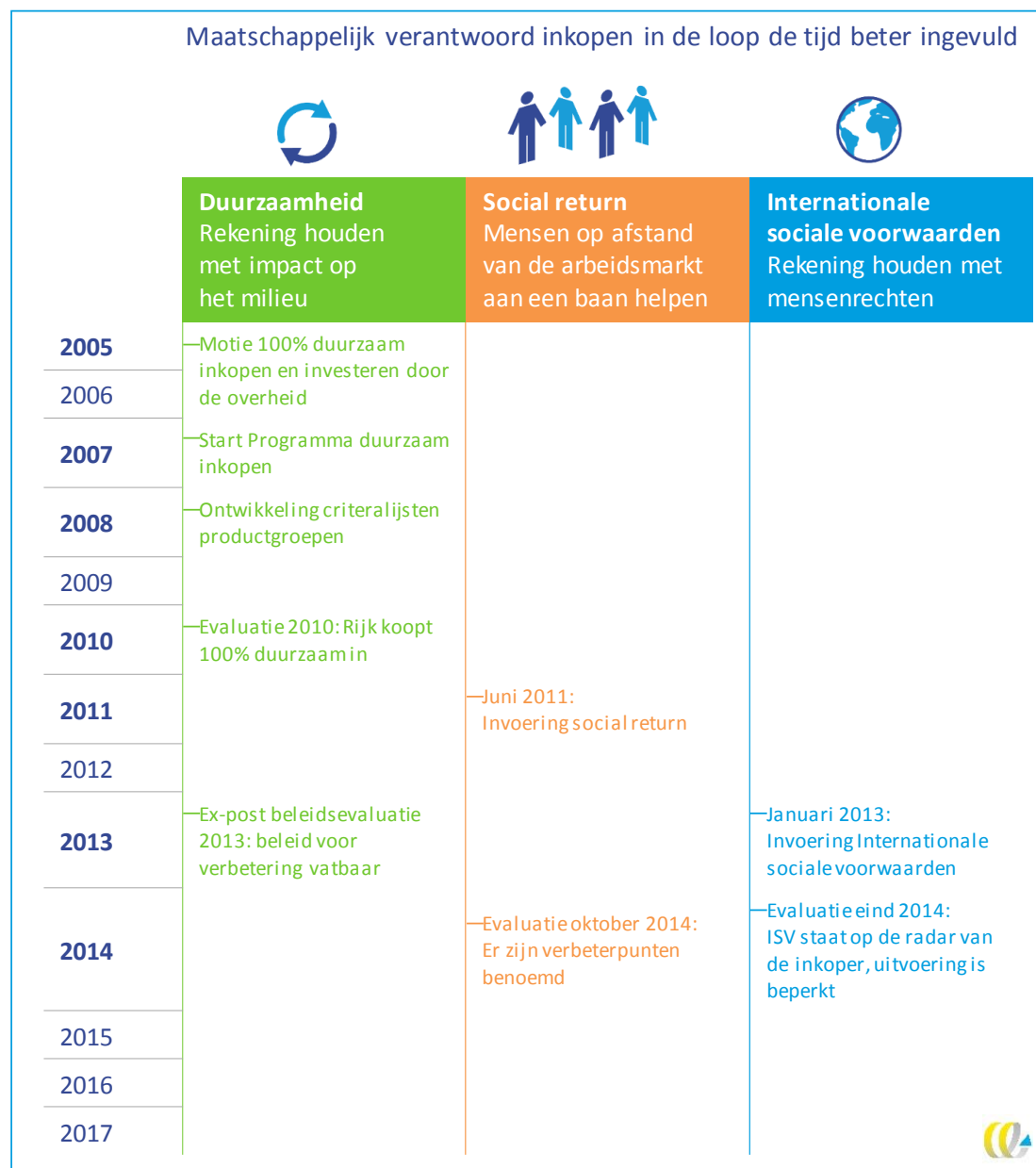
Verder is in verschillende instrumenten het onderwerp ‘monitoring van MVI’ aan bod gekomen:

- binnen de leernetwerken zijn er bijeenkomsten geweest met als thema ‘monitoring’ (zie Paragraaf 3.3.6 en Bijlage A.5.3);
- er zijn enkele pilots op het gebied van monitoring uitgevoerd (zie Paragraaf 3.3.6 en Bijlage A.5.4);
- ook bij het MVI-congres is aandacht geweest voor monitoring.

A.3 Verbetering kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers

De Rijksoverheid heeft een palet aan instrumenten en activiteiten ontwikkeld, gericht op het verbeteren van kennis en slagvaardigheid van inkopers en opdrachtgevers. Het gaat onder andere om het MVI-loket PIANOo, de webtool MVI-criteria, de MVI-zelfevaluatie tool (beschreven onder A.2), de webtool ISO 20400 (ontwikkeld door NEN en Nevi) en een scala aan bijeenkomsten, samenwerkingsinitiatieven en ondersteuning. Hierbij is voortgebouwd op beleidsinstrumenten die al beschikbaar waren. Deze zijn aangegeven in Figuur 22 (deze figuur is afkomstig uit een rapport van de Algemene Rekenkamer (2017, p. 3).

Figuur 22 - Ontwikkeling van MVI 2005-2015



De ontwikkelde instrumenten en activiteiten zijn deels gefinancierd vanuit een gezamenlijk budget van de vijf MVI-departementen (ministeries van IenW, EZK, BZK, BZ en SZW) en deels vanuit andere specifieke budgetten. Uit gezamenlijk budget zijn bekostigd: het MVI-loket PIANOo, de webtool MVI-criteria, de MVI ZelfevaluatiETOOL, de webtool ISO 20400 (ontwikkeld door NEN en Nevi) en een scala aan bijeenkomsten, samenwerkingsinitiatieven en ondersteuning.

De specifieke budgetten zijn van het ministerie van EZK (voor de thema's 'biobased' en 'innovatiegericht inkopen'), het ministerie van IenW (voor 'circulair inkopen'), het ministerie van BZK (social return) en het ministerie van BuZa (Internationale Sociale Voorwaarden). Ook zijn er, vanuit de Klimaatenvolp in 2018 en 2019, incidentele middelen ingezet, waarmee een krachtige impuls aan 'klimaatneutraal en circulair inkopen' kon worden gegeven.

In de volgende paragrafen geven we een korte toelichting op het MVI-loket PIANOo, de webtool ISO 20400, de webtool MVI-criteria en de bijeenkomsten en samenwerkings-initiatieven.

A.3.1 MVI-criteria (webtool)

De Rijksoverheid heeft voor 46 productgroepen MVI-criteria geformuleerd en gepubliceerd via de MVI-criteriatool⁷⁵. De Rijksoverheid en veel andere overheden hebben zich gecommitteerd om bij 46 productgroepen MVI-eisen toe te passen. Het Rijk stelt daarvoor criteria beschikbaar via de MVI-criteriatool⁷⁶. De webtool vervangt de eerdere pdf's met criteria die al geruime tijd werden aangeboden via PIANOo.nl.

De tool is in november 2018 gelanceerd en sindsdien bijna 40.000 keer bezocht.⁷⁷ De set van MVI-criteria is in 2018 uitgebreid met twee extra ambitieniveaus. Daarmee kunnen aanbestedende diensten **criteria toepassen op een ambitieniveau dat past** binnen hun strategie en mogelijkheden. Ook zijn er in dat jaar criteria op het gebied van **circulair inkopen en ISV toegevoegd**. De tool draagt bij aan een uniforme uitvraag.

Voor de productgroep catering zijn de criteria in 2018 op basis van de input van diverse stakeholders geheel vernieuwd. Ook enkele andere productgroepen ondergaan een grootschalige wijziging waarbij **actuele en ambitieuze criteria** worden **toegevoegd**. Het gaat om de criteria voor Automatisering/ICT (vijf productgroepen), Kantoormeubilair en Transport (vijf productgroepen), die momenteel worden herzien. Voor Transport worden de criteria gebaseerd op de nieuwste regelgeving vanuit de EU (onder andere de Clean Vehicle Directive).

Van de respondenten op de enquête gaf 55% aan dat zij naast deze MVI-criteria **aanvullen-de eisen** en/of gunningscriteria stellen aan de 46 productgroepen. Ook zien we dat 59% van de organisaties eisen en/of gunningscriteria stelt aan **andere productgroepen**.

Een veel gehoorde klacht, vanuit zowel de overheid zelf, als van marktpartijen, is dat aanbestedende diensten soms de criteria integraal van toepassing verklaren. Dit is niet de bedoeling van de tool. De gebruikers dienen **zelf criteria te kiezen** en eventueel aan te passen. Ook moeten de gebruikers zelf bepalen welke verificatie nodig is en welke weging zij hanteren bij toepassing van selectie- en/of gunningscriteria. **Toepassen van de criteria is maatwerk**. Hierover zou beter kunnen worden gecommuniceerd.

De geïnterviewde overheden maken **veel gebruik van de MVI-criteriatool** en zien graag dat de criteria verder worden uitgebreid en doorontwikkeld. Het ambitieniveau van de eisen is vaak niet heel hoog. Marktpartijen geven aan dat er meer mogelijk is.

⁷⁵ [Rijksoverheid: MVI-criteria](#)

⁷⁶ [Rijksoverheid : MVI-criteria](#)

⁷⁷ Bron: Rapportage via administrator-omgeving van de MVI-criteriatool.

Over concrete criteria spreken marktpartijen en overheden elkaar soms tegen. Zo gaf een marktpartij aan dat voldoen aan het textielconvenant als eis moet worden opgenomen, maar gaf een overheidsorganisatie juist aan dat met die eis partijen worden uitgesloten (wat in strijd is met de Aanbestedingswet).

Marktpartijen wijzen op **het belang van uniformiteit**: zij zien graag meer uniformiteit van de eisen die de verschillende overheden in hun aanbestedingen opnemen. Eenvoudige en duidelijke algemene MVI-criteria kunnen daarbij helpen. Als er eenduidig wordt uitgevraagd, over een langere termijn, kunnen marktpartijen met hun leveranciers afspraken maken, zodat zij gezamenlijk fundamentele stappen kunnen zetten. De MVI-criteria zijn nu voor het Rijk ontwikkeld. Een concrete aanbeveling luidt: ontwikkel simpele en duidelijke MVI-criteria, die aansluiten bij de criteria die voor het Rijk zijn ontwikkeld, maar die ook specifiek gericht zijn op (kleinere) decentrale overheden. De verschillende ambitieniveaus kunnen hier uitkomst bieden voor de differentiatie.

A.3.2 MVI-loket PIANOo

PIANOo is het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. Op de website van PIANOo⁷⁸ staan de doelstellingen en de taken nader omschreven. Sinds 2014 is bij PIANOo het **centraal loket voor MVI** ondergebracht. Per januari 2017 is PIANOo onderdeel van RVO. PIANOo geeft aan dat zij zich heeft ontwikkeld van een organisatie voornamelijk voor inkopers, naar een organisatie gericht op organisatieverandering en implementatie van duurzaamheid. Opdrachtgeverschap is de kern van de activiteiten van PIANOo, waarbij de nadruk steeds ligt op het praktisch implementeren en uitvoeren van ambities. Vanuit deze visie zijn er tal van initiatieven, bijeenkomsten en tools ontwikkeld.

Uit gesprekken met PIANOo zelf komt naar voren dat zij zich in 2015 vooral inzette op algemene voorlichting, op het toepassen van MVI-criteria en het starten met MVI. De laatste jaren zijn er steeds meer concrete praktijktoepassingen van de verschillende MVI-thema's gerealiseerd. **Er is synergie met andere initiatieven op het gebied van MVI (initiatieven buiten het PvA MVI om)**, waar PIANOo ook bij betrokken is. Dit zijn bijvoorbeeld de Green Deal circulair inkopen, de diverse academies, het programma Maatwerk voor Mensen en de leernetwerken. Deze initiatieven worden in Paragraaf 3.3.6 en Bijlage A.5 toegelicht. PIANOo geeft aan dat momenteel **'de interne organisatie en opdrachtgeverschap'** een terugkerend thema is, waarop zij ook de komende jaren wil inzetten. Dit sluit aan bij de behoefte van aanbestedende diensten, die wij ook in dit onderzoek terugzien.

Het MVI-loket van PIANOo constateert dat inkopende organisaties steeds meer behoefte hebben om **thema's** als ISV, social return, klimaat en circulair, **integraal mee te nemen** in inkooptrajecten. Daarnaast geeft PIANOo aan dat zij steeds meer verzoeken krijgt voor ondersteuning van nieuwe MVI-doelgroepen: scholenraden, culturele centra, ziekenhuizen, etc. Soms gaat het daarbij om uitleg van de basis, maar ook zoeken deze organisaties concrete ondersteuning. PIANOo vervult hierbij een netwerkfunctie, waarbij organisaties met een kennisbehoefte worden gekoppeld aan organisaties met ervaring.

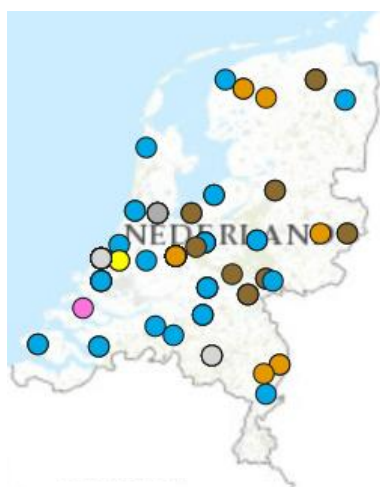
Het MVI-loket van PIANOo bestond in 2015 uit 2,5 fte. Dankzij de inzet van incidentele middelen uit de Klimaatenvolp was het mogelijk om een (tijdelijke) uitbreiding te realiseren naar **ruim 7 fte in 2019**.

⁷⁸ [Over PIANOo](#)

De portal **PIANOo.nl** ontsluit expertise over aanbesteden en bevat praktische informatie en actuele ontwikkelingen op het gebied van MVI. Het gaat dan bijvoorbeeld om praktijkvoorbeelden, handreikingen, een helpdesk, tools en informatie over inhoudelijke bijeenkomsten over maatschappelijk verantwoord inkopen zoals leernetwerken, regiobijeenkomsten, congressen en academies⁷⁹. Ook worden op PIANOo.nl de lijsten met de ondertekenaars van het Manifest MVI en met de MVI-actieplannen continue actueel gehouden.

Sinds het voorjaar van 2019 worden de **praktijkvoorbeelden MVI** op een meer gebruiksvriendelijke manier ontsloten op de Nederlandse MVI-kaart via de portal (gefinancierd vanuit de Klimaatenvelpe). Dit voorziet in de behoefte van overheden aan voorbeelden in de eigen regio, of voor een specifiek thema of productgroep. Zie Figuur 23.

Figuur 23 - Maatschappelijk verantwoord inkopen in kaart



Toelichting: screenshot van gemeenten die praktijkvoorbeelden MVI beschikbaar stellen.

Bron: [RVO: Maatschappelijk verantwoord inkopen in kaart](#)

Ook biedt de portal van het MVI loket PIANOo sinds maart 2019 ruimte aan **vijf webinars** over klimaatneutraal en circulair inkopen⁸⁰ als samenvatting van de leernetwerken (zie Paragraaf A.3.3).

Verder is vanuit de **Green Deal Circulair Inkopen**⁸¹ de **Wegwijzer Circulair inkopen**⁸² in april 2019 aan de portal van PIANOo toegevoegd. Deze wegwijzer helpt inkopende organisaties op weg met tips, achtergronden en praktijkvoorbeelden. Het is een coproductie van verschillende inkoopexperts uit de private en de publieke sector waaronder PIANOo, maar ook van personen met andere expertises, zoals verkoop en productontwikkeling.

Tekstkader 1 geeft een **overzicht van de activiteiten en resultaten** van het MVI loket van PIANOo, of waar dit loket bij betrokken was, in chronologische volgorde. De onderdelen die zijn aangegeven met een * zijn bekostigd door de vijf MVI-departementen. Voor sommige andere activiteiten is in tekst aangegeven door wie deze zijn gefinancierd.

⁷⁹ [PIANOo: Maatschappelijk Verantwoord Inkopen - MVI \(Duurzaam inkopen\)](#)

⁸⁰ [PIANOo: Webinars klimaatneutraal en circulair inkopen](#)

⁸¹ [Green Deal Circulair Inkopen](#)

⁸² [PIANOo: Wegwijzer Circulair inkopen](#)

Tekstkader 1 - Activiteiten van PIANOo, op chronologische volgorde

2015-2016

* Voorafgaand aan de ondertekening van het Manifest MVI 2016-2020 (december) lag de nadruk op het toepassen van MVI-criteria, ondersteuning via het vragenloket en het verspreiden van kennis via praktijkvoorbeelden.

Andere activiteiten in 2015-2016 zijn:

- *inrichten website met verschillende MVI-thema's;
- organiseren bijeenkomsten rondom alle MVI-thema's;
- opstellen metrokaart MVI;
- aandacht voor MVI op het PIANOo congres;
- workshops MVI tijdens de Rijksinkoop dagen;
- steunen van reeds bestaande en starten nieuwe initiatieven voor specifieke thema's:
 - **Circulair:** De Green Deal Circulair inkopen liep al sinds 2013; daar zijn 40 pilots gestart;
 - **ISV:** Internationale sociale voorwaarden worden bij ICT-aanbestedingen toegepast.

2017

*Voortzetten van reguliere MVI dienstverlening middels vragenloket en MVI-gedeelte op www.pianoo.nl: kennis, tools, voorbeelden m.b.t. professioneel MVI, handreikingen, instrumenten en marktdossiers. Er was aandacht voor de strategische kant van MVI; hoe vertaal je ambities naar coherente inkoop? En werd er ingezet op het meekrijgen van de gehele organisatie.

* In aansluiting op de ondertekening van het Manifest MVI (eind 2016) heeft PIANOo in 2017 vier grote bijeenkomsten georganiseerd met als doel bij te dragen aan een professionele toepassing van MVI. De ondertekenaars, zowel koplopers als peloton, weden ondersteund om de ambities uit het Manifest aan te jagen.

Andere activiteiten in 2017 zijn:

- * Procurement Forum: Aan de slag met Manifest MVI.
- Aandacht voor MVI bij de vakgroepen: Inkoopmanagement Publieke Sector, GWW en Bouw en Aanbestedingsrecht.
- Bijeenkomsten: PIANOo congres, landelijke/regionale/thematische bijeenkomsten, ondersteuning en aansluiting bij netwerken, inkoopdagen/werkgroepen, etc.
- Opstellen van een verzameling van best practices/casuïstiek m.b.t. het strategisch en organisatorisch realiseren van ambities, door PwC in opdracht van PIANOo.
- * Eerste stappen MVI ZET (toen nog 'pilot benchmark' genoemd) i.s.m. KPMG.
- Ondersteuning specifieke thema's:
 - ISV: o.a. herziening ISV-kader, opstarten Community of Practice (CoP).
 - Biobased Inkopen: o.a. CoP, projectteam biobased inkopen EZ, EU-project InnProBio.
 - Circulair Inkopen: o.a. CoP, start 1^e jaargang Circulair Inkopen Academy.
 - Innovatiegericht Inkopen: o.a. een zelftest voor ambtenaren, ondersteuning netwerken.

2018

* Reguliere dienstverlening voortgezet: MVI-loket, webdossiers, bijeenkomsten, etc.

Andere activiteiten in 2018 zijn:

- * energie als MVI Thema opgestart (o.a. webdossiers gemaakt);
- * toevoeging social return (SROI) aan MVI-loket voor twee jaar;
- * regiobijeenkomsten i.s.m. RVO;
- * praktijkvoorbeelden, 25 stuks;
- * onderzoeken op verschillende thema's, vijf stuks;
- * start 1^e jaargang Internationaal Sociale Voorwaarden Academy;
- * onderzoek ISV-audits;
- concrete tools opgeleverd voor het behalen van MVI-doelen;
- PIANOo congres, met aandacht voor MVI (juni 2018);
- * Nationaal MVI-congres (oktober 2018);
- Ondersteuning specifieke thema's:
 - Circulair: CI Academy (zie A.5.2), Leernetwerken en publicaties (A.5.3), pilots klimaatneutraal en circulair inkopen (zie A.5.4);
 - ISV: ISV Academy (zie A.5.5).

2019

*De reguliere dienstverlening voortgezet, zoals het MVI-loket (126 vragen beantwoord), webdossiers en publicatie praktijkvoorbeelden (28 stuks). Andere activiteiten in 2019 zijn:

- *Uitbreiding functionaliteit ZelfevaluatiETOOL.
- Diverse workshops tijdens o.a. CE-conferentie, MBO Raad, Bouw Circulair Congres, Culturele instellingen Amsterdam, internationale conferentie Living wage & income.
- Diverse handreikingen gepubliceerd: Milieukostenindicator (MKI), Losmaakbaarheid (uit leernetwerkbouw); TCO-berekening Zero Emissie Doelgroepenvervoer, MVI Adviesdiensten.
- Opvallende bijeenkomsten 2019:

Januari:	*Regionale Manifest MVI-bijeenkomsten
Maart:	Nationale Conferentie Circulaire Economie (gefinancierd door IenW)
April/mei:	Presentaties bij mbo-raad en Hogescholen
Mei:	Stoomcursus Circulair Inkopen (gefinancierd door IenW)
Juni:	PIANOo congres: 8 sessies over MVI
Juni:	MVI dag Rijksinkooptrainees (gefinancierd door BZK/Financiën)
September:	Landelijke WOW-dag
Oktober:	Roadshows CO ₂ -Prestatieladder
Okt/Nov:	*Roadshow 'De basis van MVI'
November:	Rijksacademie opleiding duurzaamheid voor facilitair managers en Marktdag Klimaatneutraal en Circulair Inkopen (o.a. Markttontmoeting met sociaal ondernemers (vol, 32 pax)
December:	*Nationaal MVI-congres (7 sessies over circulair inkopen en gesprekstafels)
- Ondersteuning specifieke thema's:
 - **Circulair:** Circulair inkopen Academy (A.5.2), Circulair inkopen stoomcursussen (2x), 12 nieuwe CI-praktijkvoorbeelden.
 - **ISV:** ISV Academy, start 2^{de} jaargang (A.5.5), ISV-Pilots (via expertpool-budget).
 - **Social return:** Bijeenkomst Inkopen met sociale impact: Voorbehouden Opdrachten (vol, 50 pax), Ondersteuning Proeftuinen social return Rijk (Maatwerk voor Mensen), Inspiratiemiddag social return i.s.m. categoriemanagement IenW en BZK (vol, 150 pax), 'Week van social return' bij PIANOo: uitbreiding dossier (SR in de praktijk, SR toegelicht en andere vormen van sociaal inkopen), praktijkvoorbeelden, Organisatie expertmeeting binnen rijk (juridische kaders).
 - **Innovatie:** *praktijkvoorbeelden (6) over de organisatie van innovatiegericht inkopen in de praktijk, Workshops rondom 'launching customer', Organisatie 'start-up in residence', 'Publiek opdrachtgever-schap en de organisatie': Beschrijving en verdieping van de betrokken rollen en Organisatorische

- impact van innovaties voor maatschappelijke (duurzame) transitie (i.s.m. CoP innovatiegericht inkopen in de bouw).
- Op het gebied van **energie** zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:
 - PIANOo-webdossier Duurzame Energie uitgebreid met onderdeel Eigen-opwekking en praktijk-voorbeelden.
 - Aandacht voor vraagstuk: ‘hoe om te gaan met het Doorleveren van eigen opgewekte stroom, ook wel zelflevering en invloed op de inkoop stroom’.
 - Aansluiting gezocht met het in 2019 opgerichte Kennis- en Innovatieplatform verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed.
- Aansluiting gezocht met Expertise Centrum Warmte voor kennis over de warmtetransitie in de gebouwde omgeving.

* Onderdeel is bekostigd door de vijf MVI-departementen.

A.3.3 Bijeenkomsten

Op initiatief van het Rijk zijn verschillende typen bijeenkomsten georganiseerd⁸³. De gemeenschappelijke deler van de bijeenkomsten is dat organisaties kunnen leren van elkaars ervaringen met MVI en samen kunnen werken aan het verder professionaliseren en opschalen van MVI.

Zo was er sinds 2016 het jaarlijkse MVI-congres⁸⁴. In 2018 werd dit gecombineerd met de EcoProcura. Ook werden er MVI-regiobijeenkomsten georganiseerd, die zich richten op alle MVI-thema's. Daarnaast zijn er bijeenkomsten georganiseerd die gericht waren op één specifiek thema's zoals Circulair Inkopen. Ook de tien leernetwerken richtten zich op één specifiek onderwerp of sector. Aangezien deze bijeenkomsten vanuit specifieke budgetten zijn gefinancierd, en aanvullend op het PvA zijn uitgevoerd, worden deze toegelicht in Paragraaf A.5.

A.3.4 Webtool ISO 20400

ISO 20400 is de internationale richtlijn voor MVI. Deze is in 2017 vastgesteld. Om het gebruik hiervan te stimuleren en te vergemakkelijken, hebben de vijf MVI-departementen opdracht gegeven aan het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) en de Nederlandse Vereniging van Inkoopmanagent (Nevi) om een webtool te ontwikkelen (PIANOo, 2018). De webtool⁸⁵ geeft de invuller praktische en toegesneden handvatten om succesvol MVI in te voeren, en/of het beleid en strategie te verbeteren. De webtool bestaat uit een scan, een maatwerk implementatieplan en een zelfverklaring.

A.3.5 KoopWijsPrijs

De KoopWijsPrijs is een manier om mooie voorbeelden van MVI op een positieve manier naar buiten te brengen. De prijs is inmiddels drie keer uitgereikt. In 2017 ontving de gemeente Helmond de prijs voor een uitstekend MVI-actieplan. Dat straalt ambitie uit en verankert MVI in de organisatie. In 2018 won de gemeente Zevenaar de prijs voor een circulair fietspad. Daarbij is gebruik gemaakt van grasfalt en grasbeton. In 2019 won de regio Groningen voor de gezamenlijke inkoop van duurzame energie gedurende vijftien jaar door de gemeenten Het Hogeland, Midden-Groningen,

⁸³ [PIANOo: Bijeenkomsten MVI](#)

⁸⁴ [PIANOo: MVI-congres 2016 en 2017](#)

⁸⁵ [PIANOo: Webtool implementatie ISO 20400](#)

Westerkwartier, Delfzijl, Groningen, de provincie Groningen, Omgevingsdienst en Veiligheidsregio.

De meerderheid van de geïnterviewde overheden ziet de KoopWijsPrijs echter **niet als waardevol** om het toepassen van MVI een stap verder te brengen en hebben hier dan ook niet aan deelgenomen. Een aanbestedende dienst die wel een casus heeft ingediend, gaf aan dat het wel publiciteit heeft opgeleverd.

Ook uit de enquête komt naar voren dat de KoopWijsPrijs weinig bijdraagt aan het toepassen van MVI. Een concrete aanbeveling luidt dan ook: besteed geen tijd en budget meer aan de organisatie van de KoopWijsPrijs.

A.4 Regie en governance

In een Kamerbrief van 7 februari 2014⁸⁶ is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministeries, het Rijk en medeoverheden opgenomen. Ook in het PvA is deze expliciet gemaakt.

A.4.1 Verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Rijk

Eén van de acties uit het PvA MVI 2015-2020 is de inbedding van MVI in de relevante beleidsvelden. Bij het beleidsdossier Circulaire Economie is dat gebeurd in onder andere de Transitieagenda en het Uitvoeringsprogramma (Ministerie van IenW, 2018; 2019a) en bij Klimaat middels het Klimaatakkoord (Rijksoverheid, 2019a). Voor wat betreft ISV stimuleert de overheid ondernemers tot naleving van de OESO-richtlijnen (en dus tot naleving van ISV) bijvoorbeeld door dit als voorwaarde te stellen bij deelname aan handelsmissies of hulp bij investeringen. Daarnaast zijn ISV ingebed in zogenoemde [IMVO-convenanten](#), afspraken die de overheid maakt met Nederlandse bedrijfssectoren en maatschappelijke organisaties over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

A.4.2 Coördinatie met medeoverheden

In het PvA is een aantal acties voorgesteld om de regie en governance te borgen. De volgende acties zijn uitgevoerd:

- Het oprichten van een **landelijk overleg MVI** voor Rijk en medeoverheden. Dit heeft vorm gekregen in een overleg met VNG, IPO en Unie van waterschappen, op werkvloer niveau.
- Het opstellen van een **tweejaarlijkse voortgangsrapportage** aan de Kamer. Zie voortgangsbrieven 2016⁸⁷, 2017⁸⁸, en juli 2019 (Ministerie van IenW, 2019b).

Wat betreft de andere acties die in het PvA zijn genoemd:

- **Medeoverheden uitnodigen om zitting te nemen in het opdrachtgevend beraad van PIANOo** voor het dossier MVI. Dit is niet gebeurd. Het Rijk overlegt met medeoverheden en het Rijk stuurt PIANOo aan.
- Het **formeren van een stuurgroep**, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries, medeoverheden en bedrijfsleven, die periodiek de voortgang op het PvA bespreekt: de stuurgroep is ingericht op directieureniveau met alleen de departementen (IenW, BZK, EZK, SZW, BZ). Beleidsmedewerkers van de departementen bespreken daarnaast de voortgang van het PvA MVI in de gecombineerde koepel-/klankbordgroep,

⁸⁶ [Kamerstuk 30 196, nr. 232.](#)

⁸⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30196-466.html>

⁸⁸ [Voortgangsbrief Maatschappelijk verantwoord ondernemen : Brief d.d. 6 juli 2017 van de Staatssecretaris van I&W aan de tweede Kamer](#)

waarin zowel de bestuurlijke koepels zitten, als ook VNO-NCW, MVO NL, Natuur en Milieu, Social Enterprise en Nevi.

Verder zijn bestaande overleggen op politiek-bestuurlijk niveau gebruikt, om MVI zo nodig te bespreken. Bijvoorbeeld het bestuurlijk overleg tussen de bewindspersoon IenW en de G4 in 2016.

A.5 Aanvullende instrumenten op het PvA MVI en specifieke thema's

Naast de instrumenten die in het PvA waren benoemd, geeft het Rijk op nog meer manieren invulling aan het MVI-beleid. De onderdelen in deze paragraaf geven een indruk van de extra activiteiten en instrumenten die in 2015 nog niet waren voorzien. Sommige van deze activiteiten en instrumenten zijn door andere partijen geïnitieerd dan de gezamenlijke vijf MVI-departementen.

In de voortgangsbrief Maatschappelijk Verantwoord Inkopen worden nog meer activiteiten genoemd (Ministerie van IenW, 2019b).

A.5.1 Green Deals Circulair Inkopen, Biobased en Zorg

De al in 2013 gestarte, en in 2018 verlengde **Green Deal Circulair Inkopen**⁸⁹ is een netwerk waarin zo'n 50 publieke en private organisaties zich richten op het opschalen en professionaliseren van circulair inkopen. Het is een initiatief van MVO Nederland, Nevi, Rijkswaterstaat en PIANOo. De ondersteuning is gefinancierd door het ministerie van IenW. Een deelnemer aan de Green Deal gaat concreet met MVI aan de slag en start met minimaal twee circulaire inkooptrajecten of schaaft een eerder gedane pilot met circulair inkopen op. De Green Deal biedt:

- ondersteuning van experts met veel ervaring op het gebied van circulair inkopen;
- delen van opgedane ervaringen en kennis in twee bijeenkomsten (community of practice).

Uit de eerste Green Deal Circulair Inkopen, met zowel publieke als private deelnemers is een breed beschikbare wegwijzer circulair inkopen voortgekomen⁹⁰. In juni 2018 werd de Green Deal Circulair Inkopen 2.0 ondertekend. Deze loopt tot 2020.

Met de **Green Deal 'Biobased producten voor de openbare ruimte'** zijn ook goede resultaten bereikt: bij aanvang streefde men ernaar om vier biobased pilotprojecten te starten; dat zijn er ruim vijftig geworden. In deze pilots is ervaring opgedaan met de kansen en mogelijkheden van biobased toepassingen in de buitenruimte. In 2019 werd een slotbijeenkomst gehouden. Bekeken wordt of de Green Deal een vervolg krijgt (al dan niet in en andere vorm) of kan aansluiten op het interdepartementale programma circulaire economie.⁹¹

In 2018 is de Green Deal '**Duurzame zorg voor een gezonde toekomst**'⁹² ondertekend, als vervolg op de eerste Green Deal uit 2015. Doelen zijn: het terugdringen van CO₂-emissie in de zorgsector en circulair werken bevorderen.

⁸⁹ [Green Deal Circulair Inkopen : Circulair inkopen als aanjager naar een Circulaire Economie](#)

⁹⁰ [Wegwijzer Circulair Inkopen](#)

⁹¹ Stand van zaken per Kamerbrief juli 2019, kenmerk ENW/BSK-2019/121611.

⁹² [Greendeals: C-226 Green Deal: duurzame zorg voor een gezonde toekomst](#)

A.5.2 Circulair Inkopen Academie

De *Circulair Inkopen Academie*⁹³ is een (praktijk)opleiding voor inkopers en opdrachtgevers over circulaire inkopen. Zij leren de basiskennis van alle aspecten die komen kijken bij een circulair inkooptraject. Het is verplicht om met twee personen per organisatie deel te nemen, waarvan minimaal één iemand van buiten de inkoopafdeling. Aan het eind van de opleiding kunnen de deelnemers circulaire principes toepassen op hun inkoop- en aanbestedingsprocessen.

Het programma behandelt alle fasen van het inkoopproces, van strategievorming tot en met het evalueren van afgesloten contracten. Naast aanbesteding technische en juridische aspecten komen onderwerpen als circulaire verdienmodellen en het verkrijgen van intern draagvlak aan de orde. Alle deelnemers starten met minimaal een circulair pilottraject als onderdeel van het programma, zodat zij het geleerde ook direct kunnen toepassen in de eigen organisatie. Het programma heeft een doorlooptijd van negen maanden en kost een inspanning van acht dagen. De eerste leergang heeft plaatsgevonden van sept 2016 tot juni 2017. Nu loopt de vierde leergang van september 2019 tot juni 2020. Per jaar is er plaats voor 60 deelnemers van 30 organisaties. Opnieuw waren er in 2019 meer inschrijvingen dan plekken. De Circulair Inkopen Academie is geïnitieerd en gefinancierd door het ministerie van IenW.

A.5.3 Leernetwerken

In 2018 en 2019 zijn de *leernetwerken klimaatneutraal en circulair inkopen*⁹⁴ georganiseerd. Deze bestonden uit een reeks van vier bijeenkomsten die in het teken staan van leren van elkaar, experts en ervaringsdeskundigen. In de bijeenkomsten kwamen overstijgende thema's aan bod, zoals vraagstukken op het gebied van interne organisatie, impactmeting en monitoring. Er waren specifieke leernetwerken gericht op bouw, GWW, energie, doelgroepenvervoer, zero emissie voertuigen, bedrijfskleding, kantoorinrichting, catering, hout en adviesdiensten.

Zo is bijvoorbeeld in het leernetwerk Energie een marktontmoeting georganiseerd, met de focus op Inkoop/aanbesteding van Energie(opwekking) & energietransitievraagstukken. Daarin kwam bijvoorbeeld aan bod: 'Hoe stel je als overheid je dak transparant beschikbaar aan de markt voor zonnepanelen?'

Als opvolger van de leernetwerken zijn het Rijk, IPO, VNG en UVW in 2020 met dertien *buyer groups* gestart⁹⁵. Een buyer group wordt gevormd door opdrachtgevers die op korte termijn een concrete aanbesteding uitvoeren en door organisaties die daartoe voornemens zijn. Door gezamenlijk op te trekken, werken publieke opdrachtgevers binnen een buyer group op efficiënte wijze toe naar het op de markt zetten van een eigen opdracht. Door gezamenlijk een signaal aan de markt af te geven, valt meer impact te maken. In juni 2020 zullen buyer groups starten voor o.a. de productcategorieën Bouw, GWW, Transport, Textiel en ICT.

⁹³ [PIANOo: Circulair inkopen](#)

⁹⁴ [PIANOo Leernetwerken klimaatneutraal en circulair inkopen](#)

⁹⁵ [PIANOo Buyer groups duurzaamheid](#)

A.5.4 Pilots Klimaatneutraal en Circulair Inkopen

Vanuit de Klimaatenvolpe is een bijdrage geleverd aan de ondersteuning van *inkoop-pilots*⁹⁶ *klimaatneutraal en circulair inkopen* om de kennis en ervaring bij overheden te vergroten. Ook lenW heeft hier een kleine bijdrage aan geleverd (vanuit de hieraan voorafgaande expertpool).

In 2018 ging het om ondersteuning van 100 pilots. De pilots liepen uiteen van de bouw van een circulair zwembad tot de inkoop van warme drankenautomaten of doelgroepenvervoer. In 2019 zijn op soortgelijke wijze (maar dan via een subsidieregeling: Advies Klimaatneutraal en Circulair Inkopen – AKCI) bijna 100 pilots ondersteund. Hierbij kon een ervaren MVI-adviseur worden ingehuurd.

Tussen 1 mei en 30 september 2019 konden inkopende organisaties een subsidie aanvragen voor het inwinnen van extern advies over maatschappelijk verantwoord inkopen⁹⁷. De subsidieregeling had als doel om inkopende organisaties te stimuleren om hun duurzaamheidsambities te realiseren via inkoop. De beschikbare budgetten zijn vrijwel uitgeput. De aanvragen per productcategorie zijn weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3 - Aanvragen per productcategorie

Productcategorie	Aantal aanvragen	Productcategorie	Aantal aanvragen
GWW	38	Catering	4
Gebouwen	11	Bedrijfskleding	3
MVI algemeen	7	Kantoorinrichting	3
Energie	7	Zorg	2
Vervoer	6	ICT	1
Afval	6	Overig	8

Bron: [RVO: subsidie en financieringswijzer; Klimaatneutraal en circulair inkopen](#)

A.5.5 ISV Academy

De *Internationale Sociale Voorwaarden Academie* (ISV-A) leidt deelnemers op om internationale sociale voorwaarden en due diligence toe te passen op hun inkoop- en aanbestedingsprocessen. Deze zijn erop gericht om sociale en arbeidsomstandigheden in de internationale keten te verbeteren. Na afloop van het programma hebben deelnemers concrete handvatten en eerste ervaringen, waarmee zij zelfstandig verder kunnen. Er zijn pilots uitgevoerd onder meer op het gebied van ICT, bedrijfskleding, natuursteen en energie. De ISV Academy startte in november 2018. Het programma heeft een doorlooptijd van negen maanden en vraagt een tijdsinspanning van zes dagdelen. In het najaar van 2019 is PIANOo voor het tweede jaar gestart met een nieuwe ISV-A. De ISV Academy is een initiatief van de vijf MVI-departementen.

A.5.6 Social return

Voor de Rijksinkoop is beleid opgesteld op gebied van social return. Het kabinet wil mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt helpen om een arbeidsplaats te vinden. Het Rijk zet zich daarom in op het creëren van extra arbeidsplekken, werk-ervaringsplekken of stageplekken voor deze groep mensen via de eigen inkoop.

⁹⁶ [Voortgangsbrieven Maatschappelijk verantwoord inkopen : Kamerbrief d.d. 4 juli 2019 van het Ministerie van I&W aan de Tweede Kamer](#)

⁹⁷ [RVO: Advies klimaatneutraal en circulair inkopen \(AKCI\)](#)

Hiervoor geldt al sinds 2011 dat social return on investment (SROI) wordt meegenomen als voorwaarde bij alle Rijksopdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel van 250.000 euro.

Sinds 1 januari 2018 werkt het Rijk ook samen met leveranciers en dienstverleners aan nieuwe, creatieve manieren om mensen via inkoopcontracten en SROI naar werk te begeleiden. Dit is Maatwerk voor Mensen. De kern van deze aanpak is een lerende manier van werken. De opgedane praktijkervaring wordt gebruikt voor de doorontwikkeling van beleid. Rijksoverheidsprofessionals en leveranciers krijgen in deze fase van doorontwikkeling extra ruimte om in proeftuinen te verkennen wat mogelijk is. In 2018 werkte het Rijk aan 21 proeftuinen social return, waarmee circa 60 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk werden begeleid. Zo zijn onder meer jeugdjustitiabelen geholpen bij het behalen van een mbo-diploma en ICT-ers met een uitkering zijn omgeschoold en geholpen aan een baan als inkoopadviseur⁹⁸. In 2019 zijn inmiddels 24 nieuwe proeftuinen in voorbereiding.

A.5.7 CO₂-schaduwbeprijzing

In 2019 heeft het ministerie van IenW subsidie gegeven aan VNG, IPO en Unie om het werken met CO₂-schaduwbeprijzing door overheden verder vorm te geven door middel van pilots, tools, bewustwording en borging. De rapportage wordt in april 2020 verwacht. Daarna zal ook worden gekeken naar de mogelijkheden voor een vervolg.

In 2019 zijn diverse onderzoeken gestart voor toepassing van CO₂-beprijzing bij GWW-sectoren, bij niet-GWW-sectoren en op organisatieniveau. In het rapport voor toepassen van CO₂-beprijzing bij de sectoren catering, meubilair en textiel (CE Delft, 2020b) worden concrete aanbevelingen gegeven voor inkopende organisaties en voor de Rijksoverheid:

Aanbevelingen voor de inkopende organisaties zijn:

- Gebruik in eerste instantie CO₂-beprijzing als informatie-instrument. Op basis van die informatie is het mogelijk een fonds in te richten, waarin de organisatie zelf de kosten voor CO₂-emissies stort, en waaruit klimaatprojecten kunnen worden gefinancierd.
- Communiceer met de leveranciers over de mogelijkheden om CO₂-reductie te realiseren.
- Om verdergaande ambities waar te maken: experimenteer met CO₂-beprijzing als basis voor beoordeling van een aanbesteding, zoals bij de GWW-sector al gebruikelijk is via de SBK-bepalingsmethode en de MKI-waarde. Voor andere productgroepen is er nog niet een algemeen ontwikkelde methodiek, daarom is toepassing van CO₂-beprijzing maatwerk, waarbij het aan te bevelen is om juristen en LCA-experts te betrekken. Een kansrijke productgroep om mee te starten, is kantoormeubilair, omdat voor die productgroep al wel een specifieke rekenmethodiek is ontwikkeld.

Aanbevelingen voor de Rijksoverheid zijn:

- Stimuleer de ontwikkeling van specifieke standaard rekenmethodieken per productgroep, oftewel: Product Categorie Regels (PCR). Het zou aanbestedende diensten helpen als wetenschap, overheid en bedrijfsleven dit gezamenlijk ontwikkelen.
- Zet de eerste stappen voor de ontwikkeling van een systeem als de Vergoeding Externe Kosten (zie Tekstkader 2) voor de langere termijn (CE Delft, 2020b).

⁹⁸ [Maatwerk voor Mensen Jaarverslag 2018](#)

Tekstkader 2 - Vergoeding Externe Kosten

In CE Delft (2018a; 2020b) wordt een systeem beschreven van een economie waarin alle externe kosten, waaronder CO₂-kosten, in de prijzen zijn verwerkt. Op die manier hoeven aanbestedende diensten niet meer bij elke aanbesteding na te denken op welke manier ze invulling kunnen geven aan de vraag om milieuvriendelijkere alternatieven: het zit verwerkt in de prijs die moet worden betaald.

De Vergoeding Externe Kosten (VEK) is een prijs die economie breed wordt betaald voor de maatschappelijke kosten van elk product of dienst. Omdat CO₂-emissies eenvoudiger zijn te bepalen en te monitoren dan andere milieueffecten, zoals landgebruik of toxiciteit, ligt het voor de hand om de VEK-systematiek eerst alleen op klimaatimpact toe te passen. Daarbij moeten dan van elke productiestap de CO₂-emissies zijn berekend, of in eerste instantie zijn vastgesteld via een benchmark waarde. Zo zijn met het VEK-systeem uiteindelijk de CO₂-emissies van elk product bekend. Door de CO₂-emissies te vermenigvuldigen met een CO₂-prijs ontstaan de CO₂-kosten waarvoor moet worden betaald. Meer informatie over de VEK is te vinden in Bijlage E.

B Verslag werksessie MVI-congres

Op het MVI-congres op 12 december 2019 heeft CE Delft een werksessie gefaciliteerd, waarin het beleid op het gebied van MVI in de periode 2015 tot 2019 is geëvalueerd. Bij deze sessie is gebruik gemaakt van de software van Mentimeter, waarbij de deelnemers via hun mobiele telefoon antwoorden konden geven. Na elke vraag was het mogelijk om met elkaar in discussie te gaan.

Bij de bijeenkomst was een diverse groep participanten aanwezig. 65% van hen was werkzaam bij een overheidsorgaan, zoals provincie, gemeente of waterschap. Een ander deel was werkzaam bij de semioverheid, zoals een universiteit of de Kamer van Koophandel. Ook waren er deelnemers vanuit het bedrijfsleven.

Het grootste deel van de aanwezigen was adviseur binnen een aanbestedende dienst. Daarnaast waren er veel (35%) inkopers aanwezig. Een persoon binnen de groep was contractmanager, vier mensen hadden een functie die niet in de andere categorieën vielen. Opvallend was dat er geen opdrachtgevers en budgethouders aanwezig waren, ondanks dat de uitnodiging voor dit MVI-congres wel breed was uitgestuurd.

De belangrijkste resultaten van de werksessie zijn in het hoofdrapport verwerkt.

Daarnaast zijn alle discussieonderwerpen uit de werksessie vraag-voor-vraag uitgewerkt en als losse bijlage toegestuurd aan de opdrachtgever.

C Enquête

Ten behoeve van de evaluatie van het MVI-beleid in de periode 2015 tot 2020 heeft CE Delft een digitale enquête gehouden. De enquête stond open tussen begin december 2019 en half januari 2020. Het doel van de enquête was om over een relatief grote groep informatie te krijgen over effectiviteit, behoeften en marktimpact.

De doelgroep van de enquête bestond uit alle partijen die het Manifest MVI hebben ondertekend en gemeenten, provincies en waterschappen die (nog) geen deelnemer zijn aan het Manifest MVI. De enquête bestond uit 36 vragen, met de volgende thema's:

- rol van MVI-aspecten in aanbestedingen;
- interne organisatie van MVI;
- activiteiten/instrumenten;
- MVI-thema's;
- rol van het Rijk.

De enquête is volledig ingevuld door 92 organisaties. Dit zijn voornamelijk gemeenten van buiten de G-40 (57%). Daarnaast hebben relatief veel G-40 gemeenten de enquête ingevuld (15%), gevolgd door waterschappen (12%).

Twee derde van de respondenten classificeert hun organisatie als 'peloton', 14% als 'koploper' en 21% als 'achterblijver'.

Ruim 60% van de respondenten is inkoopadviseur. Daarnaast bestaat 11% van de onder-vraagden uit inkopers, 10% uit beleidsadviseurs, 3% uit adviseur bedrijfsvoering, 2% adviseur MVI. De categorie 'anders' bestaat uit: Juridisch adviseur, Adviseur Circulaire Economie, Adviseur inkoop, strategie, beleid en MVI, Inkoopcoördinator (3x), Inkoop en medewerker civiel, Inkoop- en contractmanager, Programmamanager, Manager bedrijfsvoering en Teamleider.

Er zijn geen respondenten die Kwaliteitsmedewerker, Opdrachtgever, Budgethouder of Contractmanager hebben ingevuld.

De belangrijkste resultaten van de enquête zijn in het hoofdrapport verwerkt.

Daarnaast is de enquêtevraag-voor-vraag uitgewerkt en als losse bijlage toegestuurd aan de opdrachtgever.

D Geïnterviewde partijen

Voor verdere verdieping van de evaluatie zijn in februari/maart 2020 telefonische interviews afgenomen.

De interviews hebben een tweeledig doel:

1. Verdieping van de enquêteresultaten via gesprekken met stakeholders uit de doelgroep die reeds is geënuquêteerd.
2. Cross-check/validatie van de enquêteresultaten via gesprekken met stakeholders van groepen die juist niet geënuquêteerd zijn.

In totaal zijn zestien interviews uitgevoerd. We hebben verschillende overheden (o.a. verschillende gemeenten, een provincie, een waterschap) en marktpartijen gesproken. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met organisaties in de categorie branche-organisatie, kennisinstelling of non-gouvernementele organisatie (ngo).

De gespreksverslagen worden in een losse bijlage aan de opdrachtgever toegestuurd.

E Vergoeding Externe Kosten (VEK)

De Vergoeding Externe Kosten (VEK) legt de lasten waar deze horen: bij de consumenten voor wie de vervuilende artikelen worden gemaakt. Zodat de wetten van de economie in stelling worden gebracht tegen de opwarming van de aarde: wie vervuilt, of wie vervuilende producten koopt, moet daarvoor een prijs betalen. In principe is dat de prijs die nodig is om de toegebrachte milieuschade te voorkomen of te herstellen, zodat vervuilende producten duurder worden en schone producten naar verhouding goedkoper.

De VEK wordt net als btw geheven bij de verkoop van een product. De VEK belast niet de toegevoegde waarde (zoals bij de btw), maar de externe kosten voor bijvoorbeeld de milieubelasting (op de lange termijn) of als eerste stap de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen. De VEK heeft een vaste waarde per milieueffect. Voor klimaatverandering is dit een waarde per uitgestoten ton CO₂; andere broeikasgassen worden omgerekend naar CO₂. Het systeem is uitgebreid beschreven in de studie van CE Delft (CE Delft, 2018a).

Hoe werkt de VEK?

De VEK werkt als volgt⁹⁹. Bedrijven moeten bijhouden hoeveel broeikasgassen zij toevoegen in hun stap van het productieproces. Aan de hand van een vooraf bepaalde rekenmethode kunnen ze hun VEK precies berekenen. Die methode zal niet eenvoudig zijn, omdat de prijs van de toegevoegde koolstof moet worden verdeeld over een veelheid van producten. Bedrijven moeten een vergoeding betalen over die koolstof die zij toevoegen aan elk product, en ze kunnen, net als bij de btw, de VEK aftrekken die ze aan hun leveranciers hebben betaald.

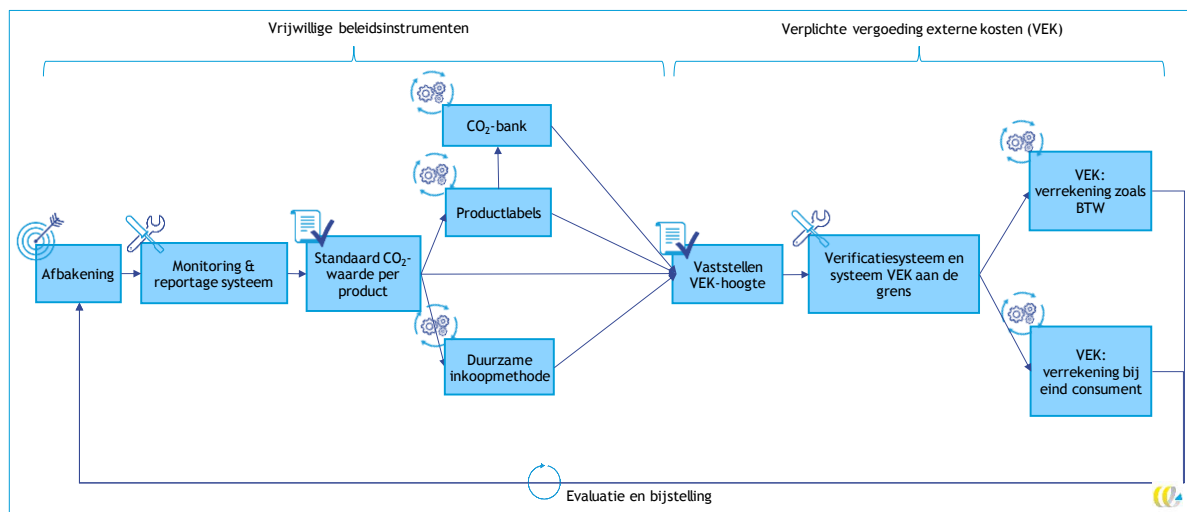
In de productieketen voegt elk bedrijf iets toe aan de VEK. Uiteindelijk wordt de volle VEK betaald door degene die het product heeft 'besteld', de consument of aanbestedende dienst. Het VEK-bedrag is hoog voor producten waarbij veel broeikasgassen zijn uitgestoten bij de productie (zoals wasmachines: daarin zit veel staal). Ook moet VEK worden betaald voor de energie die gebruikt wordt in de gebruiksfase (aardgas, elektriciteit, e.d.). Het VEK-bedrag is laag voor producten of diensten met een lage uitstoot in de keten, zoals bijvoorbeeld een knipbeurt bij de kapper. Prijsverhogingen als gevolg van de VEK kunnen door de overheid worden gecompenseerd in de vorm van verlaging van belastingen of het uitbreiden van subsidies die het klimaatprobleem versneld aanpakken.

Als tussenvorm, voordat het hierboven geschetste einddoel wordt bereikt, kunnen er voor enkele productgroepen benchmark waardes worden vastgesteld. Deze benchmark waarde gebruikt een conservatieve inschatting van de CO₂-emissies (of eventueel ook andere milieulasten). Daarmee kunnen bedrijven kiezen voor een vastgestelde vergoeding (de benchmark waarde) die voor hun producten is bepaald. Dit kan de overgang naar een VEK-systeem met specifieke waarden makkelijker maken voor bedrijven waarvoor geldt dat een speciale administratie complex of veel werk is.

Figuur 24 geeft een schematische weergave van het VEK-systeem.

⁹⁹ Het systeem is hier uitgewerkt voor klimateffect door broeikasgassen, maar kan ook worden opgezet voor een breder palet aan milieueffecten, zoals landgebruik, toxiciteit, fijnstof, etc.

Figuur 24 - Schematische weergave van het systeem Verrekening Externe Kosten (VEK)



Voordelen en nadelen

Het grote voordeel van de VEK is dat hij de internationale concurrentiepositie niet aantast. Stel dat overal in de Europese Unie een VEK wordt geheven. Maar exportproducten worden gecompenseerd, zodat de VEK de bedrijven niet schaadt in hun exportpositie; en over geïmporteerde producten van buiten de EU moet een VEK worden betaald, gelijk aan het bedrag dat bij productie binnen Europa betaald had moeten worden. Hierdoor wordt een gelijk speelveld geschapen, zodat het voor de afnemer niet meer uitmaakt of staal is gemaakt in Nederland of in Rusland. Op deze manier wordt het verplaatsen van productie naar landen met een minder streng klimaatbeleid ontmoedigd. Europese bedrijven worden niet bevoordeeld (wat overigens niet mag volgens de internationale vrijhandelsverdragen); maar ze worden ook niet benadeeld, zoals nu wel door het Europese handelssysteem voor CO₂-uitstootrechten. We kunnen zelfs hopen dat zo'n systeem nuttig werkt tot ver buiten onze grenzen, doordat bedrijven die naar Europa willen exporteren, een impuls krijgen om schoon te produceren. En de VEK zal ook Europese bedrijven stimuleren om schoner te gaan produceren, omdat zij dan een lagere VEK voor hun eindproducten hoeven te berekenen en daardoor voordeliger zijn dan vervuilendere concurrenten.

De manier van invoeren van een VEK is een verhaal op zich. De vergoeding kan bijvoorbeeld eerst op vrijwillige basis worden ingevoerd, of direct als verplicht systeem. Hij kan worden beperkt tot Nederland of voor alle EU-lidstaten worden ingevoerd. De hoogte ervan moet worden bepaald. Op de korte termijn moet men dan denken aan een hoogte van 100 € per ton CO₂; maar om de uitstoot echt terug te dringen, zodat de aarde niet verder opwarmt dan 1,5°C, is een forsere prijs nodig, misschien 250 €/tCO₂.

Er zijn ook nadelen. Het belangrijkste nadeel is de extra administratie die van bedrijven wordt gevraagd. Ze moeten daarop ook worden gecontroleerd, om fraude te voorkomen. Als tussenstap naar een volwaardig VEK-systeem kunnen bedrijven ook in eerste instantie worden belast volgens een standaardtarief voor hun productgroepen. Een ander nadeel is dat (in de eerste uitwerking van het VEK-systeem, gericht op klimaat-impact) de vergoeding alleen betrekking heeft op verstoring van het klimaat, en andere belangrijke kwesties buiten beschouwing laat, zoals onttrekking van grondwater of lucht-verontreiniging. In principe is het instrument daar ook geschikt voor.

Conclusies

Een VEK heeft significante voordelen ten opzichte van ander klimaatbeleid, zoals EU ETS, een CO₂-heffing of energiebelasting, omdat alle producten of ze nu binnen of buiten de EU worden geproduceerd op gelijke wijze belast worden. Er zijn echter ook nadelen aan de VEK verbonden, vooral door de extra administratieve lasten. Toch lijkt de VEK een serieuze optie in de transitie naar een koolstofarme toekomst, die nodig is om 'Parijs' te halen. Het instrument is uniek in de zin dat het CO₂-reductie stimuleert in de gehele productieketen, terwijl het ook de consument aanspoort om producten te kopen met de laagste CO₂-voetafdruk.

F Begrippenlijst

In deze bijlage worden enkele veel gebruikte begrippen en afkortingen toegelicht.

Term of afkorting	Betekenis
De vijf MVI-departementen	De ministeries van IenW, EZK, BZK, BZ en SZW die gezamenlijk optrekken bij het implementeren van maatschappelijk verantwoord inkopen. Zij organiseren regelmatig een interdepartementaal directeurenoverleg over MVI. IenW = Infrastructuur en Waterstaat EZK = Economische Zaken en Klimaat BZK = Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties BZ = Buitenlandse Zaken SZW = Sociale Zaken en Werkgelegenheid
CI	Circulair inkopen
Functionele uitvraag	Bij een functionele uitvraag worden, in tegenstelling tot een technische uitvraag, eisen en wensen geformuleerd, maar wordt de precieze technische invulling overgelaten aan de biedende partij
GWW	Grond-, Weg- en Waterbouw
ISV	Internationale Sociale Voorwaarden
LCA	Levenscyclusanalyse
MKI-score	Milieu Kosten Indicator-score: een indicator die de milieu-impact van een product uitdrukt in euro's. Het weegt alle relevante milieueffecten die ontstaan tijdens de levenscyclus van een product en telt deze op tot één enkele score.
MVI	Maatschappelijk verantwoord inkopen
MVI-thema's	Internationale sociale voorwaarden (ISV), social return (SROI), milieuvriendelijk inkopen (waaronder klimaatneutraal inkopen), biobased inkopen, circulair inkopen, innovatiegericht inkopen, mkb-vriendelijk inkopen
Nevi	Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement
PIANOo	Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers. PIANOo is het kennisnetwerk aanbesteden van en voor de overheid.
PvA	Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen overheden 2015-2020, ook wel afgekort tot: PvA MVI 2015-2020
SBIR	Small Business Innovation Research
SROI	Social return (on investment)
VEK	Verrekening Externe Kosten