

Stakeholderanalyse Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

Den Haag, 26 maart 2020



Schuttelaar
& Partners

— —
**The
Agency
for a
Healthy
World**

Zeestraat 84
2518 AD Den Haag

+31 70 318 44 44
info@schuttelaar.nl
www.schuttelaar.nl

Stakeholderanalyse Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

Rapport

Den Haag, 26 maart 2020

Madelein van der Velden, Ruben van Popering, Marnix Verhagen

In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Redactie en uitgave

Schuttelaar & Partners

Zeestraat 84

2518 AD Den Haag

Nederland

t +31 (0) 70 318 44 44

f +31 (0) 70 318 44 22

info@schuttelaar.nl

www.schuttelaar.nl

© 2020 Schuttelaar & Partners B.V.

Schuttelaar & Partners is onderdeel van de Healthy World Cooperation.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
	1 Achtergrond	6
	2 Aanleiding en doel stakeholderonderzoek	6
2	Onderzoeksaanpak	8
	1 Methode	8
	2 Desk research	8
	3 Field research	9
	4 Interviews	9
	5 Leeswijzer / opzet rapportage	10
3	Bevindingen Desk & Field Research	11
	1 MVI algemeen	11
	2 Aanbestedende diensten	11
	3 De markt	12
4	Bevindingen Schriftelijke Vragenlijsten	13
	1 Samenwerkingen bij inkoopprocessen	13
	2 Invloed	15
	3 Actieplannen MVI	16
	4 Impact	17
	5 Kennis	19
5	Bevindingen Telefonische Interviews	22
	1 MVI algemeen	22
	2 Het Rijk en het Manifest MVI	23
	3 Aanbestedende diensten	24
	4 Markt	25
6	Schets Stakeholderveld en Verhoudingen	27
	1 Interorganisationeel: de verhoudingen tussen organisaties	27
	2 Intra-organisationeel: de verhoudingen binnen aanbestedende diensten	32
7	Conclusies	35
	1 Ambities	35
	2 Rollen binnen aanbestedende diensten	35
	3 Verhoudingen markt en aanbestedende diensten	37

	4	Kennis	37
8		Aanbevelingen	39
	1	Ambities	39
	2	Rollen binnen aanbestedende diensten	39
	3	Verhoudingen markt en aanbestedende diensten	39
	4	Kennis	40
9		Bijlagen	41
	1	Overzicht geïnterviewde stakeholders	41
	2	Referenties	42

1 Inleiding

1 Achtergrond

Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) betekent dat bij de inkoop van producten, diensten en werken de effecten op mensen, de planeet en het milieu en de welvaart worden meegenomen.

Jaarlijks koopt 'de overheid' voor ongeveer 73,3 miljard euro in¹. In 2015 is de rijksoverheid, mede op verzoek van de Tweede Kamer en een aantal maatschappelijke organisaties, gestart met een gezamenlijke aanpak voor MVI. De impact van MVI is het grootst als de inkoopkracht van aanbestedende diensten in samenhang wordt ingezet.

Het *Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020* richt zich op alle aanbestedende diensten en beoogt de samenwerking op dit dossier tussen aanbestedende diensten te versterken. De kerngedachte hierbij is om MVI meer in te zetten om een bijdrage te leveren aan de realisatie van maatschappelijke doelen.

2 Aanleiding en doel stakeholderonderzoek

Het huidige Plan van Aanpak MVI loopt tot eind 2020. Met oog op de invulling van het nieuw op te stellen Plan van Aanpak MVI 2021-2025 heeft de interdepartementale werkgroep MVI (bestaande uit de ministeries van EZK, BZK, BZ, SZW en IenW, onder voorzitterschap van IenW) behoefte aan inzichten in de huidige en toekomstige processen en het stakeholderveld rondom maatschappelijk verantwoord inkopen. Daartoe heeft de werkgroep momenteel diverse onderzoeken en inventarisaties lopen.

Schuttelaar & Partners is door de interdepartementale werkgroep MVI gevraagd om een stakeholderanalyse MVI uit te voeren. De werkgroep beoogt met behulp van deze stakeholderanalyse:

¹ PIANOo, 2015. Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020, verkregen van: <https://www.piano.nl/nl/document/11400/plan-van-aanpak-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2015-2020>

- te beschrijven welke stakeholders betrokken waren bij het MVI dossier (zowel in de afgelopen jaren (2015-2019));
- algemene informatie over deze stakeholders in rij en gelid te zetten, zoals:
 - hoeveel invloed ze op het MVI dossier hebben;
 - welk belang ze bij MVI hebben;
 - hoe ze over MVI denken.
- een interne stakeholdersanalyse van aanbestedende diensten uit te voeren, om de intraorganisationele verhoudingen binnen aanbestedende diensten in beeld te brengen.
- om een deel van deze informatie (de houding van en verhoudingen tussen de diverse betrokken stakeholders) te visualiseren.

Aan de hand van deze analyse kunnen aanbevelingen worden opgesteld over de betrokkenheid van de stakeholders bij het MVI-beleid vanaf 2020 t/m 2025 (dus nog een jaar onder het huidige plan van aanpak MVI en dan in de vijf jaar van het vervolgtraject). Het gaat dan zowel om de mate van betrokkenheid, de rol die zij daarbij hebben en hoe met deze stakeholders gecommuniceerd kan worden in de periode 2020-2025 m.b.t. de uitvoering van het MVI beleid.

2 Onderzoeksaanpak

1 Methode

Wij hebben gekozen voor een gemengde onderzoeksaanpak. Er is gebruik gemaakt van desk research en field research om het stakeholderveld te verkennen. Vervolgens zijn in samenspraak met het ministerie van IenW 20 stakeholders geselecteerd. Om het brede MVI-stakeholderveld zoveel mogelijk te dekken is tijdens de selectieprocedure gekozen om respondenten met verschillende achtergronden op het gebied van organisatie (bijvoorbeeld aanbestedende dienst en marktpartij), rol (bijvoorbeeld bestuurder, jurist of inkoper) en betrokkenheid bij MVI-thema's (bijvoorbeeld social return of circulariteit) te selecteren. De geselecteerde stakeholders zijn benaderd voor een telefonisch interview, waarmee wij het zicht op het stakeholderveld verder uitgebreid en ingekleurd hebben. Op basis van het desk research, field research en de interviews zijn vervolgens aanbevelingen opgesteld. Gezien de geringe omvang van de steekproef zijn de bevindingen in dit rapport indicatief van aard.

2 Desk research

Om een eerste beeld van de actuele stand van zaken van het MVI-beleid, de uitvoering van dit beleid en het bijbehorende stakeholderveld op te doen is desk research uitgevoerd. Hiertoe is gebruikgemaakt van

diverse door de interdepartementale werkgroep voorgedragen bronnen^{2,3,4,5,6} alsmede verschillende aanvullende bronnen^{7,8,9}.

3 Field research

Voor een verdere verkenning van de huidige stand van zaken op het gebied van MVI-beleid en -realisatie hebben wij in het kader van Field Research op 7 november 2019 de marktdag klimaatneutraal en circulair inkopen van PIANOo bezocht. Hier hebben wij de interactie tussen markt en aanbestedende diensten geobserveerd, en terugkerende hoofd- en subthema's en -vraagstukken gesignaleerd.

4 Interviews

Op basis van de via desk research en field research opgedane kennis en inzichten hebben wij stakeholders geselecteerd en verdiepende interviews opgesteld. Er is gekozen voor 20 telefonische interviews van 30 tot 45 minuten, allen voorafgegaan door een schriftelijke vragenlijst. Er zijn van zowel de schriftelijke vragenlijst als van de gespreksleidraad

² PIANOo, 2015. Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/nl/document/11400/plan-van-aanpak-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2015-2020>

³ PIANOo, 2016. Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 t/m 2020, verkregen van: www.pianoo.nl/nl/document/14140/manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020-manifest-tekst

⁴ ABD-topconsult, 2018. Transitie te koop? Beleid opdrachtgever en inkoper samen aan de slag, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/nl/document/16763/rapport-transitie-te-koop-beleid-opdrachtgever-en-inkoper-samen-aan-de-slag41>

⁵ Van Veldhoven – van der Meer, 2019. Voortgangsbrief Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/07/04/voortgangsbrief-maatschappelijk-verantwoord-inkopen.pdf>

⁶ Metabolic, 2019. Op weg naar klimaatneutraal en circulair inkopen: Analyse inkoopstelsel en voorstel effectmonitoringsraamwerk en routekaart, verkregen van: <https://www.metabolic.nl/publications/op-weg-naar-klimaatneutraal-en-circulair-inkopen-2/>

⁷ VNG, 2019. Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid, verkregen van: <https://vng.nl/nieuws/geactualiseerd-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>

⁸ PIANOo, 2016. Resultaten behoefte-inventarisatie maatschappelijk verantwoord inkopen, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/factsheetresultatenbehoefte-inventarisatiemvi.pdf>

⁹ PIANOo, 2016. Maatschappelijk verantwoord inkopen doe je zo, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-doe-je-zo-juni2016.pdf>

voor het telefonische interview 2 varianten opgesteld: een variant voor aanbestedende diensten, en een variant voor kennis- en marktpartijen¹⁰.

De selectie van te interviewen stakeholders is zodanig opgezet dat met 20 interviews een breed en divers veld aan stakeholders binnen het MVI-speelveld is gesproken. Om de volledige breedte van het veld te bestrijken is niet alleen gesproken met aanbestedende organisaties (onder andere RVB, diverse gemeenten) maar ook met kenniscentra (zowel overheid als markt: PIANOo, Copper8, Social Impact Factory) en met diverse marktpartijen (Randstad, OM energie). Om ook zoveel mogelijk schakels binnen de MVI-keten te bestrijken is gekozen om met mensen met diverse rollen in de keten te spreken. Zo hebben wij gesproken met bestuurders (zowel overheid als markt), beleidsmedewerkers, adviseurs (zowel overheid als markt) en respondenten in diverse uitvoerende rollen (onder andere projectleider en inkoper).

5 Leeswijzer / opzet rapportage

De belangrijkste bevindingen uit het desk en field research zijn in hoofdstuk 3 van deze rapportage kort in opsomming neergezet. De via de schriftelijke vragenlijsten vergaarde data is in hoofdstuk 4 weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt verder ingezoomd op onze bevindingen op basis van de telefonische interviews. Dit hoofdstuk is verder onderverdeeld in de sub-secties MVI algemeen, het Rijk en het Manifest MVI, Aanbestedende organisaties, en De markt. Per sub-sectie worden de belangrijkste bevindingen uiteengezet, en wordt een opsomming van de bevindingen aangeboden. In hoofdstuk 6 schetsen wij het stakeholderveld op 2 niveaus: interorganisationeel (tussen de verschillende bij MVI betrokken organisaties) en intra-organisaties (binnen de aanbestedende organisaties). In hoofdstuk 7 zetten wij de belangrijkste conclusies uiteen, en in hoofdstuk 8 doen wij aanbevelingen op basis van onze bevindingen en conclusies.

¹⁰ Zowel de schriftelijke vragenlijsten als de leidraden voor de telefonische interviews voor zowel aanbestedende diensten als kennis- en marktpartijen zijn als bijlagen meegestuurd.

3 Bevindingen Desk & Field Research

De resultaten van het desk en field research zijn gebruikt voor het opstellen van de vragenlijsten en de selectie van de te spreken stakeholders. Middels het uitvoeren van desk en field research hebben wij de volgende punten gesignaleerd:

1 MVI algemeen

- In het bestuurlijke convenant over MVI, het Manifest MVI, is afgesproken dat de aanbestedende dienst zelf een keuze maakt welke van de zeven MVI-thema's een plek krijgt of krijgen in het MVI-actieplan van de betreffende organisatie. Uit het onderzoek komt desondanks naar voren dat de diverse MVI-thema's door verschillende actoren als versnipperd en als 'veel' worden ervaren.
- Bijna niemand lijkt integraal met (bijna) alle MVI-thema's tegelijk aan de slag te zijn. In plaats daarvan worden, in lijn met de in het Manifest MVI gemaakte afspraken, doorgaans een of enkele speerpunten door een organisatie geselecteerd. Dit geldt zowel op individueel als op organisatorisch niveau, en zowel voor aanbestedende organisaties als voor markt- en kennispartijen.

2 Aanbestedende diensten

- Enerzijds is er een beweging naar meer en intensiever samenwerken tussen verschillende aanbestedende diensten, zowel op het gebied van kennisdeling als ook binnen de daadwerkelijke inkoop. Veel aanbestedende diensten kijken naar mogelijkheden om hun inkopen, bijvoorbeeld op het gebied van energie, met elkaar te bundelen. Anderzijds vraagt MVI veelal juist om kleinschaligheid, bijvoorbeeld om ruimte te bieden aan kleinschalige lokale partijen, of om nieuwe innovatieve oplossingen middels pilots te testen. Deze tegenstelling tussen schaalvergroting en behoefte aan kleinschaligheid kan wrijving oproepen.
- Maatschappelijk verantwoord inkopen concurreert op uitvoerend niveau met andere behoeftes en belangen, zoals planning en budget. Niet iedereen in de inkoopketen ervaart genoeg ruimte en ondersteuning om in al deze verschillende behoeftes te voldoen. Hierdoor worden keuzes gemaakt, waarbij factoren als planning en budget in concurrentie zijn met MVI-doelstellingen.
- MVI wordt binnen een aanbestedende dienst vaak gedragen door een of meer enthousiastelingen. Dit kan iemand met een besturende rol zijn, maar bijvoorbeeld ook een medewerker met een uitvoerende rol (inkoper). Deze enthousiastelingen spelen momenteel een belangrijke rol om MVI binnen de organisatie te agenderen en aan te wakkeren.
- De inkoper heeft de afgelopen jaren een zeer centrale rol binnen het MVI-beleid alsmede binnen de uitvoering hiervan gekregen.

- De rol van de inkoper is in de afgelopen jaren, mede door het MVI-beleid, verrijkt met verschillende nieuwe taken. Sommigen, zowel inkoper als andere rollen binnen aanbestedende diensten, ervaren deze verrijking ook als een verzwaring van de rol van de inkoper.
- Er is op uitvoerend niveau, in het bijzonder bij de inkoper, nog vaak terughoudendheid op het gebied van (experimenteren met) MVI. Dit lijkt veelal te zijn gedreven door angsten over juridische ruimte/mogelijkheden omtrent MVI, en eventuele repercussies bij een gebrek aan/het overtreden van deze ruimte. Zo wordt zowel in geschreven bronnen als door actoren op de marktdag van PIANOo meermaals terugverwezen naar de bouwfraude van begin 21e eeuw. Ook wordt meermaals verwezen naar de jurist/juridische afdeling en (ervaren) remmingen vanuit juridische hoek.

3 De markt

- Marktpartijen ervaren dat de ruimte voor het stellen van vragen over aanbestedingen beperkt is. Meer contactmomenten en mogelijkheden tot communiceren zijn hierin gewenst. Ook de uiteindelijke redenen voor het al dan niet gunnen van een aanbesteding worden soms als een black box ervaren (Zie ook afstudeeronderzoek van Else Edwards¹¹).
- Contact met marktpartijen wordt door aanbestedende diensten nog geregeld als lastig en listig beschouwd. Men vraagt zich binnen aanbestedende diensten af wanneer contact met marktpartijen geoorloofd is, in welke mate, op welke momenten en op welke wijze(n).
- Anderzijds ervaren marktpartijen dat aanbestedingen niet altijd aansporen tot of zelfs ruimte laten voor MVI. De, soms in de loop der jaren organisch gegroeide, voorwaarden zijn soms zodanig opgesteld dat die het voor innovatieve, kleinschalige en/of nieuwe partijen op de markt onaantrekkelijk of zelfs onmogelijk maken om in te schrijven.
- Marktpartijen merken dat wanneer MVI-criteria zijn meegenomen in aanbesteding en gunning de controle op door- en uitvoering van deze MVI-aspecten van een gunning beperkt zijn. Dit kan 'cowboygedrag' in de hand werken. Met cowboygedrag wordt in dit geval MVI-aspecten, bijvoorbeeld sociale diensten of duurzame producten, meenemen in een inschrijving maar deze niet waarmaken in de uitvoering bedoeld. Wanneer partijen hiermee wegblijven kan dit welwillende marktpartijen die wel integer handelen ontmoedigen om stevig op MVI-thema's in te zetten.

¹¹ Edwards, E; 2020. Chances and Challenges for Sustainable Public Procurement -The Supplier's Experience-.

4 Bevindingen Schriftelijke Vragenlijsten

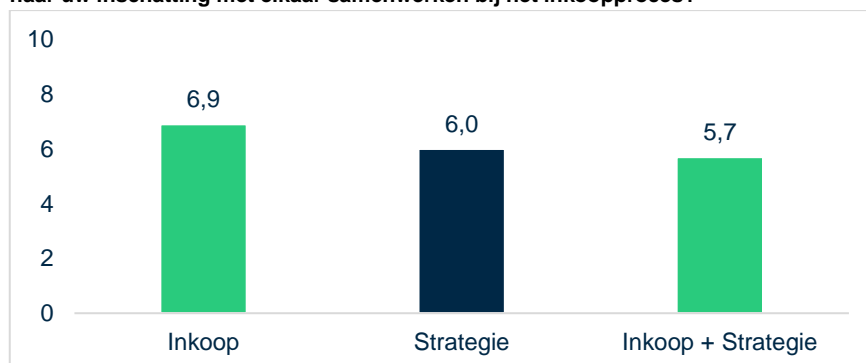
Voorafgaand aan de telefonische interviews hebben de respondenten via de mail een vragenlijst ontvangen. Deze schriftelijke vragenlijst is door 18 respondenten ingevuld en geretourneerd. De ingevulde vragenlijsten zijn als input gebruikt voor de telefonische interviews. In dit hoofdstuk staan de (kwantitatieve) uitkomsten van deze schriftelijke vragenronde op hoofdlijnen. Alle uitkomsten zijn terug te vinden in een separate dataset. Gezien de geringe omvang van de dataset zijn de cijfers in dit hoofdstuk niet statistisch significant. Deze kwantitatieve data dienen dan ook als indicatief te worden beschouwd.

1 Samenwerkingen bij inkoopprocessen

Interne samenwerking

Gemiddeld genomen geloven de respondenten dat de samenwerking tussen mensen met bij het inkoopproces betrokken rollen (zoals inkoper, opdrachtgever en contractmanager) iets intensiever is (gemiddeld 6,9) dan de samenwerking tussen mensen met bij verantwoording en strategie betrokken rollen (zoals budgethouder, beleidsmedewerker en bestuurder, gemiddeld 6,0). De samenwerking tussen mensen met bij het inkoopproces betrokken rollen en mensen met bij verantwoording en strategie betrokken rollen wordt met een 5,7 als nog iets minder intensief becijferd.

Kunt u aangeven in hoeverre de verschillende actoren binnen aanbestedende diensten (in het geval van aanbestedende diensten: binnen uw eigen organisatie) naar uw inschatting met elkaar samenwerken bij het inkoopproces?

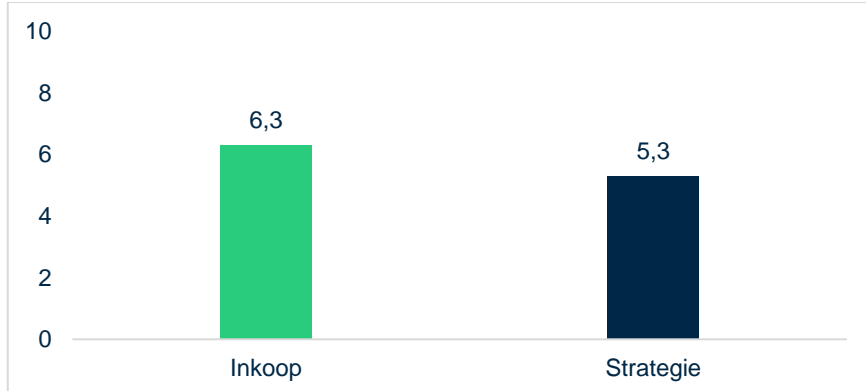


(schaal: 1 tot 10, waarbij 1 staat voor "werken niet of nauwelijks samen als het gaat om inkoop" en 10 voor "werken intensief samen als het gaat om inkoop")

Samenwerking met de markt

Gemiddeld genomen becijferen de respondenten de mate van samenwerking tussen bij het inkoopproces betrokken actoren (zoals inkoop, opdrachtgever en contractmanager) en de markt met een 6,3. De mate van samenwerking tussen bij verantwoording en strategie betrokken actoren (zoals budgethouder, beleidsmedewerker en bestuurder) en de markt krijgt een vol punt minder: 5,3 uit 10.

Kunt u aangeven in hoeverre de verschillende 'interne' actoren uit aanbestedende diensten (in het geval van aanbestedende diensten: binnen uw eigen organisatie) naar uw inschatting samenwerken met de markt als het gaat om het inkoopproces?

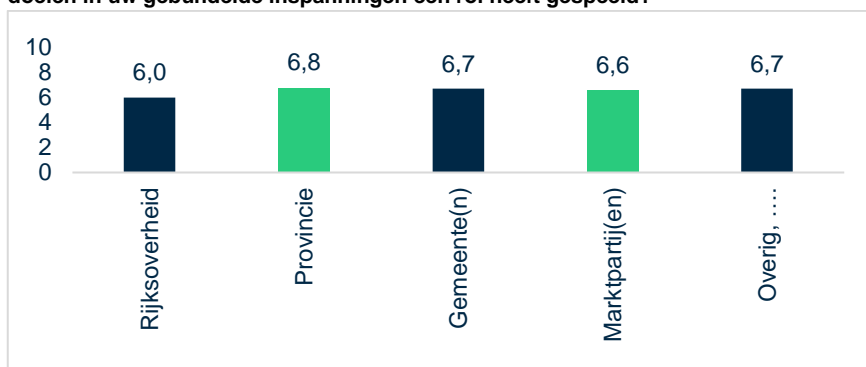


(schaal: 1 tot 10, waarbij 1 staat voor "werken niet of nauwelijks samen" en 10 voor "werken intensief samen")

Samenwerking tussen verschillende externe partijen

De meeste ondervraagden hebben in het verleden eens of vaker samengewerkt met andere partijen op het terrein van de inkoop. Het bereiken van maatschappelijke doelen speelde in deze inkoop samenwerkingen een rol van redelijke betekenis. Per samenwerkingspartner varieert dit op een schaal van 1 tot 10, van 6,0 (samenwerkingen met Rijksoverheid) tot 6,8 (Provincie).

Kunt u voor de partij(en) waarmee u de afgelopen 5 jaar weleens aan inkooptrajecten heeft bijgedragen aangeven of, en in hoeverre, het bereiken van maatschappelijke doelen in uw gebundelde inspanningen een rol heeft gespeeld?

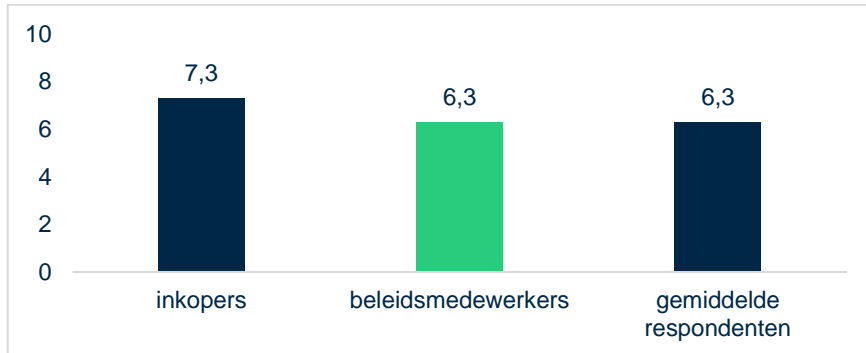


(schaal: 1 tot 10, waarbij 1 staat voor "bereiken van MVI-doelen speelde geen enkele rol" en 10 voor "bereiken van MVI-doelen was leidend bij de beslissingen")

2 Invloed

Gemiddeld genomen becijferen de respondenten hun mate van invloed met een 6,3, precies gelijk aan het cijfer dat de geïnterviewde beleidsmedewerkers hun eigen invloed hebben gegeven. Respondenten met een inkoopende rol geven hun mate van invloed een vol punt meer dan het gemiddelde: 7,3 uit 10.

Kunt u aangeven in welke mate u, vanuit uw functie en organisatie, invloed heeft op de inkoop van aanbestedende diensten (in het geval van aanbestedende diensten: uw eigen organisatie)?



(schaal: 1 tot 10, waarbij 1 staat voor "totaal geen invloed" en 10 voor "heel veel invloed")

3 Actieplannen MVI

Het gros van de respondenten, 15 uit 18, geeft aan bekend te zijn met het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Dit is in lijn met de verwachtingen, gezien alle respondenten werken bij organisaties die voor deze stakeholderanalyse zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij MVI.

Van de 18 respondenten geven er 13 aan dat hun organisatie een concreet plan van aanpak of actieplan heeft, en het overgrote merendeel (12) geeft aan ook (deels) bekend te zijn met de inhoud van dit plan. In totaal geven 5 respondenten aan dat hun eigen organisatie geen concreet plan van aanpak of actieplan heeft. In deze groep zijn zowel respondenten uit overheidshoek als respondenten uit kennis- en marktpartijen vertegenwoordigd.

Heeft uw organisatie een concreet plan van aanpak (of actieplan) voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen?

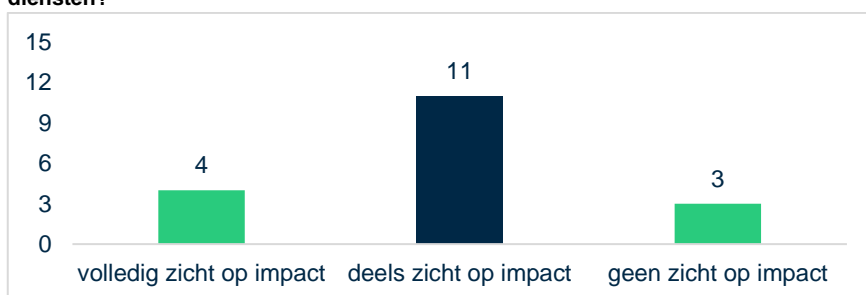


4 Impact

Inzicht

Het gros van de respondenten, zowel vanuit overheidshoek als vanuit kennis- en marktpartijen, geeft aan deels zicht te hebben op de impact op MVI die de eigen diensten/producten.

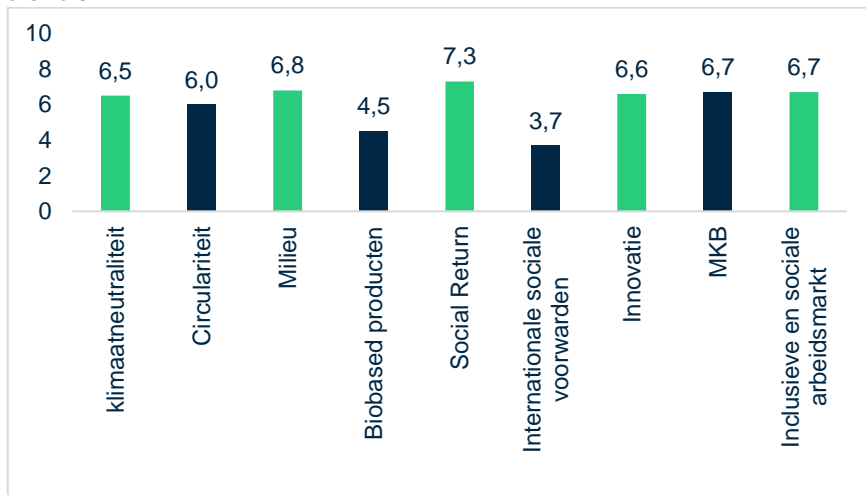
Heeft u of uw organisatie zicht op de feitelijke impact (de resultaten) van uw diensten/producten op (de realisatie van) MVI-doelstellingen van aanbestedende diensten?



Bijdrage per thema

Gemiddeld genomen wordt de bijdrage aan verschillende MVI-thema's met een 6 tot een 7 ingeschaald. De bijdrage aan Biobased producten (4,5) en Internationale Sociale Voorwaarden (3,7) wordt aanzienlijk lager ingeschat. De bijdrage aan Social Return (7,3) wordt juist weer iets hoger ingeschaald.

Kunt u aangeven in welke mate de door uw organisatie geleverde diensten/goederen bijdragen aan kabinetsdoelstellingen op het gebied van de verschillende MVI-thema's?

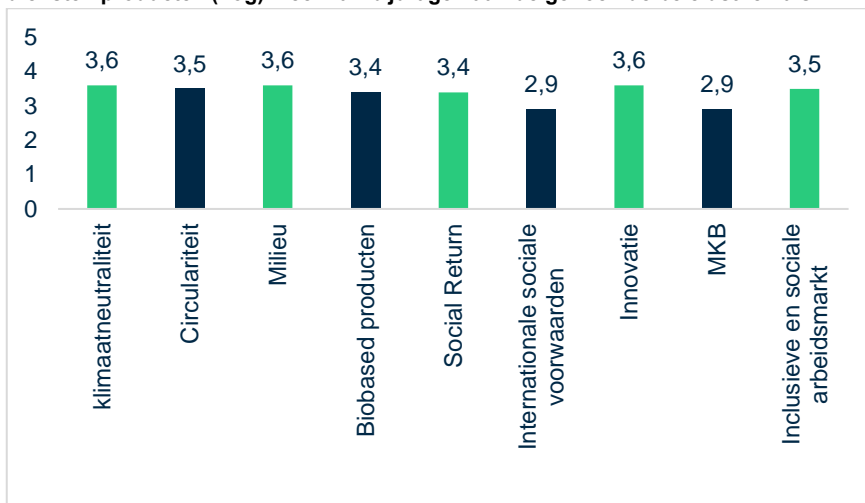


(schaal: 1 tot 10, waarbij 1 staat voor "geen bijdrage" en 10 voor "een maximale bijdrage")

Verbeterruimte

Met een gemiddelde becijfering van tussen de 2,9 (thema's MKB en Internationale Sociale Voorwaarden) en 3,6 (thema's Milieu en Innovatie) per thema zien veel respondenten nog mogelijkheden voor een toename van de bijdrage aan een of meer van de genoemde beleidsthema's.

Denkt u dat uw organisatie middels een ander of een aangescherpt aanbod van diensten/producten (nog) meer kan bijdragen aan de genoemde beleidsthema's?



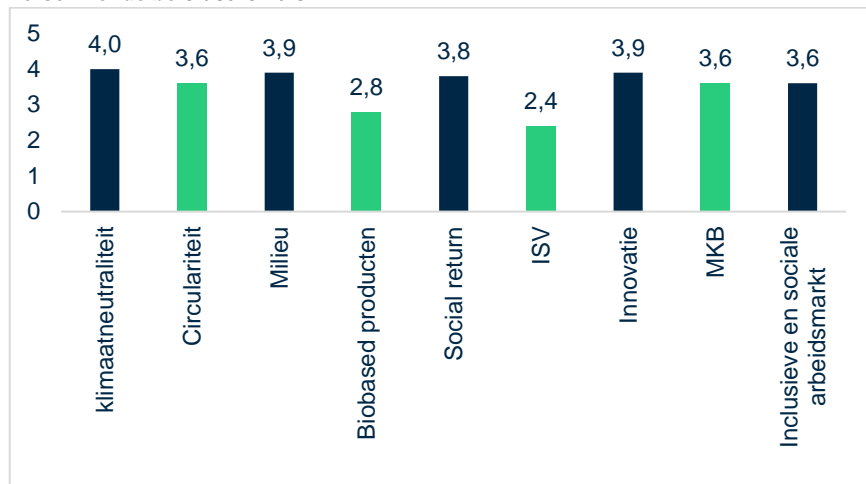
(schaal: 1 tot 5, waarbij 1 staat voor "zeker niet" en 5 voor "zeker wel")

5 Kennis

Per beleidsthema's

Het gros van de respondenten zegt voldoende kennis te hebben van maatschappelijk verantwoord inkopen voor de meeste beleidsthema's. Kennis met betrekking tot de thema's "Biobased producten" en "Internationale Sociale Voorwaarden" blijft daar wat bij achter, wat zich vertaalt in respectievelijk een 2,8 en 2,4 gemiddeld.

Heeft u of uw organisatie, naar uw mening, genoeg kennis van MVI voor de verschillende beleidsthema's?

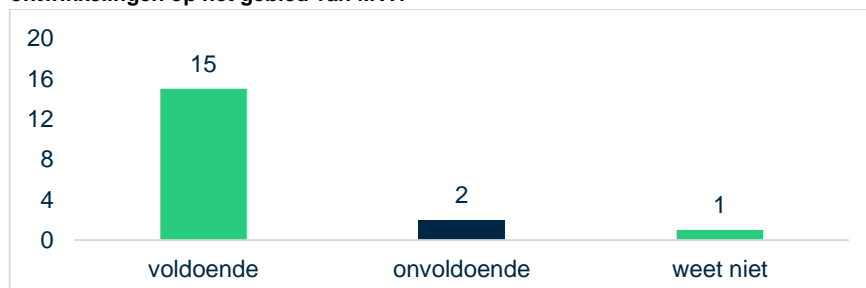


(schaal: 1 tot 5, waarbij 1 staat voor "de kennis is onvoldoende" en 5 voor "de kennis is uitstekend")

Ontwikkelingen

Het gros van de respondenten geeft aan dat zij of hun organisatie naar hun mening voldoende zicht hebben op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van MVI. De drie respondenten die aangaven onvoldoende zicht te hebben op nieuwe ontwikkelingen op MVI-gebied of het niet te weten kwamen allen uit overheidshoek.

Heeft u of uw organisatie, naar uw mening, voldoende zicht op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van MVI?

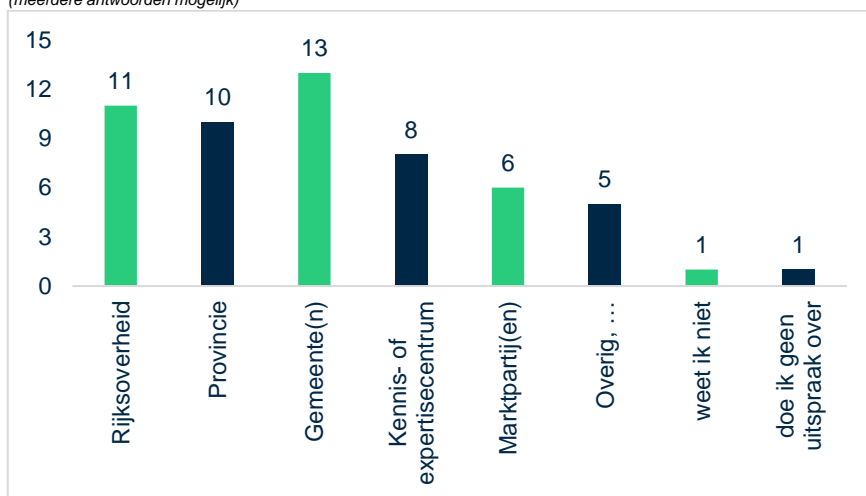


Kennisdeling

Het gros van de respondenten geeft aan dat zij aan kennisdeling over MVI hebben gedaan met een of meer overheden (Rijk, provincie en gemeente). Dit geldt zowel voor respondenten uit overheidshoek als voor respondenten uit kennis- en marktpartijen. Kennisdeling met kennis- of expertisecentra (8) of marktpartijen (6) komt iets minder vaak voor.

Met welke van de onderstaande partijen heeft uw organisatie de afgelopen 5 jaar weleens kennis op het gebied van MVI gedeeld?

(meerdere antwoorden mogelijk)

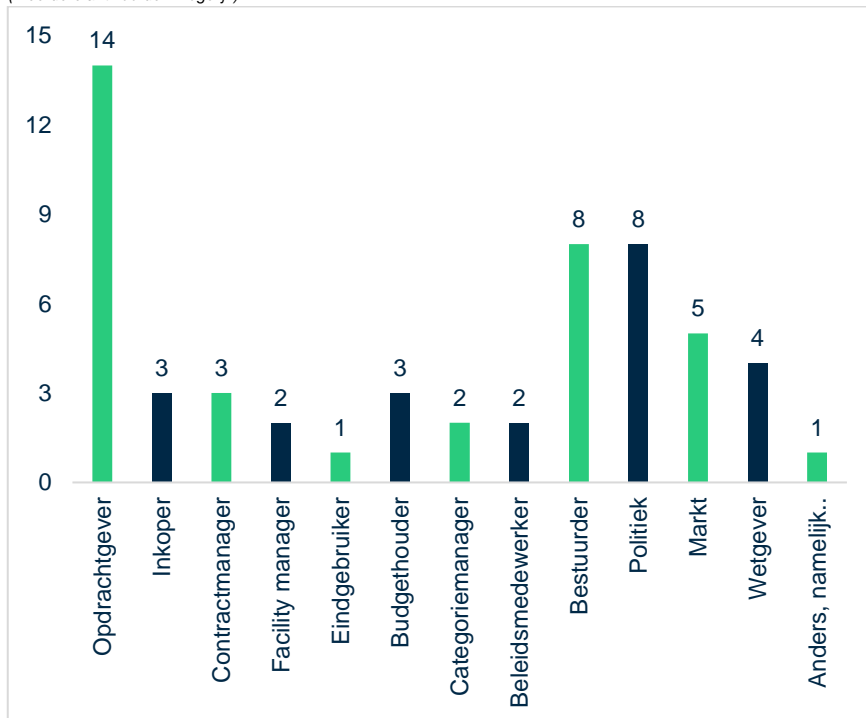


Verantwoordelijkheid

Het overgrote merendeel van de respondenten geeft aan dat de opdrachtgever (dit betreft de interne opdrachtgever voor respondenten die uit aanbestedende diensten komen, en de overheid als aanbestedende opdrachtgever voor respondenten uit markt- en kennispartijen) een grote verantwoordelijkheid voor MVI heeft. Ook de bestuurder en politiek worden vaak genoemd. De rollen verderop in het besluitvormingsproces, zoals budgethouder, facility manager en inkoper, worden veel minder vaak genoemd.

Bij wie ligt volgens u primair de verantwoordelijkheid voor MVI?

(meerdere antwoorden mogelijk)



5 Bevindingen Telefonische Interviews

Middels de telefonische interviews is dieper ingegaan op de vragen van de werkgroep MVI, en op de via desk en field research opgehaalde speerpunten en bevindingen. Tijdens het uitvoeren van de telefonische interviews zijn de volgende punten gesignaleerd:

1 MVI algemeen

Het algemene beeld onder de respondenten is dat de ambitie vanuit het Rijk op het gebied van MVI duidelijk is, en dat het Rijk deze ambitie afdoende uitdraagt. Het merendeel van de respondenten geeft wel aan dat ze een discrepantie tussen ambitie en uitvoering ervaren. De mate waarin aanbestedende diensten de ambities van het Rijk overnemen en MVI in hun inkoopprocessen integreren, en de mate waarin deze integratie succesvol is, verschilt. Verschillende respondenten geven aan dat de integratie van MVI nog niet in de gehele interne inkoopketen van aanbestedende diensten op orde lijkt te zijn. Bestuurders en beleidsadviseurs zijn actief bij de ambitiestelling, maar hierna wordt vaak naar de uitvoerende rollen veel verderop in de keten gekeken, in het bijzonder inkopers. De tussenliggende rollen, zoals budgethouder, jurist en projectcoördinator, zijn veelal nog weinig bij doorvoering van MVI-ambities betrokken. De meeste respondenten onderstrepen dat juist ook deze tussenliggende rollen meer betrokken zouden moeten worden bij de integratie van MVI in aanbestedende organisaties.

- Er is een brede behoefte aan meer inzichten in de concrete resultaten van MVI-beleid. Deze behoefte is er bij aanbestedende partijen, maar ook bij kennispartijen en marktpartijen. De behoefte betreft inzicht in zowel de eigen resultaten als de resultaten van anderen. Het huidige gebrek aan inzichten kan demotiverend werken, maakt eventuele evaluatie en afrekening van projecten en projectmedewerkers op MVI-resultaten moeilijker, en kan hierdoor MVI-innovatie vertragen. Zo gaf een van de respondenten als voorbeeld een MVI-innovatie, verkeersborden van bamboe, die momenteel binnen zo'n 15 verschillende gemeenten als pilot getest wordt of recentelijk getest is. De overtuiging bij deze respondent, die ook door verschillende andere respondenten gedeeld wordt, is dat een betere kennisdeling over voortgang en resultaten dubbel werk voorkomt, angst voor innovatief handelen wegneemt, en zo innovatie versnelt.
- Verschillende respondenten, zowel vanuit aanbestedende diensten als vanuit marktpartijen (zowel kennis-experts als opdrachtnemende partijen) geven aan dat markt en aanbestedende diensten elkaars taal letterlijk en figuurlijk niet altijd goed spreken. Vooral kleine en middelgrote marktpartijen (MKB'ers) hebben volgens diverse

respondenten soms onvoldoende kennis van hoe aanbestedingen werken, wat zij hiervoor moeten doen, en welke mogelijkheden aanbestedende diensten wel of niet hebben binnen een aanbestedingstraject. Men ziet hierin een rol voor het Rijk, die marktpartijen zou kunnen voorlichten, opleiden en begeleiden om beter op de kaders en behoeften van aanbestedende diensten in te kunnen spelen.

- Verschillende respondenten, zowel vanuit aanbestedende diensten als vanuit kennis- en marktpartijen, geven aan dat de ervaring leert dat marktpartijen soms meer willen of kunnen bieden op MVI-vlak dan dat er door aanbestedende diensten gevraagd wordt. Wanneer de vraag naar duurzame, sociale en anderszins maatschappelijk verantwoorde oplossingen uitblijft, of wanneer de keuze herhaaldelijk op een niet of minder duurzame, sociale of anderszins maatschappelijk verantwoorde aanbieder valt, kan dit ertoe leiden dat een marktpartij besluit om deze aspecten in het vervolg niet meer in hun aanbod op te nemen.

2 Het Rijk en het Manifest MVI

De uitgesproken ambities van het Rijk op MVI-gebied en het Manifest MVI worden door de meeste van de respondenten als positief ervaren. Het Manifest MVI fungeert als motivator en stok achter de deur voor het MVI-beleid van aanbestedende diensten. Wel melden diverse respondenten dat het manifest nog erg vrijblijvend is. Dit kan een beperkende factor zijn voor de daadwerkelijke integratie van MVI-doelen bij aanbestedende diensten. Diverse respondenten geven aan dat een minder vrijblijvend opgesteld Manifest MVI dan ook zou kunnen bijdragen aan de integratie van MVI-doelen binnen aanbestedende diensten. Kanttekening hierbij is dat veel respondenten ook aangeven dat hier ook een belangrijke faciliterende rol voor het Rijk is weggelegd. Zo zou het Rijk lokale bestuurders en beleidsmedewerkers aan moeten sporen, op moeten leiden en moeten faciliteren bij de integratie van MVI binnen de eigen organisatie.

- Veel van de respondenten uit aanbestedende diensten en kennispartijen ervaren de ambities en de input vanuit het Rijk als positief. Het Manifest MVI levert een belangrijk handvat om op bestuurlijk en beleidsniveau een stok achter de deur te creëren voor de integratie van MVI-beleid binnen de eigen organisatie.
- Het Manifest MVI wordt als een goede motivator en stok achter de deur voor agendering van MVI binnen aanbestedende diensten ervaren. Sommige respondenten, vooral in adviserende en beleidsmatige rollen binnen aanbestedende diensten, melden wel dat het huidige manifest nog zeer vrijblijvend is. Een manifest met concretere afspraken of doelstelling wordt genoemd als optie om MVI beter te verankeren binnen aanbestedende diensten. Anderzijds geven diverse respondenten vanuit decentrale overheden en koepelorganisaties aan

dat een minder vrijblijvend manifest wat hun betreft niet wenselijk is, omdat hiermee de eigen autonomie van de aanbestedende organisatie in het gedrang zou kunnen komen.

- Veelal wordt door medewerkers van aanbestedende diensten het eigen bestuur en beleid als belangrijkste verantwoordelijke aangemerkt voor de integratie van MVI binnen de eigen organisatie, maar wordt het Rijk genoemd als essentiële partij om lokale bestuurders en beleidsmedewerkers aan te sporen, op te leiden en te faciliteren om meer op MVI in te zetten binnen de eigen organisatie. Respondenten suggereren dat dit onder andere zou kunnen door meer en concretere wet- en regelgeving omtrent MVI-doelen, alsmede door meer (centrale) kennisdeling van behaalde resultaten en effecten.

3 Aanbestedende diensten

De kennis over MVI is binnen aanbestedende diensten, vooral bij de uitvoerende rollen zoals de inkoper, volgens de meeste respondenten redelijk tot goed op orde. Diverse respondenten geven aan dat zowel de kennis over als de interesse in MVI bij bestuurders, beleidsmedewerkers en tussenschakels in de keten zoals budgethouder en projectleider achterblijft. Hierdoor lijkt een dip in de MVI-keten te ontstaan. De aandacht voor MVI is aan het begin van de keten bij beleid en bestuur hoog op het moment van ondertekening van het Manifest MVI. Hierna wordt echter de stap naar inbedding van MVI in het dagelijks beleid en bestuur niet gemaakt, en wordt de verantwoordelijkheid voor uitvoering van MVI-beleid de facto vaak bij de inkoper belegd. Dit vergroot en verzwakt de rol van de inkoper, en kan de integrale inbedding van MVI in aanbestedende organisaties in de weg staan.

- De kennis over MVI binnen aanbestedende diensten wordt over het algemeen als vrij goed tot goed geëvalueerd. De meeste respondenten ervaren de kennis van de inkoper met betrekking tot MVI als goed tot zeer goed. In sommige gevallen wordt aangegeven dat de kennis met betrekking tot MVI bij bestuurder, beleidsmedewerker, budgethouder en/of projectleider soms nog achterblijft. Verschillende respondenten geven aan dat meer gefocust zou moeten worden op het betrekken en opleiden van bestuurders, beleidsmedewerkers, budgethouders, projectleiders en/of juristen op het gebied van MVI. Doorgaans ziet men dit als een rol voor PIANOo. Diverse respondenten geven aan dat zij ook wel al zien dat PIANOo zich in toenemende mate inspant om ook mensen met andere rollen dan die van inkoper te bereiken.
- Verschillende respondenten geven aan dat MVI-belangen en de belangen van budgethouder en projectleider nog niet genoeg met elkaar geharmoniseerd zijn. De focus van budgethouder en projectleider ligt volgens diverse respondenten bij veel aanbestedende diensten nog primair, of zelfs volledig, op het op tijd, juridisch correct en binnen budget uitvoeren van een aanbesteding.

Kwaliteitsdoelstellingen spelen in mindere mate een rol, en MVI-doelen lijken nog verder achteraan de rij te staan.

- De rol en invloed van de inkoper binnen het inkoopproces wordt als groot gezien, zowel door de inkoper zelf als door andere actoren binnen de organisatie. Hierdoor ligt bij de inkoper veel macht, maar ook veel verantwoordelijkheid. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat de inkoper nogal eens aanjager, adviseur, uitvoerder en analist in één is. Dit wordt als negatief ervaren, zowel door de inkoper zelf, die een hoge werkdruk ervaart en geen ruimte heeft om MVI proactief op te pakken, alsmede door mensen met andere rollen, die aangeven dat MVI te laat in de keten wordt geagendeerd en opgepakt, en teveel afhankelijk is van een enkele schakel binnen de keten. Er lijkt in diverse gevallen duidelijk geen sprake te zijn van een organisatiebrede integratie van MVI-beleid.
- De budgethouder is van essentieel belang om MVI-doelen te bereiken. “Wie betaalt, bepaalt” is een uitspraak die meermaals, soms in een iets andere bewoording, door respondenten is herhaald. Echter, de rol van budgethouder valt vaak samen met een of meer andere rollen. Welke rollen dit zijn verschilt per organisatie, en het verschilt ook per organisatie of, en zo ja wanneer, de budgethouder bij het vormen en uitvoeren van MVI-beleid is aangehaakt.

4 Markt

De communicatie tussen marktpartijen en aanbestedende diensten is volgens diverse respondenten nog niet optimaal. De redenen hiervan lijken te wisselen. Soms lijken de medewerkers van aanbestedende diensten zich niet bewust van de ruimte die wettelijke kaders bieden voor contact met de markt. Anderzijds sluit het aanbod van de markt en de vraag van aanbestedende diensten op het gebied van MVI-doelstellingen nog niet altijd op elkaar aan. Er zijn zowel respondenten die aangeven dat aanbestedingen soms niet ambitieus genoeg zijn voor de markt, en respondenten die juist melden dat de markt soms nog niet aan de MVI-ambities van aanbestedende diensten kan voldoen. Beide situaties lijken erop te duiden dat er ruimte is voor beter contact tussen aanbestedende diensten en marktpartijen in de voorbereidende en consulterende fase van aanbestedingstrajecten.

- Er is volgens verschillende respondenten (vanuit aanbestedende organisaties, kennispartijen en de markt zelf) nog een duidelijke angst om te communiceren met de markt. Diverse respondenten refereren terug aan de bouwfraude. Men is binnen aanbestedende diensten soms bang om juridische kaders te overtreden, of ervaart dat er (te) veel juridische grenzen zijn aan de mogelijkheden om MVI mee te nemen in aanbestedingen. Tegelijkertijd geven verschillende respondenten aan, waaronder diverse kennisspecialisten, dat dit beeld niet of niet volkomen terecht is. Er is volgens hen genoeg ruimte om te communiceren met de markt, en ook om aanbestedingen zodanig uit

te schrijven dat kleine (MKB), innovatieve en/of MVI-gerichte opdrachtnemers kunnen inschrijven en ook kans maken op een gunning. Echter, de kennis over deze mogelijkheden is niet altijd volledig aanwezig bij alle actoren in uitvoerende rollen in aanbestedende diensten. Ook wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat het verschuilen achter juridische kaders voor medewerkers van aanbestedende diensten ook een excuus kan zijn om niet met MVI aan de slag te hoeven.

- Sommige respondenten in een beleidsmatige of uitvoerende rol binnen een aanbestedende dienst geven aan dat de markt soms ook niet wil of simpelweg nog niet kan. Men ervaart dat soms iets wordt verlangd dat de markt nog niet, of nog niet in die mate, kan leveren.
- Diverse respondenten geven aan dat potentiële opdrachtnemers, vooral binnen sectoren waar ook veel wordt geleverd aan private organisaties en waar genoeg vraag is, MVI-gerelateerde voorwaarden als complicerend kunnen ervaren, waardoor opdrachtnemers ervoor kunnen kiezen om niet op aanbestedingen in te schrijven.

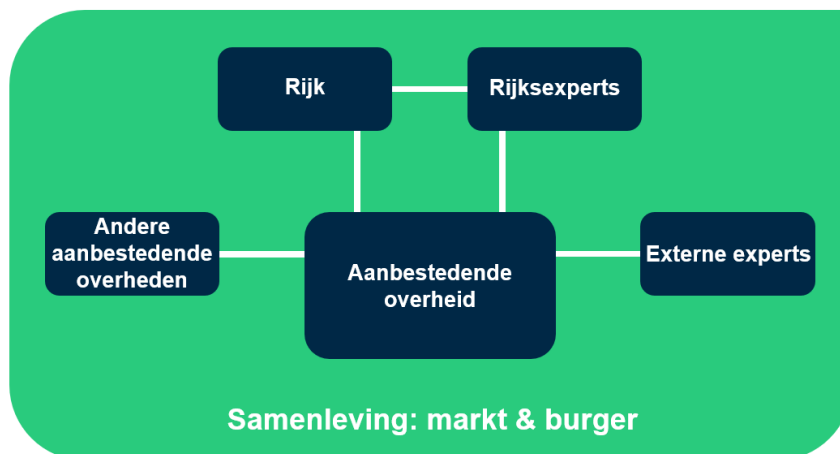
6 Schets Stakeholderveld en Verhoudingen

Op basis van het desk research, field research en de schriftelijke en telefonische interviews hebben wij het stakeholderveld geschetst. Vanwege de complexiteit van het stakeholderveld is dit op twee niveaus gedaan:

- een *interorganisationeel beeld*, waarin de verhoudingen tussen de verschillende betrokken stakeholders worden geschetst.
- een *intra-organisationeel beeld*, waarin wordt ingezoomd op de verhoudingen tussen de verschillende rollen binnen aanbestedende diensten.

1 Interorganisationeel: de verhoudingen tussen organisaties

Binnen het interorganisationele stakeholderveld staat de aanbestedende dienst centraal. Deze dienst, in onderstaand overzicht aangeduid als aanbestedende overheid, interacteert met verschillende stakeholders, te weten het Rijk, Rijksexperts, externe experts, andere aanbestedende diensten, de markt en de burger.



De rol van het Rijk

Het Rijk heeft in haar plan van aanpak MVI 2015-2020 de centrale ambitie en lange termijnvisie voor MVI gesteld. In samenspraak met andere betrokken partijen heeft het Rijk het Manifest MVI, een gezamenlijk convenant, vormgegeven. Dit biedt aanbestedende diensten handvatten om met MVI aan de slag te gaan. Nagenoeg alle respondenten ervaren dit als positief, en zien dat het Manifest MVI heeft

bijgedragen aan de agendering van MVI binnen aanbestedende diensten.

Anderzijds zijn er ook kanttekeningen geplaatst bij het Plan van Aanpak en het Manifest. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het Plan van Aanpak MVI en het Manifest MVI nog erg vrijblijvend zijn. Mogelijk zou een minder vrijblijvende aanpak tot een snellere integratie van MVI in aanbestedende diensten leiden. Anderzijds geven sommige respondenten die bij aanbestedende diensten of koepelorganisaties werken aan dat dit niet per se wenselijk is, omdat hiermee de autonomie van aanbestedende diensten zou kunnen worden aangetast.

Naast de sturende rol wordt ook de faciliterende rol van de Rijksoverheid geregeld genoemd. Zo wordt door respondenten die bij externe experts of lokale overheden werkzaam zijn gemeld dat het uitwerken van gestelde ambities ook vraagt om middelen. Er wordt aangegeven dat de budgetten voor inkoop niet altijd ruimte bieden voor integratie van de gewenste MVI-doelen.¹² MVI concurreert in inkooptrajecten nog vaak met tijds- en budgetseisen, en delft volgens diverse respondenten – mede door de vrijblijvendheid van het manifest en van MVI-plannen binnen de eigen organisatie – nog geregeld het onderspit in deze afweging.

De rol van Rijksexperts

De rol van de Rijksexperts op het gebied van MVI, ondergebracht in PIANOo, wordt door de meeste respondenten als positief ervaren. Ook bij Rijkswaterstaat zitten diverse MVI-experts, maar deze zijn door de gesproken respondenten amper aangehaald als bron van expertise.

Men ziet dat PIANOo bijdraagt aan de groei van bewustzijn over MVI binnen de eigen organisatie. Wel wordt aangegeven dat de focus van PIANOo vooral in het verleden veel op de inkoper heeft gelegen, terwijl juist ook de mensen met andere rollen in de keten van het besluitvormingsproces voor MVI betrokken zouden moeten worden bij MVI-doelen. Bestuurders, beleidsmedewerkers, budgethouders, juristen, projectleiders; allen worden genoemd als belangrijke bij MVI betrokken schakels die PIANOo zou kunnen informeren en opleiden. Diverse respondenten zien al wel dat de focus van PIANOo verschuift van inkoper naar een bredere doelgroep.

¹² Rebel, 2019. Bekostiging en financiering van transitiegericht inkopen.

Enkele respondenten gaven tevens aan dat zij graag zouden zien dat het Rijk meer experts “het land in” stuurt. Men geeft aan dat er behoefte is aan experts die in inkooptrajecten bij aanbestedende diensten meelopen, en die op deze manier hun kennis over MVI in de hele keten binnen een aanbestedende dienst kunnen overdragen. Dergelijke programma’s zijn er in het verleden reeds geweest, in de vorm van expertpools, maar hier betrof het een beperkte inzet op locatie van 1 tot 5 dagen. De door de respondenten geschetste behoefte vraagt om een intensievere aanpak waarbij een Rijksexpert gedurende een geheel inkooptraject meedraait binnen de organisatie en in contact is met de verschillende actoren binnen de inkoopketen.

De rol van Externe Experts

Aanbestedende diensten lijken zich voor algemene kennis over Maatschappelijk Verantwoord Inkopen vooral te wenden tot PIANOo, en in mindere mate tot zzp’ende inkoopexperts. Ook noemen enkele respondenten Nevi als bron van kennis en informatie op het gebied van MVI. Nevi biedt als kennisbron en opleider voor inkopers diverse tools en trainingen op het gebied van MVI.¹³

Voor specialistische kennis over specifieke MVI-thema’s zoals circulariteit of social return, en voor bijbehorende inhoudelijke kennis over in te kopen producten en diensten, wenden aanbestedende diensten zich vooral tot externe experts. Voorbeelden die voorbij komen zijn Copper8, Social Impact Factory, Social Enterprise NL, Deltares, TNO, COB, Bouwcampus en TU Delft.

Respondenten werkzaam bij aanbestedende diensten en respondenten werkzaam bij externe experts geven aan dat de externe expert steeds beter gevonden wordt door aanbestedende diensten.

De rol van andere aanbestedende diensten

Een aanbestedende dienst wordt uiteraard ook beïnvloedt door andere aanbestedende diensten. Zo kunnen verschillende aanbestedende diensten van elkaar leren, kennis delen, maar bijvoorbeeld ook gezamenlijk inkopen. Aanbestedende diensten werken al veel samen op het gebied van inkoop. Dit is terug te zien in inkoop samenwerkingen als de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Stichting RIJK. Ook samenwerking zonder geformaliseerd samenwerkingsverband komt veel

¹³ <https://nevi.nl/mvi>

voor. Bijvoorbeeld op het thema energie wordt door gemeenten, waterschappen en provincies veel samengewerkt.

Samenwerking op het gebied van kennisdeling over MVI in aanbestedingstrajecten tussen aanbestedende diensten wordt door veel respondenten als waardevol gezien. Goed zicht op wat andere aanbestedende diensten op het gebied van MVI doen kan dubbel werk voorkomen, en kan ervoor zorgen dat geslaagde projecten snel weerklank vinden. De respondenten zijn wisselend positief over de huidige mate en wijze van kennisdeling tussen aanbestedende diensten. Er wordt al veel kennis tussen en door aanbestedende diensten gedeeld, maar veel respondenten zouden hier meer structuur in willen zien. Dit zou bijvoorbeeld kunnen middels een centrale kennisbank met daarin de ervaringen die aanbestedende diensten opdoen met MVI-inkooptrajecten, inclusief documentatie van het gehele proces. Hier zou PIANOo volgens diverse respondenten een belangrijke rol in kunnen spelen. PIANOo heeft al veel praktijkvoorbeelden op de eigen website staan, maar deze lijken nog niet door alle respondenten gevonden te worden en er lijkt bij diverse respondenten behoefte te zijn aan een meer gestructureerde MVI-kennisbank.

De rol van de markt

Als aanbieders en opdrachtnemers beïnvloeden marktpartijen alle betrokken stakeholders, en worden zij ook door alle stakeholders beïnvloed. Zo spelen marktpartijen in op overheidsambities en zijn zij zowel afnemer van kennis en diensten als leverancier van kennis en diensten bij MVI-experts. Ook is de wisselwerking tussen aanbestedende diensten en markt tweezijdig: de ambities en mogelijkheden van aanbestedende diensten op het gebied van MVI beïnvloeden het gedrag en aanbod van de markt, en het gedrag en aanbod van de markt beïnvloedt de ambities en mogelijkheden van aanbestedende diensten. Vanwege deze veelzijdige rol is de markt weergegeven als alomvattend onderdeel van het stakeholderveld.

De rol van de markt binnen MVI-integratie in de aanbestedingen van aanbestedende diensten is divers. Marktpartijen zijn aanbieders, maar ook kennisbron en soms ook aanjager van MVI-innovatie. Doordat het aantal respondenten dat bij een marktpartij werkte binnen de stakeholderselectie beperkt was valt op basis van dit onderzoek weinig op te maken over hoe marktpartijen hun eigen positie en rol in het stakeholderveld zien. Wel kan op basis van de feedback van respondenten, zowel werkend bij marktpartijen als werkend bij andere

organisaties, de verhoudingen en wisselwerking tussen de markt en aanbestedende diensten geschetst worden.

De kwaliteit van het contact tussen markt en aanbestedende diensten wordt als wisselend ervaren. Ook lijken aanbestedingen niet altijd aan te sluiten op de mogelijkheden en onmogelijkheden van de markt. Zo geven diverse respondenten aan dat aanbestedingen soms overambitieuze, en soms juist niet ambitieus genoeg zijn: de markt kan maatschappelijker verantwoord leveren, of kan juist niet mee in de MVI-ambities van de aanbestedende partij. Verschillende respondenten melden dat er meer contact tussen aanbestedende diensten en de markt zou moeten zijn. Zo zou er meer aan marktconsultatie gedaan kunnen worden. Hiermee zouden aanbesteding en beschikbaar aanbod beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Ook geven diverse respondenten aan dat MVI-ambities soms beter in de gunning van aanbestedingen meegenomen zouden mogen worden. Respondenten melden ervaringen waarin MVI-ambities in een uitvraag ingeschreven worden, maar waar uiteindelijk een goedkopere partij boven partijen die beter aan de gestelde MVI-ambities voldoen verkozen wordt. Anderzijds is er ook behoefte aan controle op de uitvoering van MVI-vereisten. Zo wordt meermaals aangegeven dat de controle op MVI-aspecten van een opdracht momenteel vaak beperkt is, wat 'cowboy-gedrag', het niet meenemen van geoffreerde MVI-aspecten in de uitvoering, in de hand werkt en welwillende marktpartijen benadeelt.

De rol van de burger

Net als de markt speelt ook de burger een diverse rol die alle stakeholders beïnvloedt en door alle stakeholders wordt beïnvloedt. De burger is, mede met het oog op de beschikbare tijd en middelen, niet meegenomen in de stakeholdersselectie voor dit onderzoek. De burger heeft echter toch een centrale rol in het stakeholderveld gekregen. Wij gaan er hierbij vanuit dat sentimenten in de maatschappij een aanzienlijke rol spelen bij de agendavorming en -invulling op het gebied van MVI.

2 Intra-organisatieel: de verhoudingen binnen aanbestedende diensten

Nagenoeg alle respondenten zijn het met elkaar eens dat het van belang is dat mensen met rollen, die een relatie hebben met MVI binnen aanbestedende diensten, MVI zien als een integraal onderdeel van hun werkzaamheden, en ook genoeg kennis over MVI hebben. Op basis van de input van de gesproken respondenten is een ideaal verloop van MVI-trajecten geschetst. Dit verloop begint met de integratie van MVI-doelen in de inkoopketen van aanbestedende diensten door de bestuurder, en in mindere mate door de beleidslaag. Hierna volgt het werk voor veel tussenliggende schakels, te weten de diverse bij een aanbesteding betrokken adviseurs, contractmanagers, juristen, budgethouders en projectleiders.



Uiteindelijk ligt de uitvoerende taak bij de inkoper.

Diverse respondenten geven aan dat zij in de praktijk zien dat de schakels die tussen bestuur en beleid aan de ene kant en de inkoper aan de andere kant inliggen vaak niet of slechts beperkt betrokken zijn bij MVI-ambities. Hierdoor moet de inkoper geregeld 'terug' naar bijvoorbeeld de projectleider, budgethouder of contractmanager om MVI-doelen en mogelijkheden voor integratie van deze doelen in het inkoopbeleid alsnog te agenderen.

De rol van de bestuurder

De bestuurder krijgt door vele respondenten een sleutelrol toebedeeld: is de bestuurder zich bewust van en begaan met MVI-ambities, dan heeft dit veel invloed op de mate waarin de actoren in de rest van de keten MVI oppaken. De meeste respondenten zijn het erover eens dat de bestuurder momenteel goed betrokken is bij de primaire ambitiestelling, bijvoorbeeld via ondertekening van het Manifest MVI. Wel geven diverse respondenten aan dat er nog grote verschillen tussen bestuurders zijn in hoeverre zij ook na dit 'startschot' betrokken blijven bij MVI-ambities. Bestuurders die deze ambities doorlopend herhalen hebben een grotere impact binnen de eigen organisatie dan bestuurders die na een moment van ambitiestelling, zoals ondertekening van het Manifest MVI, minder van zich laten horen op MVI-vlak.

De rol van de beleidsmedewerker

De meeste respondenten zien de beleidslaag niet als een schakel die een hoge verantwoordelijkheid voor de integratie en uitvoering van MVI binnen aanbestedende diensten zou moeten hebben. Tegelijkertijd wordt de beleidsmedewerker wel enkele keren genoemd als de persoon die de bestuurder meeneemt en begeleidt in de MVI-ambitiestelling.

De ‘tussenrollen’

In de MVI-keten zijn veel ‘tussenrollen’ betrokken, zoals adviseurs, contractmanagers, juristen, budgethouders en projectleiders. Soms vallen rollen, zoals budgethouder en projectleider, samen onder dezelfde persoon. Al deze rollen worden door de meeste respondenten niet als hoog verantwoordelijk voor de integratie en uitvoering van MVI binnen aanbestedende diensten gezien.

Tegelijkertijd erkent het gros van de respondenten dat deze rollen wel een sleutelpositie hebben: wanneer een jurist, budgethouder of projectleider niet betrokken bij en begaan is met MVI-ambities kan deze de integratie en uitvoering van MVI-doelen binnen een aanbestedende dienst tegenwerken. Hierom wordt het als belangrijk gezien dat juist ook deze tussenrollen betrokken worden binnen het MVI-proces, dat zij genoeg kennis over MVI hebben, en ook genoeg aangestuurd worden op de integratie van MVI in hun werkzaamheden. Volgens verschillende respondenten is hiervoor extra scholing voor deze tussenrollen nodig, bijvoorbeeld door PIANOo. Daarnaast zou meer en concreter personeelsbeleid op MVI-vlak binnen aanbestedende diensten nodig zijn, in het bijzonder met betrekking tot de integratie van MVI in de functietaken en in functioneringsevaluaties van bij MVI-trajecten betrokken medewerkers.

De rol van de inkoper

De inkoper wordt door veel respondenten niet gezien als een rol met grote verantwoordelijkheid voor de integratie en uitvoering van MVI binnen aanbestedende diensten. Tegelijkertijd zien respondenten, waaronder inkopers zelf, dat de inkoper de facto wel een grote rol heeft. De MVI-ambities lijken na ambitiestelling door bestuur en beleid vaak de tussenrollen over te slaan, en weer op te duiken bij de inkoper. De inkoper moet hierdoor vaak nog terug naar tussenrollen als jurist, projectleider en budgethouder voor de integratie van MVI-doelen. Diverse respondenten geven aan dat dit problematisch is, omdat hierdoor de discussie over de integratie van MVI-doelen in aanbestedingen vaak te laat komt. Wanneer plannings, budgetten en juridische kaders reeds gesteld zijn is het

alsnog integreren van MVI-doelstellingen in een aanbesteding lastig. Tevens levert dit een spanning op tussen de inkoper en andere rollen. De inkoper moet immers langs de deuren van collega's die eerder in de keten zitten met het verzoek om alsnog MVI in aanbestedingen te integreren. Bijkomend nadeel van de huidige situatie is dat een inkoper met weinig interesse in MVI momenteel makkelijk MVI-ambities naast zich neer kan leggen, zonder dat projectleider of andere 'tussenrollen' de inkoper hierop zullen aanspreken.

MVI wordt ook vaak genoemd als complicerende factor voor de inkopersrol. Verschillende respondenten zien dat de inkoper van primair uitvoerend is veranderd in iemand die adviserend, strategisch, analytisch én uitvoerend is. Binnen sommige aanbestedende diensten is de inkopersrol al opgeknipt in diverse specialisaties, maar er wordt ook meermaals aangegeven dat inkopers binnen aanbestedende diensten vaak nog teveel petten dragen. De verdere opsplitsing van de inkopersrol is volgens veel respondenten wenselijk, zodat inkoopmedewerkers zich kunnen specialiseren in hun adviserende, strategische, analytische of uitvoerende rol, en zodat het type werkzaamheden van inkoopmedewerkers beter kan worden gematcht met de persoonlijke kennis en vaardigheden van medewerkers.

7 Conclusies

1 Ambities

Het Rijk heeft haar MVI-ambities duidelijk geformuleerd, en deze ambities worden door aanbestedende diensten op bestuurs- en beleidsniveau breed gedragen. De daadwerkelijke verankering van MVI-ambities binnen aanbestedende diensten verschilt echter nog sterk van organisatie tot organisatie. Ook de mate waarin aanbestedende diensten succesvol zijn in het zetten van de stap van ambitie naar beleid en uitvoering verschilt sterk van organisatie tot organisatie. Het lijkt nog met regelmaat voor te komen dat MVI-resultaten binnen aanbestedende diensten vooral afhankelijk zijn van de ambities en inspanningen van een of enkele enthousiaste individuen in de keten, dit kan elke actor van een bestuurder tot een inkoper zijn, in plaats van de MVI-ambities en inspanningen van de organisatie als geheel.

De meeste respondenten zijn het erover eens dat het integraal opnemen van MVI-ambities door de gehele interne inkoopketen van aanbestedende diensten van belang is voor het grootschalig omzetten van MVI-ambities in MVI-resultaten. Dit houdt onder andere scholing op het gebied van MVI-thema's en integratie van MVI-ambities in doelstellingen voor alle interne rollen van de inkoopketen van aanbestedende diensten in. Diverse stakeholders geven aan dat zij hierin een belangrijke rol voor het Rijk zien weggelegd. Deze rol kan onder andere bestaan uit kennisontwikkeling, kennisdeling, het scheppen en communiceren van juridische kaders die voldoende ruimte aan MVI-beleid bieden, en het scheppen en communiceren van juridische en beleidsmatige kader die aanbestedende diensten aanzetten tot het integreren van MVI in hun inkoopbeleid.

2 Rollen binnen aanbestedende diensten

Het intra-organisationale stakeholderveld binnen aanbestedende diensten kent veel verschillende rollen. Bestuurder, beleidsadviseur, contractmanager, jurist, projectleider, budgethouder, en inkoper vormen allen belangrijke rollen binnen de MVI-inkoopketen. De meeste respondenten geven aan dat het ideale scenario voor MVI-verankering binnen aanbestedende diensten bestaat uit een situatie waarin al deze rollen kennis hebben van relevante MVI-thema's, MVI zien als een wezenlijk onderdeel van hun takenpakket, en MVI integreren in hun takenpakket. Belangrijke kanttekening hierbij is dat het bestaan van

passende juridische kaders, de beschikbaarheid van bij de rol passende kennis en opleidingen, en beschikbaarheid van voldoende tijd en budgetten om MVI in de werkzaamheden te integreren allen als basisvoorwaarden voor de integrale verankering van MVI in aanbestedende diensten worden gezien.

In de praktijk komt het volgens diverse respondenten vaker voor dat MVI slechts in een deel van de interne keten van aanbestedende diensten geïntegreerd is. De bestuurder heeft hierin volgens diverse respondenten een sleutelrol: wanneer de bestuurder om is, en MVI ook actief en prominent agendeert, dan volgt de rest van de organisatie. Er zijn echter meerdere wegen die naar Rome leiden. Zo noemen diverse respondenten voorbeelden waarin een projectleider of inkoper met een persoonlijke passie voor MVI als drijfveer achter de agendering en uitvoering van MVI-ambities als aanjager fungeert. De meeste respondenten plaatsen hierbij echter de kanttekening dat dit een suboptimale weg is, en dat een solide integratie van MVI binnen de gehele keten beter zou zijn.

De rol van de inkoper wordt door verschillende respondenten als groot, en door sommigen als te groot, ervaren. Zowel inkopers als respondenten met andere rollen geven aan dat de taken van de inkoper verbreed en verzaamd lijken te worden door MVI. De inkoper is adviseur, analist, strateeg en daadwerkelijk inkoper in één. Dit geeft de inkoper relatief veel macht in het inkoopproces, iets wat ook zo wordt ervaren door diverse van de geïnterviewde inkopers. Met name kennispartijen en beleidsmakers geven aan behoefte te hebben aan een verdere differentiatie tussen adviserende, uitvoerende en analyserende taken van de inkoper. Hier zou invulling aan gegeven kunnen worden door meer te sturen op het opleiden en inzetten van verschillende types inkopers, met specialisaties in de adviserende, uitvoerende, of analytische hoek. Alternatief zou gekeken kunnen worden naar welke taken op bijvoorbeeld analytisch en adviserend vlak momenteel bij de inkoper belegd zijn, en waar deze taken eventueel beperkt of bij een ander individu belegd kunnen worden. Beide routes zouden ruimte kunnen scheppen voor betere integratie van MVI in de taken van de inkoper, die nu in de ogen van diverse respondenten vaak erg veel taken en belangen moet balanceren.

3 Verhoudingen markt en aanbestedende diensten

De communicatie tussen markt en aanbestedende diensten op het gebied van MVI is volgens de meeste respondenten nog niet optimaal. Er is vanuit diverse hoeken behoefte aan aanbestedingen die MVI aantrekkelijk maken voor de markt, met duidelijk test- en meetbare indicatoren. Belangrijk is dat deze ook daadwerkelijk getest en gemeten worden, om cowboy-gedrag van marktpartijen die op het gebied van MVI wel beloven maar niet leveren te voorkomen. Aanbestedingen dienen hiernaast aan te sluiten op de mogelijkheden die de markt heeft. Diverse respondenten geven aan dat MVI-gerelateerde ambities en eisen in aanbestedingen relatief vaak te ambitieus, of juist niet ambitieus genoeg worden gesteld.

Om MVI-ambities en -eisen in aanbestedingen beter op de mogelijkheden en onmogelijkheden van de markt te laten aansluiten is meer communicatie tussen markt en aanbestedende diensten in de vroege fasen van een aanbestedingsproces gewenst. Diverse respondenten uit de hoek van de kennispartijen, bestuur en beleid geven aan dat aanbestedende diensten genoeg juridische ruimte hebben om de markt te consulteren en gedurende aanbestedingstrajecten op passende wijze met de markt te communiceren. Ook voor het opnemen van MVI-ambities en -eisen in aanbestedingen zou genoeg juridische ruimte zijn. Het lijkt er echter op dat de kennis over en het inzicht in de ruimte voor zowel het contact met de markt tijdens aanbestedingsprocedures als het daadwerkelijk inschrijven van MVI-ambities en -eisen in aanbestedingen niet altijd op orde is bij uitvoerende rollen. Zowel tijdens het desk en field research als tijdens de interviews kwam regelmatig naar voren dat medewerkers van aanbestedende diensten met een uitvoerende rol juridische beperkingen bij de implementatie van MVI-ambities en -eisen in aanbestedingstrajecten ervaren. Ook komt naar voren dat deze, al dan niet terecht, ervaren beperkingen kunnen worden aangehaald als argument om MVI niet mee te nemen in een aanbestedingstraject.

4 Kennis

Diverse respondenten geven aan dat zij het idee hebben dat de kennisdeling tussen de verschillende aanbestedende diensten op het gebied van MVI steeds beter verloopt. Zowel kwalitatief als kwantitatief. Er wordt nog wel ruimte voor verbetering gezien. Ook de centrale informatievoorziening over MVI vanuit het Rijk wordt als voldoende ervaren. De weg naar PIANOo wordt goed gevonden, en de ervaringen met PIANOo zijn doorgaans positief. De focus van PIANOo mag volgens

verschillende respondenten wel nog meer verbreed worden van primair de inkoper naar ook de bestuurder, beleidsmedewerker, contractmanager, budgethouder, jurist en projectleider. Wel geven de respondenten aan dat zij deze verbreding ook al langzaam op gang zien komen.

Naast PIANOo zijn er verschillende specialistische kennis- en adviesbureaus voor de meeste MVI-thema's. Deze bureaus worden volgens diverse respondenten steeds vaker door aanbestedende diensten gevonden.

Zowel aanbestedende diensten als markt- en kennispartijen geven aan dat er behoefte is aan meer inzicht in procesmatigheden van het aanbestedingsproces. Ook wordt de behoefte naar meer inzicht in de juridische mogelijk- en onmogelijkheden binnen het aanbestedingsproces door diverse respondenten uit markt- en overheidshoek genoemd.

8 Aanbevelingen

Op basis van het desk en field research en de interviews komen wij tot de volgende aanbevelingen voor het Rijk:

1 Ambities

- Bespreek en definieer duidelijk de verhoudingen tussen Rijk en de aanbestedende diensten met aanbestedende diensten. Belangrijk is dat hierin ook de mate van autonomie die aanbestedende diensten hebben en de mate van ondersteuning die het Rijk aan aanbestedende diensten dient te bieden aan bod komt.
- Motiveer aanbestedende diensten om van MVI-ambities en -doelstellingen naar concrete maatregelen en resultaten te gaan in de inkoop en aanbesteding. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in een nieuw plan van aanpak MVI en bij de vorming van een nieuw Manifest MVI aan te sturen op hardere afspraken over aanpak en resultaten.

2 Rollen binnen aanbestedende diensten

- Ga op zoek naar manieren om te stimuleren dat MVI al bij het begin van inkoopprocessen van aanbestedende diensten geagendeerd wordt, en dat vanuit bestuurders van deze diensten het belang van MVI opgelegd wordt aan actoren verderop in de inkoopketen. Wanneer bestuurders hier niet op aansturen of niet voldoende in slagen mist soms de motivatie bij latere schakels zoals budgethouders of contractmanagers om met MVI aan de slag te gaan. MVI komt anders pas weer opzetten als thema bij de inkoop, die in een laat stadium van het inkoopproces veelal de tijd, macht en middelen mist om MVI-doelen alsnog te integreren in de inkoop.
- De rol van de inkoop is complex en veelzijdig geworden. Binnen veel aanbestedende diensten lijken rollen als adviseur, analist, strateeg en daadwerkelijk inkoop vaak in dezelfde functie samen te komen. Het zou verstandig kunnen zijn om binnen de traditionele functie van inkoop verschillende sub-rollen concreter te definiëren, uit te dragen, en vanuit PIANOo met informatie en training op maat te faciliteren: ten minste voor inkoopadviseurs, uitvoerend inkoopers en inkoopanalisten.

3 Verhoudingen markt en aanbestedende diensten

- Focus op het verder informeren van de medewerkers van aanbestedende diensten over de (juridische) mogelijkheden en onmogelijkheden om MVI-doelen in aanbestedingen te integreren, en om met de markt in contact te treden over wederzijdse behoeften en wensen op het gebied van MVI. Hier zou bijvoorbeeld een al

dan niet doorontwikkelde variant van de infographic tendercommunicatie voor kunnen worden ingezet¹⁴.

- Biedt opdrachtnemende partijen informatie en begeleiding die helpt bij het beter begrijpen van de mogelijkheden en onmogelijkheden die een aanbestedende dienst heeft binnen aanbestedingsprocedures. Focus hierbij in het bijzonder op informatiedeling met (innovatieve) midden- en kleinbedrijven. Een goed voorbeeld van hoe deze informatiedeling en begeleiding al wordt geboden is het versnellingshuis¹⁵. Dit is echter volledig gericht op circulariteit, terwijl ook voor andere MVI-thema's zoals social return en internationale sociale voorwaarden een dergelijk platform van toegevoegde waarde zou zijn.

4 Kennis

- Verleg de focus van PIANOo nog meer van het opleiden en informeren van inkopers naar het opleiden en informeren van andere rollen binnen aanbestedende diensten. Denk hierbij in het bijzonder aan bestuurders, beleidsmedewerkers, projectleiders, budgethouders en juristen.
- Ontwikkel een platform voor informatiedeling over met MVI behaalde resultaten en impact. Bij voorkeur iets waarin input van de eigen organisatie gemakkelijk kan worden ingevoerd en geëvalueerd, en waar ook de resultaten van andere aanbestedende organisaties duidelijk en concreet ontsloten worden. Zorg ervoor dat middels dit platform zoveel mogelijk inzicht in het gehele proces van verkenning tot (na) uitvoering wordt gegeven, inclusief bijbehorende procesdocumentatie. Een dergelijk platform kan invulling geven aan de in hoofdstuk 5 aangekaarte breed gedragen behoefte aan meer inzichten in de concrete resultaten van MVI-beleid.
- Focus op het uitdragen van concrete praktijkvoorbeelden van succesvol gebruik van de mogelijkheden tot samenwerking met de markt om MVI-doelen te behalen, en schets hierin duidelijk binnen welke kaders de markt betrokken is en hoe het opstellen van de aanbesteding heeft bijgedragen aan het behalen van MVI-doelen.

¹⁴ PIANOo, 2018. Infographic: Beter Aanbesteden doe je zo! Onderdeel van de actieagenda "Beter Aanbesteden", verkregen van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Beter%20aanbesteden%20doe%20je%20zo-februari2018.pdf>

¹⁵ Versnellingshuis CE. (z.d.). Geraadpleegd op 11 januari 2020, van <https://versnellingshuisce.nl/>

9 Bijlagen

1 Overzicht geïnterviewde stakeholders

Voor deze stakeholderanalyse zijn twintig interviews uitgevoerd. Achttien interviews met een (1) respondent, en twee duo-interviews met twee (2) respondenten. Hieronder vindt u een lijst van de geïnterviewde stakeholders naar organisatie en rol:

Conducto – Directeur Inkoopadvies
Copper8 – Adviseur Circulair Inkopen
Gemeente Den Haag – Adviseur /directieadviseur
Gemeente Helmond – Contractbeheerder (duo-interview)
Gemeente Helmond – Inkoopanalist (duo-interview)
Gemeente Lansingerland – Inkoopadviseur
Gemeente Zevenaar – Beleidsmedewerker
Metropoolregio Amsterdam – Coördinator / Grondstoffenregisseur
Metropoolregio Rotterdam Den Haag - Jurist
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Beleidsmedewerker
OM Energie – Communicatiemanager
PIANOO – Adviseur Maatschappelijk Verantwoord Inkopen
PIANOO – Adviseur Maatschappelijk Verantwoord Inkopen
Randstad Baanbrekend – Manager/Operationeel Manager/Salesmanager (duo-interview)
Randstad Baanbrekend – Operationeel Manager (duo-interview)
Rijkswaterstaat – Communicatieadviseur en Strategisch Adviseur
Rijksvastgoedbedrijf – Inkoper
Social Impact Factory – Projectleider
Stichting RIJK – Manager Inkoop / Directeur
TwINKeL – Zelfstandig inkoopadviseur
Unie van Waterschappen – Beleidsmedewerker
Vereniging van Nederlandse Gemeenten – Juridisch adviseur

2 Referenties

ABD-topconsult, 2018. Transitie te koop? Beleid opdrachtgever en inkoper samen aan de slag, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/nl/document/16763/rapport-transitie-te-koop-beleid-opdrachtgever-en-inkoper-samen-aan-de-slag>

Edwards, E; 2020. Chances and Challenges for Sustainable Public Procurement -The Supplier's Experience-. Master Thesis at Radboud University Nijmegen.

Metabolic, 2019. Op weg naar klimaatneutraal en circulair inkopen: Analyse inkoopstelsel en voorstel effectmonitoringsraamwerk en routekaart, verkregen van: <https://www.metabolic.nl/publications/op-weg-naar-klimaatneutraal-en-circulair-inkopen-2/>

Rijksoverheid, 2015. Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/nl/document/11400/plan-van-aanpak-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2015-2020>

PIANOo, 2016. Maatschappelijk verantwoord inkopen doe je zo, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-doe-je-zo-juni2016.pdf>

Manifest MVI, 2016. Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 t/m 2020, verkregen van: www.pianoo.nl/nl/document/14140/manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020-manifest-tekst

PIANOo, NEVI en Erasmus Universiteit, 2016. Resultaten behoefte-inventarisatie maatschappelijk verantwoord inkopen, verkregen van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/factsheetresultatenbehoefte-inventarisatie-mvi.pdf>

Ministerie van Economische Zaken, 2018. Infographic: Beter Aanbesteden doe je zo! Onderdeel van de actie-agenda "Beter Aanbesteden", verkregen van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Beter%20aanbesteden%20doe%20je%20zo-febru-ari2018.pdf>

Rebel, 2019. Bekostiging en financiering van transitiegericht inkopen.

Van Veldhoven – van der Meer, 2019. Voortgangsbrief Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/07/04/voortgangsbrief-maatschappelijk-verantwoord-inkopen/voortgangsbrief-maatschappelijk-verantwoord-inkopen.pdf>

Versnellingshuis: Nederland circulair!. Geraadpleegd op 11 januari 2020, van <https://versnellingshuisce.nl/>

VNG, 2019. Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid, verkregen van: <https://vng.nl/nieuws/geactualiseerd-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>



Schuttelaar
& Partners