

Beleid rondom inkopen met impact

Claudia van Orden, Loes Nijskens, Petra Oden en Crystal Ziel, december 2022

DEEL 1: Inkopen met impact als missie

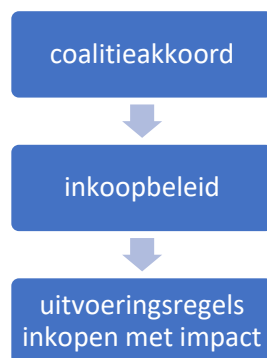
De juridische mogelijkheden voor inkopen met impact zijn talloos en het kan op elk niveau in de organisatie plaatsvinden. Van een bloemetje en een drankje op een congres tot het bouwen en inrichten van nieuwe kantoren: overall is inkopen met impact mogelijk. Websites van impact ondernemers bieden overzichten van producten, diensten en werken die kunnen worden ingekocht en waarmee gemeenten kunnen bijdragen aan impact in de regio.

Toch is inkopen met impact nog niet altijd de gewoonte in gemeenten. Wat is er nodig om inkopen met impact tot beleid te maken en aan welke randvoorwaarden moet je denken bij het ontwikkelen van dat beleid? Hieronder bieden we handvatten waarmee gemeenten inkopen met impact waar kunnen maken.

Belang van beleidsmatige verankering

Inkopen met impact lukt beter als het beleidsmatig is verankerd. Wanneer een gemeente inkopen met impact opneemt in strategisch beleid¹ en er een visie en missie over ontwikkelt, komt het belang dat de organisatie er aan hecht beter tot uitdrukking. Weliswaar biedt de aanwezigheid van beleidsdocumenten geen garantie op een succesvolle uitvoering. Andersom betekent het ook niet dat succesvolle uitvoering onmogelijk is zonder beleid, maar beleid kan zeker helpend zijn. Om de kansen voor impact ondernemers op opdrachten te vergroten en daarmee de social impact in de regio te vergroten is het cruciaal dat inkopen met impact wordt gedragen en uitgedragen door alle lagen in de organisatie (vergelijk Oden & Beukeveld (red.), 2014).

Idealiter wordt de toepassing van inkopen met impact ingebed in het coalitieakkoord van de desbetreffende gemeente, dat zijn uitwerking vindt in inkoopbeleid en uitvoeringsregels.²



Figuur 1: Ideaalbeeld beleidsproces inkopen met impact

¹ Vergelijk P. Oden & M. Beukeveld (red.) (2014) *Social Return in aanbestedingen: it takes two to tango! Onderzoeksverslag Sociaal In het bestek*, Groningen: Hanzehogeschool.

² Gebaseerd op: van Orden, C. (2021) *Meer impact in zicht! Onderzoek naar de toepassing van sociale voorwaarden in gemeentelijke aanbestedingen*. Groningen: Hanzehogeschool.

Integraal beleid in plaats van segmentering

Omdat inkopen met impact potentieel alle afdelingen binnen een gemeente aangaat is het van belang de missie beleidsmatig te verankeren en daarmee de gezamenlijke verantwoordelijkheid (uit) te dragen. Door het beleid samen vorm te geven wordt de kans vergroot dat inkopen met impact in een gemeente integraal wordt uitgevoerd.

Inkopen met impact beslaat meerdere beleidsterreinen: duurzaamheid, circulaire economie, social return, etc. Daardoor zien we binnen gemeenten verschillende functionarissen bij verschillende afdelingen actief op het gebied van inkopen met impact. Als voorbeeld, een gemeente kan tegelijkertijd te maken hebben met: een programmamanager impact ondernemen en een beleidsmedewerker circulaire economie binnen de afdeling Economische Zaken; een social return coördinator bij het werkgever service punt van de arbeidsmarktregio; een projectleider MVI (maatschappelijk verantwoord inkopen) op de inkoopafdeling. Om inkopen met impact tot een succes te maken is het belangrijk dat alle functionarissen die werkzaam zijn op de terreinen duurzaamheid, circulaire economie, social return en inkoop, etc. elkaar kennen en met elkaar afstemmen. Dit lukt het best door te gaan samenwerken in een team. Het team kan dan de verbinding zoeken met de opdrachtgevers in de organisatie.

Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen als paraplu

In Nederland is het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) vastgelegd in het Nationaal Plan MVI 2021-2025.³ Doel van dit Plan is dat steeds meer organisaties MVI vaker en effectiever gaan toepassen. Het Plan bevat zes MVI-thema's: klimaat; milieu; circulair; ketenverantwoordelijkheid; diversiteit en inclusie; social return. Het Plan biedt gemeenten een beleidskader van waaruit eigen beleid kan worden ontwikkeld.

Bij inkopen met impact in de volle breedte, dus over verschillende beleidsterreinen heen, biedt ook het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) aanknopingspunten. Een van de uitgangspunten van het Manifest is: 'Nederlandse overheden geven samen jaarlijks voor ruim € 85 miljard uit aan producten, werken en diensten. Het stelt bedrijven in staat om hun innovaties en duurzame en sociale oplossingen naar de markt te brengen' (Manifest MVOI, 2022, p. 6). Via inkoop kunnen organisaties een (in)directe positieve bijdrage leveren aan het behalen van de SDG's ([Sustainable Development Goals](#)) (Manifest MVOI, 2022, p. 8).

Het Manifest benadrukt de rol van opdrachtgevers bij inkooptrajecten. Elke inkooptraject begint immers met een opdrachtgever. Het is dan ook van belang opdrachtgevers te betrekken bij het ontwikkelen van het MVOI-beleid.

Veel gemeenten hebben het Manifest ondertekend en hebben MV(O)I-actieplannen gemaakt of zijn daar mee bezig. PIANOo⁴ heeft een handleiding gepubliceerd, met een stappenplan om te komen tot een gemeentelijk MVOI-actieplan:

1. Inventarisatie: waar staan we en wat doen we al?
2. Thema's kiezen: welke focus brengen we aan?
3. Ambities en doelen: waar gaan we heen en binnen welke kaders?
4. Kansrijke aanbestedingen: welke aanbestedingen komen eraan?
5. MVI in het inkoopproces: hoe passen we MVI toe bij de gekozen aanbestedingstrajecten?
6. Jaarplanning: wat zijn de acties voor dit jaar?

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/22/bijlage-nationaal-plan-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2021-2025>

⁴ [Handleiding starter actieplan MVOI \(piano.nl\)](#)

7. Evalueren: zijn de gestelde doelen behaald?

Met deze aanpak schetst PIANOo een helder proces om te komen tot een MVOI-actieplan. Toch zijn er een aantal onderdelen die om aandacht vragen om de kans van slagen vergroten.

Breed draagvlak: het opstellen van een MVOI-actieplan begint met het oprichten van een MVOI-team, waarin alle functionarissen die werkzaam zijn op de terreinen duurzaamheid, circulaire economie, social return en inkoop vertegenwoordigd zijn. Effectief inkopen met impact vraagt om een structurele plek in de organisatie voor het MVOI-team.

Voor inkopen met impact in de volle breedte is het van belang om het MVOI-team op het juiste niveau in te richten om echt een 'beweging' en cultuurverandering in gang te brengen. Een goede relatie van het MVOI-team met opdrachtgevers is cruciaal, zodat gezamenlijk het MVOI-beleid ontwikkeld en uitgevoerd kan worden. Hiermee kan worden geborgd dat niet de afdeling Inkoop eigenaar is van MVI, maar dat uitvoering kan worden gegeven aan MVOI en dat opdrachtgevers hiervoor een verantwoordelijkheid krijgen.

Bij het bepalen van het beleid rondom inkopen met impact is het van belang om daarbij alle stakeholders in de organisatie te betrekken, denk aan: managers, projectleiders, ICT, de afdeling bedrijfsvoering, materiedeskundigen en bij gemeenten ook het college van B&W en de gemeenteraad. Dit is essentieel bij de verantwoording van het beleid. Op deze manier kan namelijk voorkomen worden dat achteraf blijkt dat bepaalde voorwaarden die van belang zijn voor stakeholders niet zijn meegenomen en dat de implementatie van het beleid op voorhand gedoemd is te mislukken.

Impact uitvragen kan in alle aanbestedingen: wanneer een gemeente MVI-thema's kiest en focus aanbrengt laat dit (theoretisch) ruimte om te volstaan met slechts enkele MVI-thema's in slechts enkele aanbestedingen. Dat zou een gemiste kans zijn, omdat dan de mogelijkheden om impact te hebben worden beperkt. Wij pleiten simpelweg voor zo veel mogelijk impact door het uit te vragen in alle aanbestedingen. Dit is juridisch mogelijk (zie [link naar tegel 'Mag niet']).

Samenwerking met de markt: bij het vaststellen op welke wijze MVOI toegepast gaat worden in de aanbestedingstrajecten is het belangrijk om kennis uit de markt te betrekken. Het is daarvoor van belang dat opdrachtgevers, inkopers en impactondernemers elkaar kennen. Het is van belang een relatie op te bouwen en bijeenkomsten te organiseren waar de verbinding kan worden gelegd tussen inkoper en impactondernemer. Zodoende kunnen innovaties meegenomen worden en kan beter worden ingekocht met impact.

Innovatie vraagt om een open uitvraag: met het tevoren willen identificeren van 'kansrijke aanbestedingen', waar MVOI in kan worden toegepast laat je potentiële kansen buiten de tevoren vastgelegde sectoren of producten/diensten liggen. Het is jammer om dit in beleid te willen dichttimmeren. Er moet ruimte zijn om binnen de kaders tot andere oplossingen te komen. Leg niet vast dat maatschappelijk verantwoord ondernemen alleen kan plaatsvinden in bepaalde sectoren en met bepaalde criteria. Want als dan blijkt dat er nieuwe criteria komen of nieuwe producten die voor de organisatie van belang blijken gedurende de periode van het inkoopbeleid, dan kun je daar niet van afwijken. Beter is het om mogelijkheden binnen alle productgroepen en sectoren open te laten.⁵

⁵ Zie ook hoofdstuk 6 uit P. Oden, C. van Orden & L. Beukema (red.) (2021) *Social Impact Beloond! Ontwerpgericht onderzoek naar instrumenten die de impact van sociale mkb-bedrijven zichtbaar maken aan inkopers*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen

Inkopen met impact wordt de norm!

Onze boodschap is simpelweg: maak er werk van om met álle inkoop zoveel mogelijk impact te maken. Het is dan ook van belang om in de strategische doelstellingen van de organisatie mee te nemen dat voortaan bij elke inkoop van een werk, product of dienst door de organisatie de impact wordt meegenomen.

Bovendien moet de héle organisatie daarvan doordrongen raken, het mag niet alleen de afdeling inkoop zijn die zich hier druk over maakt. Daarom, eerst en vooral is bestuurlijk draagvlak noodzakelijk voor de uitgangspunten bij inkoop.

DEEL 2: MVOI beleid in de praktijk, hoe doe je dat?

In de praktijk bestaan nog niet veel, maar wel steeds meer voorbeelden van breed MV(O)I-beleid. Met name zien we steeds vaker MV(O)I-beleid dat in een breed proces is vormgegeven, met medewerkers én de markt. Hieronder zetten we een overzicht op een rij van manieren waarop beleid in de praktijk vormgegeven is én kan worden.

Bestuurlijke/strategische uitgangspunten voor MVOI

In de coalitieakkoorden van gemeenten voor 2022-2026 komt MVOI en de wens om hieraan te werken meer terug dan in de vorige bestuursperiode.

Mooie voorbeelden van formuleringen in coalitieakkoorden:

Coalitieakkoord gemeente Groningen 2022-2026:

We streven naar een volledig circulaire economie, in alle sectoren, omdat het nodig is om binnen de grenzen te blijven van wat onze planeet aankan én binnen de grenzen van wat maatschappelijk verantwoord is. Ondernemen met impact geven we daarom prioriteit in ons beleid. We geven zelf het goede voorbeeld door circulair en maatschappelijk verantwoord in te kopen. Door bijvoorbeeld een eerste belangrijke klant te zijn voor Groningse bedrijven die een circulair product ontwikkelen, kunnen we actief bijdragen aan de omslag die in de economie gemaakt moet worden.

Coalitieakkoord gemeente Emmen 2022-2026:

Wij geven het goede voorbeeld door sociaal en duurzaam inkopen op te nemen in ons inkoop- en aanbestedingsbeleid. We zorgen dat er in ons beleid een goede balans is tussen lokaal, duurzaam en economisch inkopen. Door als gemeente voorbeeldgedrag te tonen, stimuleren we ook andere organisaties om maatschappelijk verantwoord in te kopen. We stimuleren ondernemers om in te zetten op duurzaamheid en maatschappelijke impact en betrokkenheid en zorgen voor een gemeentelijk aanspreekpunt voor impactondernemingen. Bij inkopen en aanbesteden gunnen we onze opdracht daar waar mogelijk aan lokale bedrijven. Dit werkt stimulerend voor de regionale economie.

Door de bestuurlijke visie op MVOI vast te leggen in het coalitieakkoord geeft een college richting aan beleid en onderstreept het de (ervaren) urgentie van MVOI.

Uitwerking bestuurlijke visie in MVOI-beleid

Het Nationaal Plan MVI (2021) en het Manifest MVOI (2022) bieden een bruikbaar landelijk beleidskader. Daarnaast is het waardevol een gemeentelijk (beleids-)kader te schrijven. Dit helpt om een doorvertaling te maken naar afdelingsniveau. Uiteindelijk zou elk afdelingsbeleid op inkoop hiernaar terug te voeren moeten zijn. Zo draag je zorg voor een integrale aanpak van inkopen met impact.

MVOI-beleid helpt om vanuit een kader samen aan MVOI te werken, een gezamenlijke richtlijn te creëren. Zoals een programmamanager MVI het verwoordde:

"Ik ga altijd oprecht kennismaken. Ik vraag: wat zijn de uitdagingen? Als ruggengraat heb ik de concerndoelstelling nodig in het gesprek: werk maken van de circulaire economie en terugbrengen van werkloosheid, zoals ook in het coalitieakkoord staat van de gemeente. Maar primair zeg ik: kijk om je heen: het gaat overal om verduurzaming, we

hebben werk aan de winkel met elkaar en we moeten laten zien dat we het al doen. Ik geef ook voorbeelden."

"Er zijn heel veel mensen die begrijpen dat we hier een slag in moeten maken. Sommige deuren gaan niet gelijk open, dan is het wel: dit is beleid, daar moet je je aan houden."

MVI-actieplan gemeente Utrecht

Een mooi voorbeeld van een MVI-actieplan is het plan van [Gemeente Utrecht](#). Met een focus op: 'MVI, tenzij'. In het plan staan per inkoopcategorie de maatschappelijke thema's genoemd, zodat inspirerend, laagdrempelig en afgewogen keuzes worden gemaakt. Een infographic, een visuele en snelle weergave van focus per thema, maakt inzichtelijk wat de mogelijkheden voor impact zijn. Dit alles zorgt dat het uiteindelijke beleid meteen een manier is om medewerkers en anderen mee te nemen in de MVI-visie en -aanpak. Ook wordt duidelijk beschreven hoe de verankering van het plan vorm moet krijgen. Overigens is de gemeente Utrecht alweer bezig om nieuw beleid te ontwikkelen.

Ambitiwebsessies

Sommige gemeenten maken bij het opstellen van een MVOI-actieplan gebruik van een zogenaamd 'ambitiweb'. Dit is een voorbeeld van een werkwijze waarmee samen met collega's MVOI-thema's afgepeld kunnen worden en waarin bepaald wordt hoe ambitieus de organisatie kan en wil zijn op deze thema's. Zie [hier](#) de uitleg hoe een ambitiwebsessie in z'n werk gaat. De programmamanager MVI Rotterdam zei hierover:

"Ambitiweb-sessies zijn ooit begonnen in het kader van een aanbesteding. Maar we doen het ook op afdelingsniveau: kijk door je oogharen naar je afdeling: welke impact kunnen jullie maken met de euro's die jullie uitgeven? Dat zijn onwijs leuke gesprekken en het zorgt voor draagvlak op alle thema's."

"Het gaat om de dialoog. In het gesprek moeten we het natuurlijk wel plotten in bestekken, maar dat lukt ons vaak wel. "

Aan dergelijke sessies doet een breed team mee, bestaande uit opdrachtgevers, beleidsmakers, inkoopadviseurs en contractmanagers. Sommige gemeenten voeren de sessies niet alleen intern uit, maar ook met de markt.

Dit is een ideale vorm: op alle impactgebieden checken wat de ambitie is in de organisatie en in de (lokale) markt). Dit voelt vaak groot en ingewikkeld, maar dat hoeft het niet te zijn. Het helpt juist klein te beginnen: met sessies per impactgebied of afdeling. Uiteindelijk worden deze verschillende gebieden samengebracht, volgt een check hoe ze aansluiten op al bestaand beleid (van de afdeling), met als kader uiteraard het coalitieakkoord.

Het is daarbij essentieel om nadruk te leggen op de opdrachtgevende rol. MVOI wordt namelijk niet altijd toegepast, omdat het de opdrachtgever niet lukt of omdat die niet wil. Die opdrachtgever moet worden bereikt. De bedoeling is om MVOI vanuit management en directie zo te dragen dat het niet meer zozeer afhankelijk is van de inhoud of de afdeling inkoop, maar dat het voor iedere opdrachtgever in de gemeente gebruikelijk wordt.

Voor het bepalen van ambities is bestaand Social Return (hierna SROI) -beleid wellicht illustratief. Dit beleid stáát in veel gemeenten en regio's al enkele jaren (succesvol). SROI-verplichtingen worden ook door opdrachtnemers serieus genomen en uitgevoerd. De opgedane kennis en ervaring op het

thema SROI kan mogelijk helpen bij het vormgeven en inbedden van MVOI. De kunst is om bestaand SROI-beleid te integreren in MVOI. Betrek daarom SROI-beleidsadviseurs/coördinatoren/uitvoerders in de ambitiewebsessies. Niet alleen voor het bevorderen van inclusie, maar voor de groei naar brede impact (diversiteit, brede welvaart, etc.).

Randvoorwaarden voor MVOI

Het is belangrijk niet alleen beleid te ontwikkelen en inhoudelijke keuzes vast te leggen, maar juist ook randvoorwaarden vast te leggen en afspraken te maken ten behoeve van een succesvolle uitvoering.

Hiervoor bestaan de volgende actiepunten:

- Leg vast dat elke opdrachtgever/budgethouder in de gemeente verantwoordelijk is voor MVOI. Beleg de verantwoordelijkheid niet bij inkoop. Iedere afdeling is verantwoordelijk om MVOI vanuit beleidskaders op te nemen en uit te voeren. Daarmee zijn de opdrachtgever/budgethouders aan zet vanaf het begin, de afdeling inkoop draait mee en ondersteunt maar is niet initiatiefnemer voor MVOI.
- Neem MVOI standaard mee in alle aanbestedingen. In een aantal grote gemeenten is dit al de standaard in de reguliere aanbestedingen boven de €50.000 en €100.000 euro. Beleid voor inkoop beneden deze grens is niet altijd benoemd, terwijl kleine opdrachten bij sociale mkb-bedrijven een enorme maatschappelijke opbrengst kunnen hebben in de regio. Benut hiervoor de websites die er zijn met producten, diensten en werken van impact ondernemers, zoals die van [Buy Social](#) in Utrecht, [Platform Goed Inkopen](#) van Impact Noord en [Voor Goed](#) in Rotterdam.
- Voor grote organisaties kan een [Tenderboard](#)⁶ worden ingericht dat checkt hoe MVOI is opgenomen en hoe het verbeterd kan worden.
- Voor brede inbedding van MVOI zijn adviseurs MVOI, programmamanagers of vertegenwoordigers aanwezig op directie- concernniveau.
- Richt een MVOI-team in waarin alle functionarissen die werkzaam zijn op de terreinen duurzaamheid, circulaire economie, social return, inkoop, etc. vertegenwoordigd zijn. Dit team zoekt de verbinding met de opdrachtgevers in de organisatie.
- MVOI-adviseurs zijn niet verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering, maar vervullen een coachende en faciliterende rol om te zorgen dat meer medewerkers in de gemeente kennis en motivatie voor het thema ontwikkelen.
- Inrichten van de monitoring: bepaal welke resultaten en uiteindelijke maatschappelijke effecten je wilt zien. Ga hierover in overleg met impact ondernemers en maak concrete afspraken met hen. Sluit aan bij reeds bestaande processen/procedures, waar impactondernemen (kort) in kan worden opgenomen. Zorg voor een frequente evaluatie op basis van de gegevens die verkregen worden uit de monitoring. Breng op basis van de evaluatie aanpassingen aan in het beleid of in

⁶ Een Tenderboard kan helpen bij het (verder) professionaliseren van inkoop. Wie er deel moeten uitmaken van een Tenderboard ligt niet vast. Meestal gaat het om een commissie van experts die advies uitbrengt over een aanbestedingsprocedure. Soms heeft een Tenderboard beslissingsbevoegdheid binnen een procedure. (Pianoo.nl).

de uitvoering ervan. Dit draagt bij aan de verantwoording richting het bestuur en bevordert het draagvlak onder alle stakeholders, inclusief de marktpartijen.

Van papier naar MVOI uitvoering!

Beleid alleen is geen garantie voor uitvoering in de praktijk. Een gedeeld idee over de uitvoering zorgt voor de daadwerkelijke uitvoering in de praktijk. Daar helpen uitvoeringsbeleid en/of richtlijnen bij. Diverse gemeenten hebben daarom procesbeschrijvingen of hebben een praktische aanpak die helpt bij uitvoering van MVOI-beleid. Zoals een programmamanager MVI aangeeft:

"Het uitgangspunt is: het uitgeschreven kader is er, maar dat is mooi papier. We moeten dat vertalen naar de markt en naar het hier en nu en is de markt klaar voor de ambities? Samen vertaal je de uitgangspunten naar een concrete eis in de uitvraag.

Beleid is pas nuttig als MVOI ook onderdeel is van het (dagelijks) gesprek. Op het juiste niveau. Zodat mensen met mandaat beslissen over de manier van werken omtrent MVOI (directeuren, managementteamleden of anderen met beslissingsbevoegdheid).

Een gezamenlijke beweging creëren is nodig, om te starten en door te ontwikkelen. Gemeenten met een uitgewerkt MVOI beleid zijn vaak al jaren bezig. Ze zijn gestart en hebben alle werkzaamheden steeds bij elkaar gebracht en verankerd met ondersteuning van welwillende college- en raadsleden. Oftewel, inkopen met impact over de volle breedte van de organisatie komt pas echt tot stand als het bestuur meedenkt en meewerkt bij het ontwikkelen ervan, en als ze het uitdragen binnen en buiten de organisatie.