



Evaluatie Inkopen met Impact

Terugblik en aanbevelingen voor vervolg

Evaluatie Inkopen met Impact

Terugblik en aanbevelingen voor vervolg

Auteurs:

Emile Barendregt
Dyantha Legius
Emilia Cantero

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Plaats, datum:

Rotterdam, 17 december 2024

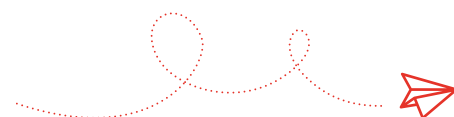
Status:

Eindrapportage

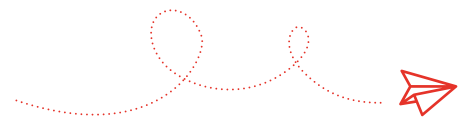
Rebel Circular Economy bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Management samenvatting	5
2. Inleiding	7
3. Aanpak	8
3.1 Deel 1: Terugblik	8
3.2 Deel 2: Vooruitblik	8
4. Facts & figures	9
4.1 Spend data rijksinkoop	9
4.2 Impact rijksinkoop	10
4.3 Inkopen met Impact	11
4.4 Nationaal Plan MVI en Manifest MVOI	15
Deel 1. Terugblik	16
5. Implementatie en effectiviteit van doelen (en thema's)	17
5.1 Inkopen met Impact biedt een goede basis voor verduurzaming van de rijksinkoop	17
5.2 Inkopen met Impact draagt bij aan een uniforme aanpak.	17
5.3 De MVOI-thema's zijn niet eenduidig	18
5.4 Doelen zijn breed toepasbaar, maar vertaling naar productgroepen is niet consistent.	18
5.5 Doelen zijn niet volledig en helder geformuleerd.	20
5.6 Doelen worden beperkt doorvertaald in MVOI-actieplannen en categorieplannen.	21
6. Verantwoordelijkheden, sturing en samenwerking	23
6.1 BZK is verantwoordelijk voor het beleid en de coördinatie van Inkopen met Impact, maar heeft beperkte sturingsmogelijkheden.	23
6.2 Inkoopadviseurs hebben een duidelijke, maar faciliterende verantwoordelijkheden en beperkte sturingsmogelijkheden.	23
6.3 De departementen nemen maar beperkt verantwoordelijkheid voor het realiseren van doelen en opdrachtgevers zijn ongrijpbaar.	24
6.4 Samenwerking en kennisdeling is niet structureel georganiseerd.	24
7. Toepassing in de inkooppraktijk	26
7.1 Inkopen met Impact helpt bij het onderbouwen van acties rondom MVOI.	26
7.2 Voor opdrachtgevers is Inkopen met Impact ondergeschikt aan andere criteria.	26
7.3 Inkopen met Impact wordt meegenomen in categorie- en actieplannen, maar implementatie is wisselend.	27
7.4 Inkopen met Impact lijkt minder bepalend in specifieke inkoop en bij aanbestedingen onder de Europese drempel.	28
7.5 De MVI-criteriatool en het Ambitieweb worden regelmatig toegepast, maar er ontbreekt tooling voor rijksbrede monitoring.	29

7.6 Monitoring is lastig en er is slecht zicht op wat er na de aanbesteding aan impact wordt gerealiseerd.	30
7.7 Op sommige plekken ontbreekt het aan capaciteit om Inkopen met Impact goed uit te voeren.	31
7.8 Er is behoorlijk wat kennis aanwezig ten aanzien van Inkopen met Impact. Kennisdeling en – borging verdient aandacht.	31
7.9 De beschikbaarheid van budget wordt soms genoemd als knelpunt, maar soms ook niet.	32
Deel 2. Vooruitblik	34
8. Conclusie en aanbevelingen voor vervolg	34
8.1 Conclusie: Inkopen met Impact bevat een goede basis, maar de concretisering en implementatie moet beter.	34
8.2 Aanbevelingen	34
Appendix 1 – Lijst van afkortingen	40
Appendix 2 – Bronnen	42
Appendix 3 – Toelichting veldonderzoek	44
Appendix 4 – Berekeningen spend data inkoop	47
Appendix 5 – Nationaal Plan MVI en Manifest MVOI	48
Appendix 6 – Analyse Categorieplannen en MV(O)I actieplannen	50
Appendix 7 – Alternatieve thema indelingen	56

1. Managementsamenvatting

De Rijksoverheid koopt jaarlijks voor miljarden euro's in en kan daardoor met duurzaam inkopen veel impact maken. In 2019 zijn alle bestaande ambities, doelen, en afspraken uit inkoopbeleid rondom verduurzaming van inkoop samengevoegd, aangevuld en nogmaals bekrachtigd in de rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact. Met de ondertekening van het Manifest MVOI in 2022, dat door zowel de Rijksoverheid als semioverheden wordt gevolgd, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) zich onder andere gecommitteerd aan het actualiseren van Inkopen met Impact. Om dat te kunnen doen, heeft BZK aan Rebel gevraagd om het functioneren van Inkopen met Impact te evalueren.

Dit rapport geeft antwoord op de vraag in hoeverre de rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact effectief is geïmplementeerd, en geeft daarnaast aanbevelingen voor de actualisatie van de rijksinkoopstrategie. Dat is gedaan door een combinatie van deskresearch en het voeren van vele gesprekken met stakeholders binnen het Rijk (hoofdstuk 3).

Uit de analyse bleek duidelijk dat er veel waardering is voor de rijksinkoopstrategie onder de stakeholders. Het hebben van een rijksinkoopstrategie met een duidelijke structuur met thema's en een opsplitsing in inspannings- (of input-) en effect- en resultaatdoelen, helpt bij het selecteren en specificeren van duurzame doelen naar de eigen inkooppraktijk. De rijksinkoopstrategie is echter onduidelijk in de manier waarop de doelen bereikt moeten worden: het bevat geen duidelijke aanpak hoe de einddoelen gezamenlijk bereikt moet worden. In MVOI-actieplannen en categorieplannen wordt dit maar beperkt geconcretiseerd. Daarnaast worden er (op doel en thema niveau) inconsistenties en onduidelijkheden ervaren, zoals thema's die niet duidelijk gedefinieerd zijn, (effect- en resultaat)doelen die voor sommige thema's ontbreken, en gebrek aan duidelijkheid over wat doelen inhouden (zoals het ontbreken van nulmetingen en SMART formuleringen) (hoofdstuk 5).

Ook op het gebied van de verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden (hoofdstuk 6) is er veel winst te behalen. Op het hoogste niveau is BZK verantwoordelijk voor het beleid en de coördinatie van Inkopen met Impact. Maar BZK heeft niet het mandaat om impact onderdeel te maken van de lijnorganisatie van andere departementen. En hoewel BZK departementen wel kan aanspreken op, en adviseren over, het integreren van duurzaamheid in de bedrijfsvoering, gebeurt dit in de praktijk nog beperkt. In lijn hiermee, zien we ook dat niet alle departementen verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van duurzame doelen. De rijksinkoopstrategie spreekt opdrachtgevers aan op hun verantwoordelijkheid om duurzame doelen via inkoop te realiseren, maar in de praktijk gebeurt dat beperkt. Niet alle departementen hebben actieplannen gemaakt, duurzame doelen zijn zeer beperkt onderdeel van de interne opdrachtverlening, en de opdrachtgeversrol wordt niet altijd gevoeld, erkend en herkend. Er zijn echter positieve uitzonderingen.

Kijkend naar de mate waarin stakeholders in staat zijn om de rijksinkoopstrategie toe te passen in de praktijk (hoofdstuk 7), blijkt dat Inkopen met Impact erg behulpzaam is bij het onderbouwen van acties rondom MVOI en dat het heeft gezorgd voor meer aandacht voor duurzame inkoop binnen het Rijk. Bij de daadwerkelijke implementatie van duurzame doelen ervaren stakeholders echter een aantal uitdagingen. Een van de belangrijkste knelpunten is dat voor opdrachtgevers de doelen uit Inkopen met Impact vaak ondergeschikt zijn aan andere criteria. Dat komt doordat opdrachtgevers voor hun primaire taak (dienstverlening) meer belang hechten aan prijs, kwaliteit, snelheid, risicobeheersing, etc., opdrachtgevers niet op doelen uit Inkopen met Impact afgerekend worden, opdrachtgevers zich niet bewust zijn van hun invloed, en/of verantwoordelijkheden niet concreet genoeg zijn. Daarnaast liggen er kansen rondom het verbeteren van kennisdeling en -borging: er is behoorlijk veel duurzaamheidskennis in categoriemanagement en kennis over specifieke MVOI thema's, maar de juiste kennis is niet altijd vindbaar op het juiste moment.

Gegeven de waarde en het belang dat stakeholders toekennen aan Inkopen met Impact, in het creëren van draagvlak en aandacht voor duurzame keuzes, is het nuttig en belangrijk dat deze geactualiseerd wordt. Van alle geïdentificeerde verbetermogelijkheden, is het belangrijkste dat de sturing en verantwoordelijkheden beter verdeeld en georganiseerd worden. Daar kan op twee manieren invulling aan gegeven worden: door verantwoordelijkheden breder en explicieter te beleggen en door de coördinerende rol van BZK te versterken. De belangrijkste aanbevelingen die daarmee verband houden zijn:

- Maak Inkopen met Impact onderdeel van een rijksbrede verduurzamingsopgave: Het halen van de rijksbrede doelen uit Inkopen met Impact is niet de verantwoordelijkheid van de inkoopafdelingen, maar van de departementen. Door maatschappelijke doelen op het niveau van de bedrijfsvoering (of departementaal) vast te stellen, wordt de verantwoordelijkheid voor het halen van die doelen breder gevoeld. Dat inkoop daar een belangrijke bijdrage aan kan leveren, is dan een logisch gevolg. Door de maatschappelijke doelen duidelijker bestuurlijk te borgen, worden opdrachtgevers ook top-down aangesproken op hun verantwoordelijkheid.
- Verbeter de coördinerende rol van BZK en zet steviger in op het categoriemanagement. BZK moet de voortgang op de duurzame doelen monitoren en hierover rapporteren. Waar nodig kan BZK een faciliterende rol spelen (door bijvoorbeeld het delen van kennis), maar BZK moet ook, via de ICIA en de ICBR, indien nodig ministeries aanspreken op gemaakte afspraken als realisatie van de doelen achterblijft. Daarnaast kan BZK haar invloed op het categoriemanagement en de shared service centers verstevigen en meer aandacht vragen voor Inkopen met Impact. Hoewel het mandaat van BZK in de meeste gevallen beperkt is, is het wel mogelijk om resultaten transparant te maken en actiever het gesprek hierover te voeren.
- Bepaal gezamenlijk de focus en bijdrage van de verschillende departementen aan de rijksbrede duurzame doelen, zodat er gerapporteerd kan worden wie er voorop loopt, en wie achterblijft. BZK moet hierin een coördinerende rol vervullen. In de verdeling van de bijdrage van de departementen moet de impact die zij maken en de invloed die zij hebben om dit te verbeteren, meegenomen worden. Voor rapportage is een goed monitoringssysteem uiteraard essentieel, waarbij na moet worden gegaan of de dubbele materialiteitsanalyse (uit de CSRD) hiervoor bruikbaar is.
- Neem in de rijksinkoopstrategie een kort en duidelijk overzicht van taken en verantwoordelijkheden op, zodat de inhoud van de rijksinkoopstrategie beter tot zijn recht komt. In het overzicht moet staan welke taken bij de individuele departementen liggen en wie hiervoor verantwoordelijk is, en welke taken bij BZK liggen en wie binnen BZK hier de verantwoordelijkheid voor draagt. Een van die taken van BZK is in ieder geval de controle of taken worden uitgevoerd en de verantwoordelijkheid om ministeries hierop aan te spreken indien nodig.
- Breng de thema's van Inkopen met Impact en die van het Nationaal plan MVI met elkaar in lijn en ga na of aansluiting bij Europese regelgeving (CSRD) de administratieve lasten voor marktpartijen kan beperken.
- Uit Inkopen met Impact moet een nog duidelijkere verplichting volgen (zie eerste bullet) om doelen en acties te concretiseren in actieplannen per departement en in categorieplannen, zodat doelen geconcretiseerd worden en iedereen er in de praktijk daadwerkelijk mee aan de slag gaat. Ook hier is een belangrijke rol weggelegd voor BZK om de actieplannen van de departementen te verzamelen en te beoordelen op basis van een (gezamenlijk vastgesteld) kader.

2. Inleiding

In 2019 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact opgesteld¹. Met Inkopen met Impact werd invulling gegeven aan onder andere de afspraak in het Klimaatakkoord om als Rijksoverheid duurzamer in te kopen.

In 2021 werd het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 – 2025 (MVI) door het kabinet vastgesteld, en in 2022 tekenden de bewindspersonen van alle departementen, samen met vele andere overheden, het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). Met het tekenen van het Manifest committeerde het Ministerie van BZK zich ook aan het actualiseren van de rijksinkoopstrategie. De actualisatie is een belangrijke aanleiding voor deze evaluatie. In deze evaluatie analyseren we in hoeverre Inkopen met Impact effectief is geïmplementeerd. Dit onderzoek blikt niet alleen terug, maar kijkt ook vooruit. Op basis van de resultaten van de evaluatie, doen we ook aanbevelingen voor de toekomst.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: "In hoeverre is Inkopen met Impact effectief geïmplementeerd binnen de rijksinkoop, en in hoeverre zijn de politiek/bestuurlijk overeengekomen afspraken nagekomen en zijn er aanpassingen noodzakelijk?". Als er aanpassingen noodzakelijk zijn, onderzoeken we ook welke dat zijn. Dat doen we voor zowel de (inspannings)doelstellingen en kaders, als voor de randvoorwaarden.

Het onderzoek bestaat vervolgens uit twee delen, met ieder eigen deelvragen:

Deel 1. Terugblik:

- In hoeverre is binnen de Rijksoverheid Inkopen met Impact effectief geïmplementeerd?
- Welke factoren (binnen de rijksinkoopstrategie en het rijksinkoopstelsel) zijn daarbij bevorderend en welke belemmerend?

Deel 2. Vooruitblik:

- Op welke onderdelen en op welke wijze dient Inkopen met Impact te worden geactualiseerd om te zorgen dat we de doelen voor 2030 behalen?
- Welke randvoorwaarden gelden daarbij voor een effectieve en uitvoerbare implementatie?

¹ Om de leesbaarheid van dit document te verbeteren, schrijven we vanaf hier 'Inkopen met Impact' of 'rijksinkoopstrategie'.

3. Aanpak

3.1 Deel 1: Terugblik

Deze evaluatie richt zich op drie hoofdonderwerpen:

1. **Implementatie en effectiviteit van de doelstellingen uit Inkopen met Impact:** Dit gaat over de kwaliteit van de doelstellingen in de rijksinkoopstrategie zelf en de wijze waarop deze vertaald worden in MV(O)I actieplannen en categorieplannen.
2. **Verantwoordelijkheden, sturing en samenwerking:** Dit gaat over (a) de wijze waarop de sturing op de doelstellingen uit Inkopen met Impact is geregeld en wie verantwoordelijk is voor het behalen van en uitvoeren van de rijksinkoopstrategie, en over (b) de samenwerking binnen en buiten de rijksinkoop.
3. **De toepassing in de inkooppraktijk:** Dit gaat over de daadwerkelijke toepassing in het inkoopproces en de mate waarin relevante stakeholders hiertoe in staat zijn.

Een vierde relevant onderwerp is de monitoring van doelstellingen. Dat gaat over de wijze waarop de doelstellingen gemonitord worden, maar ook om in hoeverre de doelstellingen behaald worden. Omdat er naar dit onderwerp een apart onderzoek gedaan wordt², stippen we monitoring in deze evaluatie alleen kort aan.

De aanpak van deel 1 van dit onderzoek is ingedeeld in twee stappen. In stap 1 hebben we een beeld gevormd over de informatie die al beschikbaar was over de toepassing van Inkopen met Impact door stakeholders en de effectiviteit van Inkopen met Impact. Deze informatie hebben we in stap 2 gebruikt om stakeholders binnen en buiten het rijksinkoopstelsel te bevragen over de effectiviteit van en hun ervaringen met Inkopen met Impact.

Stap 1: Deskresearch Het doel van de deskresearch was om inzichtelijk te maken wat we weten over de toepassing en effectiviteit van Inkopen met Impact, gebaseerd op bestaande onderzoeken, rapporten en (beleids-/uitvoerings-) documenten. Op basis van de uitvraag en openbaar beschikbare informatie zijn we tot een eerste inventarisatie van beschikbare documenten gekomen. Deze lijst hebben we vervolgens aangevuld met de begeleidingscommissie en portfolio managers. Een overzicht van de bronnen is te vinden in Appendix 2.

Stap 2: Veldonderzoek Het doel van het veldonderzoek was om aanvullende informatie op te halen bij een brede vertegenwoordiging aan stakeholders. We hebben ernaar gestreefd om iedereen die dat wilde, de gelegenheid te bieden om input te geven voor het onderzoek. Om iedereen te kunnen bereiken en horen, hebben we drie werkvormen toegepast: interviews, werksessies en een enquête. Samen met de begeleidingscommissie hebben we de stakeholders die in aanraking komen met Inkopen met Impact in het inkoopproces in kaart gebracht, om zo een beter beeld te krijgen van de doelgroepen die we wilden bereiken. Appendix 3 bevat een overzicht van de deelnemers en aanpak.

3.2 Deel 2: Vooruitblik

Het tweede deel van het onderzoek kijkt vooruit. Op basis van de resultaten hebben we een longlist opgesteld van aanbevelingen. Deze longlist hebben we verder aangescherpt op basis van een brede werksessie met stakeholders, een werksessie met de begeleidingsgroep en diverse interviews. Ook hiervan is een overzicht te vinden in Appendix 3.

² Deel 1 van het onderzoek naar monitoring is al gepubliceerd: KPMG (2024) – Inventarisatie monitoringsmethoden en -instrumenten MVOI en stakeholders MVOI ([link](#))

4. Facts & figures

In dit hoofdstuk geven we een korte indruk van een aantal belangrijke aspecten van de rijksinkoop. Op basis van bestaande rapporten en eenvoudig toegankelijke data schetsen we een beeld van hoeveel de verschillende departementen uitgeven en maken daarbij onderscheid naar generieke en specifieke inkoop. Ook laten we zien welke impact dit ongeveer teweeg brengt. Vervolgens beschrijven we welke duurzame thema's onderdeel zijn van Inkopen met Impact en hoe de rijksinkoopstrategie zich verhoudt tot het Nationaal Plan MVI en het Manifest MVOI.

4.1 Spend data rijksinkoop³

In 2023 kochten alle ministeries samen voor naar schatting 16,2 miljard euro in. Dat is ongeveer 5% van de totale uitgaven (exclusief premies) van de hele Rijksoverheid in 2023 (311,5 miljard euro). Er wordt naar verhouding iets meer ingekocht via generieke inkoop (~7,6 miljard euro) dan via specifieke inkoop (~6,7 miljard euro).

Generieke inkopen zijn leveringen, diensten en werken die minder direct verband hebben met de specifieke beleidsopgaven van het betreffende departement, zoals energie, ICT en rijkskantoren. Voor generieke inkopen in productgroepen die door meerdere departementen worden ingekocht, wordt rijksbreed **categoriemanagement** uitgevoerd.⁴

Specifieke inkoop is departementaal en betreft specifieke leveringen, diensten en werken direct gerelateerd aan de beleidsopgaven van het departement, zoals het inkopen van wapensystemen of infrastructuur.⁵

Tabel 1. Grove benadering van de omvang van generieke, specifieke en totale inkoop per ministerie (2023)⁶

Ministerie	Generieke inkoop (× € 1 miljoen)	Specifieke inkoop (× € 1 miljoen)	Totaal inkoop (× € 1 miljoen)
AZ	40	40	80
BZ	230	<10	230
BZK	2.290	490	2.780
DEF	850	280	1130
EZK	830	450	1280
FIN	730	20	750
IenW	1.070	3.770	4.840
JenV	780	1.340	2.120
LNV	100	80	80
OCW	270	20	290
SZW	90	<10	90
VWS	280	210	490

³ De inkoopdata in dit hoofdstuk is een benadering van de werkelijke bedragen. De werkelijke bedragen zijn onbekend, omdat de openbaar beschikbare data opgesplitst is in staffels. Zie Appendix 4.

⁴ Deze definitie van generieke inkoop is breder dan die de Rijksoverheid hanteert (BZK definieert generieke inkoop als alles wat in het categoriemanagement wordt aanbesteedt). Er is in dit onderzoek gekozen voor een bredere definitie vanwege van de structurering van de beschikbare data.

⁵ ABDTOPConsult (2018) – Transitie te koop? ([link](#))

⁶ Data.overheid.nl – Inkoopdata 2023 (per ministerie) ([link](#))

Tabel 1 geeft een benadering van de omvang van alle inkoop per ministerie in 2023 weer, opgesplitst naar generieke en specifieke inkoop. De bedragen zijn berekend op basis van in staffels opgesplitste inkoopdata en afgerond op 10 miljoen. Ze komen daarom niet volledig overeen met de werkelijke bedragen. De bedragen geven wel een beeld van de ordegrrootte van en verhoudingen tussen generieke en specifieke inkoop per ministerie, en de verschillen tussen de ministeries.

De grote verschillen in de verhoudingen tussen generieke en specifieke inkoop per ministerie zijn te verklaren door de activiteiten van elk ministerie (en de verdeling van de generieke inkoopcategorieën over de ministeries). Zo geeft IenW binnen de specifieke inkoop veel geld uit aan producten en diensten binnen de grond-, weg- en waterbouw (GWW). Onder andere daardoor is binnen IenW de omvang van de specifieke inkoop veel groter dan de omvang van de generieke inkoop. Binnen het ministerie van BZK is de specifieke inkoop juist veel kleiner dan de generieke inkoop, omdat de spend van het Rijksvastgoedbedrijf (grote kostenpost) in de generieke inkoop van BZK zit (volgens de bredere definitie van generieke inkoop, zie voetnoot 4).

4.2 Impact rijksinkoop

In 2019 is door KPMG is een inschatting gemaakt van onder andere de omvang, de CO₂-uitstoot en het materiaalverbruik van de belangrijkste inkoopsegmenten (Figuur 1)⁷. Hoewel dit geen actueel beeld schetst, geeft het wel een indruk van de negatieve impact van de verschillende inkoopsegmenten en daarmee het verbeterpotentieel dat er is.

Figuur 1. Inschatting van de omvang en impact van de rijksinkoop onderverdeeld naar inkoopsegment

				Geschatte uitstoot van broeikasgas-emissies (Kton CO ₂ -equivalent)	Geschat materiaalgebruik ¹ (Kton materiaal)	Indicatie van potentie om door innovaties uit te vragen bij inkoop de milieu impact te verkleinen	Indicatie van ontwikkeling relevantie van ISV ten opzichte van MVO sector risico analyse (2014)	Potentie om banen te creëren in het kader van Social return (FTE)	
Typering rijksinkoop-uitgaven (€12,1mld)	Generieke inkoop (€6,4mld)	Categorie-management (€2,6mld)	Facilitair (excl. energie)	74	93	-	●	66 tot 1151 ²	
			Energie	428 ³	282 ³	-	●	Onb	
			Communicatie	2	2	-	-	Onb	
			ICT	114	208	-	●	Onb	
			Organisatie & personeel	117	97	-	-	57 tot 565	
		Overige generieke inkoop (€3,8mld)	Gebouwen en gebouwgerelateerde installaties	415	801	●	●	19 tot 189	
			Beleids-onderzoek en advies	40	42	-	-	Onb	
			Overig	258	281	-	-	125 tot 1250	
			Specifieke inkoop (€5,7mld)	GWW	449 ⁴	1953 ⁴	●	●	80 tot 797
	Defensie inkoop	315		1042	●	●	Onb		
	Overig	60		154	-	-	Onb		
	Totaal				1,8 Mton	3 Mton			347 – 3952 FTE

Legenda:

- potentie aanwezig om milieu impact te verkleinen door innovatiegericht inkoop
- grote potentie om milieu impact te verkleinen door innovatiegericht inkoop
- beperkte mogelijkheden om milieu impact te verkleinen door innovatiegericht inkoop
- belang ISV naar verwachting nagenoeg gelijk gebleven
- belang ISV naar verwachting toegenomen
- ISV mogelijk relevant MVI thema
- geen schatting van inkoopuitgaven beschikbaar
- niet van toepassing
- onb. onbekend / nog niet bekend

⁷ KPMG (2019) – Quick-scan scan naar de milieu- en sociale impact van de tc x

4.3 Inkopen met Impact

Inkopen met Impact is in 2019 opgesteld door BZK. Het document beschrijft de visie over duurzaam inkopen van het Rijk zelf: impact maken (negatieve impact voorkomen én positieve impact maken) is daarin tot hoofddoel van inkopen benoemd.⁸ Daarmee werd invulling gegeven aan onder andere de afspraak in het Klimaatakkoord om de rijksinkoop te verduurzamen. In de rijksinkoopstrategie zijn bestaande ambities en doelen van alle departementen binnen het Rijk samengevoegd en is bestaand rijksinkoopbeleid verankerd, zodat de rijksinkoopstrategie bijdraagt aan het realiseren van bestaande duurzaamheidsdoelen. Deze zijn ondergebracht in de effect- en resultaatdoelen. Hier zijn thema-overstijgende inspanningsdoelen aan toegevoegd. Figuur 2 geeft een verkort overzicht van alle doelen.⁹

Figuur 2. Effect- en resultaatdoelen per thema en inspanningsdoelen uit Inkopen met Impact (2019)



⁸ Rijksoverheid (2019) – Inkopen met Impact ([link](#))

⁹ Rijksoverheid (2019) – Inkopen met Impact ([link](#))

Binnen Inkopen met Impact zijn ook acht "high-impact" inkooppakketten gedefinieerd waar in potentie de grootste impact bereikt kan worden, omdat de inkoopvolumes groot zijn en/of de marginale impact van verbeteringen groot is.¹⁰ Aan de high-impact productgroepen wordt, volgens de rijksinkoopstrategie, extra aandacht besteed in de voorbereiding, facilitering, communicatie en rapportage ten opzichte van andere inkooppakketten. Figuur 3 geeft een overzicht van alle high-impact productgroepen, waarbij een groter aantal icoontjes betekent dat de potentiële impact groter is.¹¹

Figuur 3. High-impact inkooppakketten uit Inkopen met Impact (2019)

	CO ₂ -impact	Materiaalgebruik (Kton materiaal)	Innovatie-potentie	Ontwikkeling ISV [3]	Potentie voor banen
Energie-inkoop					Onbekend
Grond- weg- en waterbouw					
Gebouwen en onderhoud					
Datacenter- en ICT-hardware					Onbekend
Transport en vervoer		Onbekend			Onbekend
Catering					
Kantoorinrichting					Onbekend
Bedrijfskleding					

3.

Dit betreft een indicatie van de ontwikkeling van de relevantie van de risico's in de productieketen ten opzichte van de MVO Sector Risico Analyse.

In Inkopen met Impact is de verplichting opgenomen om departementale actieplannen op te stellen (of te actualiseren). In deze actieplannen moeten departementen de ambities concreet maken. Ook is opgenomen dat bestuursraden van departementen deze ambitie in een plan vastleggen en deze vervolgens onderdeel maken van de interne opdrachtverlening aan afdelingen en uitvoeringsorganisaties. In Inkopen met Impact wordt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen niet alleen bij inkoop gelegd, maar ook bij beleidsverantwoordelijken, opdrachtgevers en inkoopadviseurs. Ook wordt aangegeven dat een transitieplatform zal worden ingericht om projecten te ondersteunen en kennis te delen. In de rijksinkoopstrategie blijven de departementen verantwoordelijk voor het monitoren van doelen. De (coördinerende) rol van BZK bestaat uit het inzichtelijk maken van rijksbrede monitoringsgegevens.

¹⁰ Dit zijn: energie, GWW, gebouwen, data en ICT, transport en vervoer, catering, kantoorinrichting, en bedrijfskleding.

¹¹ Rijksoverheid (2019) – Inkopen met Impact ([link](#))

4.3.1 Doelen in Inkoop met Impact

Inkoop met Impact onderscheidt zeven thema's waarbij de vijf thema's "klimaat", "circulair", "social return", "ISV" (Internationale Sociale Voorwaarden), en "innovatiegericht inkoop" een eigen rijksbreed hoofddoel en subdoelen hebben. De thema's "leefomgeving" en "welzijn & gezondheid" zijn niet gespecificeerd naar hoofd- en/of subdoelen. De rijksinkoopstrategie biedt ook ruimte om, via het Ambitieweb, thema's toe te voegen.

De subdoelen zijn opgesplitst in inspanningsdoelen en effect- en resultaatdoelen, om de voortgang beter te kunnen monitoren en tijdig bij te kunnen sturen.

- Inspanningsdoelen gaan over de voorkant van inkoopprocessen: deze doelen vragen om het meenemen van maatschappelijke impact vanaf de start van inkoopprocessen, dus in aanbestedingsdocumenten. Anders dan de benaming wellicht doet vermoeden, zijn dit dus eigenlijk inputdoelen. Vanwege de aard van deze doelen, zijn de meeste doelen op alle thema's van toepassing (zie Tabel 2).
- Effect- en resultaatdoelen hebben betrekking op de achterkant van inkoopprocessen: de uitkomst van inkoopprocessen moet maatschappelijke impact creëren. Deze doelen gaan dus over de output. De effect- en resultaatdoelen zijn geformuleerd voor de product- en dienstgroepen energie, infrastructuur, gebouwen, mensen, ICT, transport en vervoer, en kantoorfaciliteiten en -diensten (zie Tabel 2).

Tabel 2. Hoofddoelen uit Inkoop met Impact (2019) uitgesplitst naar effect- en resultaatdoelen en inspanningsdoelen

Thema's en rijksbrede hoofddoelen	Effect- en resultaatdoelen	Inspanningsdoelen (conform aanpassing in de JBR 2023 ¹²)
Klimaat Klimaatneutraal in 2030	Energie: <ul style="list-style-type: none"> • In 2030 is het gasverbruik van het Rijk met 30% afgenomen en voor minimaal 50% afkomstig van hernieuwbare bronnen. • In 2030 is de elektriciteit die door de Rijksoverheid wordt gebruikt 100% hernieuwbaar (Klimaatakkoord). Datacenter- en ICT-hardware: <ul style="list-style-type: none"> • Alle hardware, netwerken, telefoniediensten, telefoonapparatuur en reproductieapparatuur voldoen aan de meest recente Energy Star-eisen. • De meest energie-efficiënte hardware, netwerken, telefoniediensten en telefoonapparatuur worden ingekocht. • De Data Center Infrastructure Efficiency (de verhouding tussen het energieverbruik van de ICT-apparatuur en het totale energieverbruik van het datacenter) is minimaal 50%. Grond-, Weg-, Waterbouw: <ul style="list-style-type: none"> • Het elektriciteitsverbruik op de Rijkswaterstaat-netwerken is energieneutraal en infraprojecten worden klimaatneutraal uitgevoerd in 2030. • 20% CO₂-reductie per m² asfalt in alle aanleg- en onderhoudsprojecten van Rijkswaterstaat. Gebouwen en onderhoud: <ul style="list-style-type: none"> • Gemiddeld 2% energiebesparing per jaar voor de rijksgebouwen. In 2020 moet een besparing van 25% ten opzichte van 2008 zijn gerealiseerd. 	I. Gebruiken van maatschappelijk verantwoorde inkoopcriteria bij alle aanbestedingen in 47 relevante productgroepen (zie ook de productgroepen op www.mvicriteria.nl). Toepassen van eisen of gunningscriteria op 'significant' of 'ambitieuw' niveau bij 50 procent van deze aanbestedingen. II. Loopt een aanbesteding via het categoriemanagement? Dan baseren we de

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) - Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023 ([link](#))

	<ul style="list-style-type: none"> In 2030 is het energieverbruik van rijkskantoren gehalveerd ten opzichte van 2008 (Klimaatakkoord). In 2023 beschikken kantoorgebouwen minimaal over energielabel C, de Rijksoverheid streeft naar label B voor haar eigen kantoorgebouwen. In 2030 beschikken rijkskantoren over gemiddeld energielabel A (Klimaatakkoord). <p>Transport en vervoer:</p> <ul style="list-style-type: none"> De Rijksoverheid heeft in 2030 de uitstoot van haar zakelijke mobiliteit gehalveerd (Klimaatakkoord). In 2020 bestaat minimaal 20% van het rijkswagenpark uit zero-emissieauto's en in 2028 is het wagenpark volledig zero-emissie (Klimaatakkoord). 	<p>gunning naast prijs en kwaliteit ook minimaal voor 50 procent op maatschappelijke impact.</p> <p>III. Social return toepassen bij passende aanbestedingen van werk en diensten met een loonsom van tenminste 250.000 euro (exclusief btw) en een looptijd van minstens zes maanden.</p> <p>IV. Sinds 1 september 2017 geldt het huidige ISV-beleidskader verplicht voor opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel in de aangewezen risicovolle inkoopcategorieën.</p>
<p>Circulair 50% minder primair grondstoffengebruik in 2030 en volledig circulair in 2050</p>	<ul style="list-style-type: none"> In 2030 wordt de kantorenportefeuille circulair beheerd (Klimaatakkoord en kabinetsreactie circulaire economie). In 2020 zijn zes bedrijfsvoeringcategorieën (kantoormeubilair, bedrijfskleding, papier en drukwerk, ICT-hardware, catering en afval- en grondstoffenmanagement) (kabinetsreactie circulaire economie) circulair ingericht. In 2023 zijn tien bedrijfsvoeringcategorieën circulair ingericht (Klimaatakkoord en kabinetsreactie circulaire economie). Infraprojecten worden circulair uitgevoerd in 2030. 	
<p>Social return Arbeidsparticipatie stimuleren, onder meer door het creëren van 5000 participatiebanen waarvan 1500 via inkoop/opdrachtgeverschap</p>	<p>Banenaafspraak Participatiewet:</p> <ul style="list-style-type: none"> De Rijksoverheid creëert via inkoop circa 1500 banen van 25,5 uur per week voor arbeidsbeperkten in de periode 2015-2023. <p>Quotumregeling vanaf 2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> Het Rijk moet vanaf januari 2018 aan de quotumregeling voldoen. 	
<p>Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) Internationale productieketens verduurzamen</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het voorkomen of aanpakken van misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden, mensenrechten en milieu. 	
<p>Innovatiegericht inkopen Innovaties stimuleren onder meer door op te treden als launching customer</p>	<ul style="list-style-type: none"> Innovaties stimuleren via inkoop, onder meer door op te treden als launching customer. 	

4.4 Nationaal Plan MVI en Manifest MVOI

Inkopen met Impact, het Nationaal Plan MVI en Manifest MVOI verschillen als het gaat om doelgroep, inhoud en MVOI-thema's. Binnen de departementen en uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid is Inkopen met Impact leidend voor de toepassing van MVOI. Het Nationaal Plan MVI en het daaruit voortvloeiende Manifest MVOI zijn gericht op alle (semi-)overheden inclusief het Rijk. Daarnaast hebben het Nationaal Plan en Manifest vooral aandacht voor de praktische kant van/voorwaarden voor het uitvoering geven aan MVOI. Zo wordt van ondertekenaars van het Manifest verwacht dat zij een MVOI-actieplan opstellen, waarin zij hun duurzaamheidsambities vertalen naar concrete acties (hoewel het opstellen van een actieplan ook in Inkopen met Impact wordt gevraagd). De belangrijkste kenmerken zijn samengevat in Tabel 3.¹³

Tabel 3. Kenmerken van Inkopen met Impact, Manifest MVOI en Nationaal Plan MVI¹⁴

	Inkopen met Impact	Nationaal Plan MVI	Manifest MVOI
Geldigheid	Vanaf 2019 (bindend voor Rijksoverheid)	2021-2025 (vorige versie 2015-2020) (vrijblijvend)	2022-2025 (vorige versie 2016-2021) (op basis van ondertekening)
Doelgroep	Inkooporganisaties (inclusief opdrachtgevers) van alle departementen binnen de hele <i>Rijksoverheid</i> (waarbij het Ministerie van Defensie aansluit waar het kan. De specifieke inkoop van Defensie valt niet onder de rijksinkoopstrategie).	Inkooporganisaties (inclusief opdrachtgevers) van alle <i>overheden in Nederland</i> .	Inkooporganisaties (inclusief opdrachtgevers) van alle <i>overheden in Nederland</i> . (Alleen bindend voor overheden die het Manifest ondertekenen.)
Inhoud	<i>Visie en beleid</i> over inkoop binnen het Rijk en bijbehorende (resultaat- en inspannings-) <i>doelen</i> . Van departementen wordt verwacht dat zij een MVOI-actieplan opstellen.	<i>Organisatorische handvatten</i> voor het toepassen van MVI in het eigen inkoopproces.	<i>Kapstok</i> voor ambitieus MVOI-beleid, waaraan overheden zich kunnen <i>committeren</i> . Van ondertekenaars wordt verwacht dat zij een MVOI-actieplan opstellen.
MVOI-thema's	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaat • Circulair • Social return • Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) • Innovatiegericht inkopen • Leefomgeving • Welzijn & gezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaat • Circulair • Social return • Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)/ ketenverantwoordelijkheid • Milieu (inclusief biodiversiteit) • Diversiteit & inclusie 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaat • Circulair • Social return • Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)/ ketenverantwoordelijkheid • Milieu (inclusief biodiversiteit) • Diversiteit & inclusie

¹³ Een uitgebreidere beschrijving van het Nationaal Plan MVI en het Manifest is te vinden in Appendix 5.

¹⁴ Rijksoverheid (2019) – Inkopen met Impact ([link](#));

Rijksoverheid (2021) – Nationaal Plan MVI ([link](#));

Rijksoverheid (2022) – Manifest MVOI ([link](#))

Deel 1. Terugblik

Dit deel (Deel 1. Terugblik) van het rapport bevat de belangrijkste resultaten van de deskresearch, werksessies, interviews en enquête over de effectiviteit van de implementatie van de rijksinkoopstrategie en de factoren die daarbij bevorderend en belemmerend zijn (geweest). We laten de resultaten zien langs de drie hoofdthema's van deze evaluatie:

- **Hoofdstuk 5: Implementatie en effectiviteit van de doelen en thema's**
Dit gaat over de kwaliteit van de doelstellingen in de rijksinkoopstrategie zelf en de wijze waarop deze vertaald worden in MV(O)I actieplannen en categorieplannen.
- **Hoofdstuk 6: Verantwoordelijkheden, sturing en samenwerking**
Dit gaat over (a) de wijze waarop de sturing op de doelstellingen uit Inkopen met Impact is geregeld en wie verantwoordelijk is voor het behalen van en uitvoeren van de rijksinkoopstrategie, en over (b) de samenwerking binnen en buiten de rijksinkoop.
- **Hoofdstuk 7: De toepassing in de inkooppraktijk**
Dit gaat over de daadwerkelijke toepassing in het inkoopproces en de mate waarin relevante stakeholders hiertoe in staat zijn.

5. Implementatie en effectiviteit van doelen (en thema's)

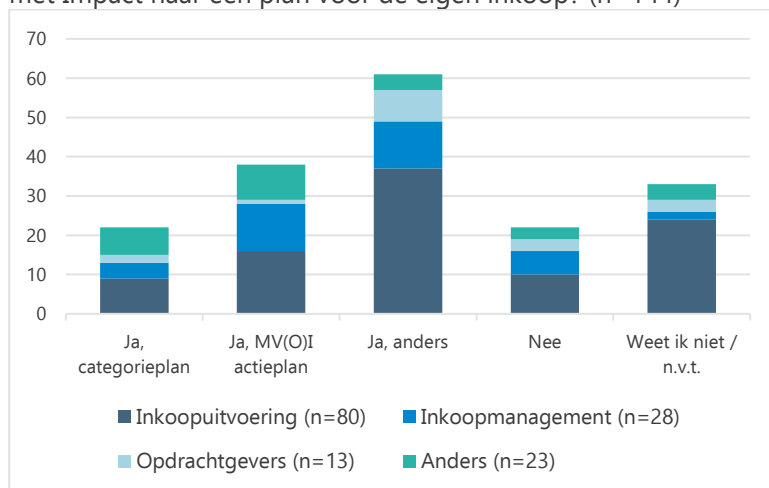
In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag of de (effect- en inspannings-) doelen, thema's en ambities duidelijk zijn belegd of scherper hadden moeten zijn, of de samenhang tussen de verschillende doelstellingen beter had gekund, en welke voorwaarden ontbraken voor een effectieve implementatie.

5.1 Inkopen met Impact biedt een goede basis voor verduurzaming van de rijksinkoop

Inkopen met Impact zet een koers uit voor het hele Rijk en wordt gezien als een goed vertrekpunt voor de verduurzaming van de rijksinkoop. Het bevat een duidelijke structuur waarin inhoudelijke duurzame thema's zijn benoemd, per thema een hoofddoel wordt gesteld en vervolgens zowel effect- en resultaatdoelen als inspanningsdoelen zijn gedefinieerd.

De structuur wordt door stakeholders ervaren als een handig middel om doelen te selecteren en te specificeren naar de in te kopen product- en dienstgroepen. In de enquête zien we ook terug dat voor 80% van de respondenten een doorvertaling is gemaakt van Inkopen met Impact naar een plan voor de eigen inkoop. De meest voorkomende doorvertalingen zijn de doorvertalingen die zijn gemaakt in categorieplannen en MVOI-actieplannen, met name bij het inkoopmanagement (binnen CDI's, IUC's, SSC's). Daarnaast worden er ook op heel veel andere manieren doorvertalingen gemaakt, met name door de inkoopuitvoering. Zij maken bijvoorbeeld gebruik van departementale strategieën en hulpmiddelen opgenomen in aanbestedingstrajecten zoals de routekaart, formats, templates, MVI-menukaart (Figuur 4).

Figuur 4. Enquêterespons: Is er voor jouw werkveld een concrete doorvertaling gemaakt van Inkopen met Impact naar een plan voor de eigen inkoop? (n=144)



5.2 Inkopen met Impact draagt bij aan een uniforme aanpak.

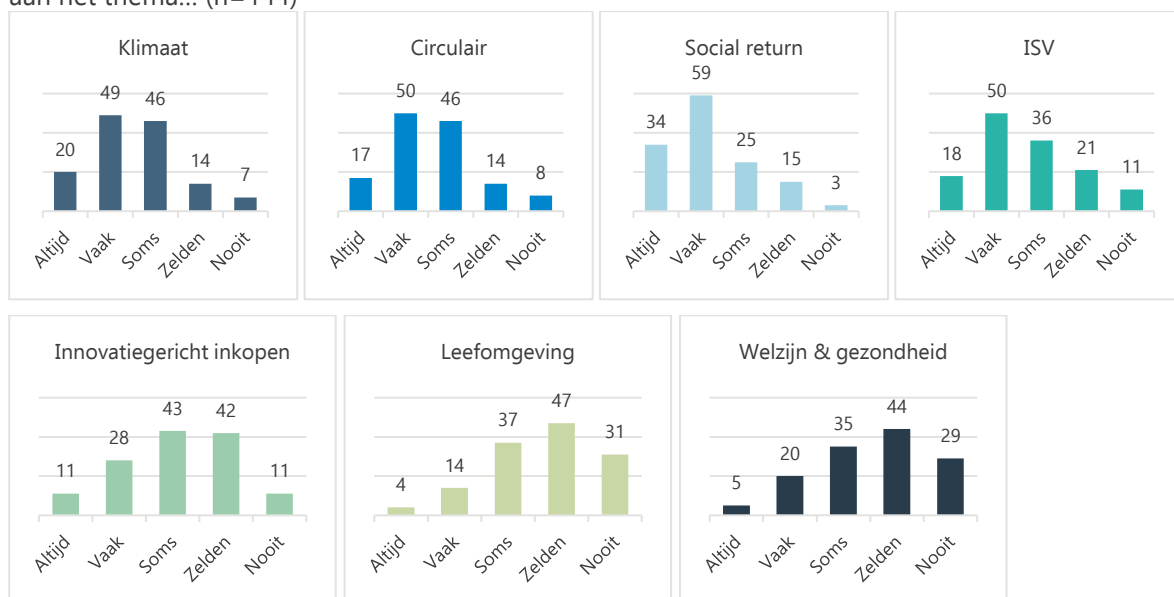
De structuur van Inkopen met Impact helpt om binnen het Rijk met elkaar het gesprek te voeren over het maken van impact met inkoop. Door op basis van hetzelfde referentiekader het gesprek te voeren en ambities en doelen te kiezen, kunnen doelen op elkaar afgestemd worden. Daardoor kunnen doelen elkaar versterken en kan worden voorkomen dat doelen elkaar tegenwerken. Zo draagt de rijksinkoopstrategie bij aan een gemeenschappelijke en uniforme aanpak.

5.3 De MVOI-thema's zijn niet eenduidig

In alle gesprekken werd aangegeven dat Inkopen met Impact, het Manifest MVOI en het Nationaal Plan MVI dezelfde thema's zouden moeten gebruiken. Dat is nu niet het geval. De thema's innovatiegericht inkopen, leefomgeving en welzijn & gezondheid komen alleen voor in Inkopen met Impact, terwijl de thema's milieu (inclusief biodiversiteit), en diversiteit & inclusie alleen voorkomen in het Nationaal Plan MVI en het Manifest MVOI. Daarnaast moet helder zijn wat de definitie van ieder thema is. Volgens stakeholders is het bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre het milieuaspect in ISV overlapt met de afzonderlijke thema's leefomgeving en klimaat.

Ook valt het op dat thema's in Inkopen met Impact waarvan definities (en doelen) niet geformuleerd zijn (leefomgeving en welzijn & gezondheid) minder vaak toegepast worden en helemaal niet voorkomen in het Manifest MVOI en Nationaal Plan MVI. Veel stakeholders die wij hebben gesproken waren niet bekend met de twee thema's en hebben er niet eerder mee gewerkt binnen MVOI. Dit zien we ook terug in documenten en de enquête. In 6 van de 15 categorieplannen wordt een van de thema's genoemd (4x leefomgeving, 2x welzijn & gezondheid). Daarnaast geeft 59% van de enquêterespondenten aan dat er met inkoop zelden of nooit invulling gegeven wordt aan het thema leefomgeving binnen het eigen organisatie(onderdeel). Voor het thema welzijn & gezondheid is dat 55%, en voor de andere thema's van Inkopen met Impact is dat 13% (klimaat) tot 39% (innovatiegericht inkopen) (Figuur 5).

Figuur 5. Enquêterespons: Wordt er met inkoop binnen jouw organisatie(onderdeel) invulling gegeven aan het thema... (n=144)



5.4 Doelen zijn breed toepasbaar, maar vertaling naar productgroepen is niet consistent.

Ondanks dat Inkopen met Impact is samengesteld uit bestaande ambities en doelen die geformuleerd zijn door en voor verschillende departementen zelf, zijn de doelen in de rijksinkoopstrategie op veel product- en dienstgroepen toepasbaar. Het is waardevol dat er high-impact productgroepen geïdentificeerd zijn, die aangeven in welke productgroepen naar verwachting de grootste winst behaald kan worden.

Er zijn echter ook meerdere inconsistenties (die te verklaren zijn door het feit dat alleen bestaande ambities, doelen en beleid zijn samengevoegd in de rijksinkoopstrategie):

- De rijksinkoopstrategie mist duidelijke einddoelen (zie ook paragraaf 5.5) en een visie over hoe dat einddoel gezamenlijk bereikt moet worden.
- Er is onvoldoende nagedacht over hoe de rijksinkoopstrategie zich verhoudt tot de inkooppraktijk (de sector, de product-/dienstgroep, of het organisatieonderdeel) waarin geopereerd wordt: voor wie is welk doel relevant en wat kan de impact zijn? Daardoor is er wel draagvlak voor de rijksinkoopstrategie, maar krijg je niet helder wat van wie verwacht wordt:
 - Wie is voor welk deel van welke doelen verantwoordelijk?
 - En wat betekent dat voor de verschillende stakeholders, taakdossiers, activiteiten en organisatieonderdelen, etc. binnen het inkoopproces?
- De thema's leefomgeving en welzijn & gezondheid zijn wel in de rijksinkoopstrategie opgenomen, terwijl er geen definities, hoofddoelen en subdoelen voor zijn geformuleerd. Het is dus onbekend naar welke doelen toegewerkt moet worden op deze thema's.
- Als gevolg van de klimaatafspraken zijn er alleen met betrekking tot het thema klimaat specifieke effect- en resultaatdoelen per productgroep gedefinieerd. Voor de thema's circulair en ISV bestaan er wel doelen op productniveau (resultaatdoel circulair: circulair in te richten inkoopcategorieën, en inputdoel ISV: verplichte toepassing ISV voor de aangewezen risicocategorieën), maar deze worden niet genoemd in Inkopen met Impact. Sommige high-impact productgroepen zijn dus niet gekoppeld aan effect- en resultaatdoelen en inspanningsdoelen (Tabel 4). Daarnaast heeft geen enkele high-impact productgroep in Inkopen met Impact specifieke doelen op meerdere thema's. Dat maakt het onduidelijk wat de rijksinkoopstrategie voor deze high-impact productgroepen betekent, ook in relatie tot de andere thema's.
- Alleen de effect- en resultaatdoelen van klimaat zijn ingedeeld naar productgroepen, de effect- en resultaatdoelen van de andere thema's niet. Daardoor is het bij de andere thema's onbekend met welke effect- en resultaatdoelen de meeste impact gemaakt kan worden.

Tabel 4. Overzicht productgroepen de klimaatdoelen, circulair in te richten inkoopcategorieën, ISV-risicocategorieën, en high-impact productgroepen uit Inkoop met Impact (2019)

Productgroepen bij effect- en resultaatdoelen voor klimaat	Circulair in te richten inkoopcategorieën voor 2020 (NB. de 4 extra categorieën voor 2023 zijn niet gespecificeerd)	ISV-risicocategorieën ¹⁵	High-impact productgroepen
• Energie		• Energie	• Energie-inkoop
• Datacenter- en ICT-hardware	• ICT-hardware	• Datacenters • ICT-Werkomgeving Rijk	• Datacenter- en ICT-hardware
• Grond-, Weg-, Waterbouw			• Grond-, Weg-, Waterbouw
• Gebouwen en onderhoud			• Gebouwen en onderhoud
• Transport en vervoer			• Transport en vervoer
	• Consumptieve dienstverlening (Catering en Grondstoffenmanagement & afvalzorg)	• Consumptieve dienstverlening (Catering en Grondstoffenmanagement & afvalzorg)	• Catering
	• Werkplekomgeving	• Werkplekomgeving	• Kantoorinrichting
	• Bedrijfskleding	• Bedrijfskleding	• Bedrijfskleding
		• Laboratorium	
		• Connectiviteit	

5.5 Doelen zijn niet volledig en helder geformuleerd.

De effect- en resultaatdoelen en inspanningsdoelen in Inkoop met Impact zijn over het algemeen niet SMART geformuleerd. Een SMART formulering zorgt ervoor dat stakeholders weten wie, wanneer, waaraan moet werken en naar welk eindresultaat (op output- of procesniveau) toegewerkt wordt. Er zijn een aantal knelpunten in de huidige formulering:

- Het beoogde resultaat van hoofddoelen en subdoelen is vaak onduidelijk, omdat de definities en scope van begrippen (in de doelen) ontbreekt. Wat valt er wel onder een doel en wat niet? Bijvoorbeeld:
 - Valt CO₂-compensatie ook onder “klimaatneutraal”? Gaat de broeikasgasimpact bij klimaatneutraal ook over de voorketen van producten/diensten (life cycle assessment-benadering)? En gaat het over scope 1, 2 én 3 impact?
 - Wat houdt “volledig circulair” in: welke circulaire strategieën op de R-ladder mogen toegepast worden?
 - Tot welke schakel in de keten proberen we impact te maken bij het verduurzamen van internationale productieketens?
- Doelen zijn moeilijk meetbaar, waardoor het onmogelijk is om goed zicht te krijgen op de voortgang. Bijvoorbeeld:

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) – Uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden ([link](#))

- Bij kwalitatieve doelen is onduidelijk hoe ze omgezet kunnen worden in kwantitatief meetbare resultaten.
- Het is niet duidelijk of bepaalde tools bij bepaalde doelen gebruikt moeten/kunnen worden (om te zorgen voor een eenduidige rapportage).
- Nulmetingen ontbreken, waardoor toe- of afnames niet goed gemeten kunnen worden. Daarnaast mist bij enkele doelen zelfs wat het referentiejaar is ten opzichte waarvan iets toe of af moet nemen. Bijvoorbeeld bij circulair: "50% minder grondstoffenverbruik in 2030".
- Het is niet voor alle hoofddoelen en subdoelen duidelijk voor wanneer ze behaald moeten zijn. Dat maakt het lastig om doelen te updaten, want de hoeveelheid beschikbare tijd bepaalt ook hoeveel en hoe ambitieus subdoelen moeten zijn.
- De inspanningsdoelen zijn wel goed meetbaar.

Respondenten hechten veel belang aan een helder kader met duidelijke definities en richtlijnen. Tegelijkertijd wordt het risico benoemd dat bij een te specifieke formulering, bepaalde relevante impact niet meetelt. Hierdoor gaat de aandacht uit naar definities en formulering en niet naar de uitvoering.

5.6 Doelen worden beperkt doorvertaald in MVOI-actieplannen en categorieplannen.

Ondanks dat het schrijven van een actieplan verplicht is binnen een jaar na ondertekening van het Manifest MVOI en die verplichting voor departementen ook al volgde uit Inkopen met Impact in 2019, heeft bijna de helft van de departementen (7 van de 12) nog geen actieplan gepubliceerd. Hier zijn geen sancties aan verbonden, en departementen worden er maar beperkt op aangesproken.

In alle beschikbare categorieplannen komen meerdere MVOI-thema's uit Inkopen met Impact aan bod.

Buiten de actieplannen en categorieplannen, wordt MVOI soms op andere plekken geconcretiseerd. Zo heeft het Rijksvastgoedbedrijf in de Routekaart Verduurzaming Rijksvastgoed (2024) de lange termijn aanpak voor verduurzaming vastgelegd. Specifiek voor de GWW-sector heeft het ministerie van IenW (in 2019) de strategie "Naar Klimaatneutrale en circulaire infra" opgesteld, aan de hand waarvan voor de belangrijkste werkterreinen transitiepaden en roadmaps zijn ontwikkeld.¹⁶ Deze ontwikkeling is geen direct gevolg van Inkopen met Impact, maar levert wel een belangrijke bijdrage aan MVOI van het Rijk.

Ondanks dat het concretiseren van de doelen uit Inkopen met Impact een stap is in de rijksinkoopstrategie, is de kwaliteit van de vertaling van doelen naar concretere doelen en acties in MVOI-actieplannen en categorieplannen wisselend. Over het algemeen worden de doelen in de plannen nauwelijks concreter en specifiek voor het departement/de inkoopcategorie, ten opzichte van de doelen in de rijksinkoopstrategie.

- Niet alle thema's komen aan bod in ieder MVOI-actieplan en categorieplan. Ook als het gaat om een thema dat niet past bij een product-/ dienstgroep (bijvoorbeeld doelen ten aanzien van circulariteit bij inkoop van inkoopcategorieën die onder het portfolio Organisatie en Personeel vallen), moet die keuze toegelicht worden. Nu is het niet duidelijk óf er impact gemaakt had kunnen worden op de ontbrekende thema's bij de desbetreffende

¹⁶ Daarnaast werkt het ministerie samen met andere partijen in de bouwsector aan het programma Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) waarin onder andere emissie-eisen voor aanbestedingen worden bepaald.

departementen en inkoopcategorieën, om hoeveel impact dat in potentie gaat, en of het ondanks de ontbrekende thema's nog wel mogelijk is om de doelen uit Inkopen met Impact te behalen.

- Met name in MVOI-actieplannen, maar ook in categorieplannen, zijn de doelen uit Inkopen met Impact regelmatig letterlijk overgenomen, zonder dat deze concreter en/of meer SMART gemaakt zijn. Daarnaast zijn de zelf geformuleerde doelen vaak niet SMART. Het is niet duidelijk wat inkoopcategorieën en ministeries precies willen bereiken en hoe ze dat willen meten.
- In MVOI-actieplannen en categorieplannen komt het vaak voor dat aan doelen geen acties worden verbonden, of dat acties niet verbonden worden aan een doel (zie voor meer details Appendix 6). Daardoor blijft het onduidelijk hoe de doelen gehaald moeten worden of waaraan acties precies bijdragen.
- In Inkopen met Impact is voorgenomen dat er extra aandacht is in de voorbereiding, facilitering, communicatie en rapportage van high-impact productgroepen ten opzichte van andere inkooppakketten. Dat zien wij niet duidelijk terug in de categorieplannen.
- In categorieplannen staat niet beschreven of er producten en/of diensten zijn uitgezonderd en welke dat dan zijn (zoals de uitzondering van "koud en nat weer kleding" voor het ministerie van Defensie in het categorieplan Bedrijfskleding). Er is veel ruimte om uitzonderingen te maken.
- Er is geen inzicht in overlap en samenhang tussen de categorieplannen die de departementen overstijgen en de MVOI-actieplannen per departement (en de departementale plannen voor de verduurzaming van de eigen bedrijfsvoering).

Een uitgebreide analyse van de MVOI-actieplannen en categorieplannen is te vinden in Appendix 6.

6. Verantwoordelijkheden, sturing en samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de manier waarop op dit moment op Inkopen met Impact gestuurd wordt, welke verantwoordelijkheden de verschillende stakeholders hebben en de samenwerking.

6.1 BZK is verantwoordelijk voor het beleid en de coördinatie van Inkopen met Impact, maar heeft beperkte sturingsmogelijkheden.

BZK (de Chief Procurement Officer Rijk) is verantwoordelijk voor de stafdoelen van het Rijk, waaronder voor het opstellen en coördineren van Inkopen met Impact. Het is niet duidelijk vastgelegd hoe BZK de coördinatierol invult. Via de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) kan de CPO Inkopen met Impact agenderen en andere departementen aanspreken op hun verantwoordelijkheid (binnen de facilitaire processen). BZK heeft geen mandaat om andere departementen aan te sturen, en ook de ICBR is alleen verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en niet voor het kernproces van de departementen binnen het Rijk.

BZK kan dus niet veranderen óf en in hoeverre impact maken onderdeel is van de lijnorganisatie van departementen. BZK kan alleen departementen aanspreken op en adviseren over het integreren van duurzaamheid in de bedrijfsvoering. In praktijk gebeurt dit nog beperkt.

6.2 Inkoopadviseurs hebben een duidelijke, maar faciliterende verantwoordelijkheden en beperkte sturingsmogelijkheden.

Inkopen met Impact is gericht op het realiseren van impact via inkoop.¹⁷ Inkoopadviseurs (en andere stakeholders in de inkoopuitvoering, zoals juristen en contractmanagers) hebben een faciliterende rol in het inkoopproces. De inkoopuitvoering en het inkoopproces zelf kunnen het realiseren van de ambities en doelen ondersteunen, maar opdrachtgevers bepalen uiteindelijk wat er ingekocht wordt en in hoeverre er invulling gegeven wordt aan duurzaamheid.

Inkoopadviseurs kunnen hoogstens geen genoegen nemen met de reactie die zij krijgen op hun inkoopadvies. Maar dat biedt geen garanties op andere keuzes met meer impact. Bovendien zijn er twee belangrijke beperkingen:

- Het bepalen (en bediscussiëren) van de impactdoelen met de opdrachtgever is geen vastgelegd "stapje in een stappenplan" en dus persoonsafhankelijk of een inkoper dat doet. Hierin speelt o.a. mee in hoeverre de inkoopadviseur de klant (opdrachtgever) koning vindt of de keuzes van de opdrachtgever juist kritischer bekijkt. Maar ook bijvoorbeeld kennis, ervaring, capaciteit, affiniteit met het thema, de taakopvatting, etc. van de inkoopadviseur.
- Aanbestedingsjuristen hebben een bepalende stem ten aanzien van de ruimte die wet- en regelgeving biedt om (meer) impact te maken. Tussen juristen is er verschil in de ruimte die zij zien om (meer) impact te maken.
- Voor raamcontracten geldt dat de daadwerkelijke inkoop/ bestelling plaats vindt na het afsluiten van het raamcontract (bijvoorbeeld in een nadere overeenkomst). De inkoper is hier vaak niet of beperkt bij betrokken en heeft daardoor beperkte invloed op de uiteindelijke keuze die de klant maakt. En andersom heeft de klant niet altijd zicht op de doelen die aan de

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: ABDTOPConsult (2018) – Transitie te koop? ([link](#));

CE Delft (2020) – Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020 ([link](#));

Rijksoverheid (2021) – Van duurzaam inkopen naar duurzaam opdrachtgeverschap ([link](#))

voorkant in de aanbesteding meegenomen worden, waardoor de klant er niet naar vraagt bij de opdrachtnemer.

Categoriemanagement heeft het voordeel dat hierin de inkoop en uitvoering, kennis over MVOI en de markt, behoeftestellers en eigenaarschap dicht bij elkaar zitten. Daardoor kan er meer ruimte ontstaan voor MVOI. Maar ook het categoriemanagement heeft een faciliterende rol in het inkoopproces en de categorie staat vaak op grotere afstand van de eindgebruikers van de contracten.

6.3 De departementen nemen maar beperkt verantwoordelijkheid voor het realiseren van doelen en opdrachtgevers zijn ongrijpbaar.

Zowel via Inkopen met Impact als via het Nationaal Plan MVI worden opdrachtgevers aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de duurzame doelen via inkoop te realiseren. Inkopen met Impact beschrijft de rol van de opdrachtgever. In de rijksinkoopstrategie staat ook dat de bestuursraden van de departementen de ambitie in een plan vastleggen en deze vervolgens onderdeel maken van de interne opdrachtverlening, waardoor deze ook bij afdelingen en uitvoeringsorganisaties terecht moet komen¹⁸. In praktijk gebeurt dit maar beperkt. Allereerst omdat niet alle departementen actieplannen gemaakt hebben (zie paragraaf 5.6) en ten tweede omdat de doelen maar zeer beperkt onderdeel zijn van de interne opdrachtverlening. Er zijn ook wel goede voorbeelden, zo geeft DJI aan dat wel degelijk gestuurd wordt op de doelen uit het eigen plan voor verduurzaming van de bedrijfsvoering (inclusief inkoop).

Hier komt bovenop dat opdrachtgevers ongrijpbaar zijn. Dat komt doordat de rol van opdrachtgever geen formele rol is. Niemand heeft als functietitel "opdrachtgever". Daardoor herkennen opdrachtgevers zichzelf niet als zodanig en/of voelen ze zich/worden ze niet aangesproken.

Ook is de opdrachtgeversrol versnipperd over verschillende functies: opdrachtgevers zijn uiteindelijk de directeuren, secretarissen-generaal (SG) en plaatsvervangend secretarissen-generaal (PSG), maar in de praktijk leggen zij de opdrachtgeverstaken en -verantwoordelijkheden door naar projectleiders, beleidsmedewerkers, productmanagers, contractmanagers, etc. Daardoor is het zelfs voor de gedelegeerde opdrachtgevers niet altijd duidelijk wie de originele opdrachtgever is en welke verantwoordelijkheden daarbij horen.

6.4 Samenwerking en kennisdeling is niet structureel georganiseerd.

Samenwerking en kennisdeling binnen de Rijksoverheid en met andere overheden is een belangrijk onderdeel van Inkopen met Impact. Toch blijkt uit de enquête (Figuur 6), interviews en werksessies dat er ruimte is voor verbetering.

Binnen het Rijk worden samenwerkingen en kennisdeling rondom Inkopen met Impact en MVOI op het niveau van de inkoop (operationeel, tactisch en strategisch) niet structureel rijksbreed gevonden door de stakeholders waarvoor dat relevant is. Er zijn uiteraard ook brede samenwerkingen en vormen van kennisdeling die wel gevonden worden, zoals de inzet van MVOI-experts. Incidentele samenwerkingen en netwerken komen vaak voort uit intrinsieke motivatie van de betrokkenen. Vaak blijven die samenwerkingen en netwerken niet langdurig bestaan door gebrek aan bijvoorbeeld slagkracht, mandaat, tijd, capaciteit etc.

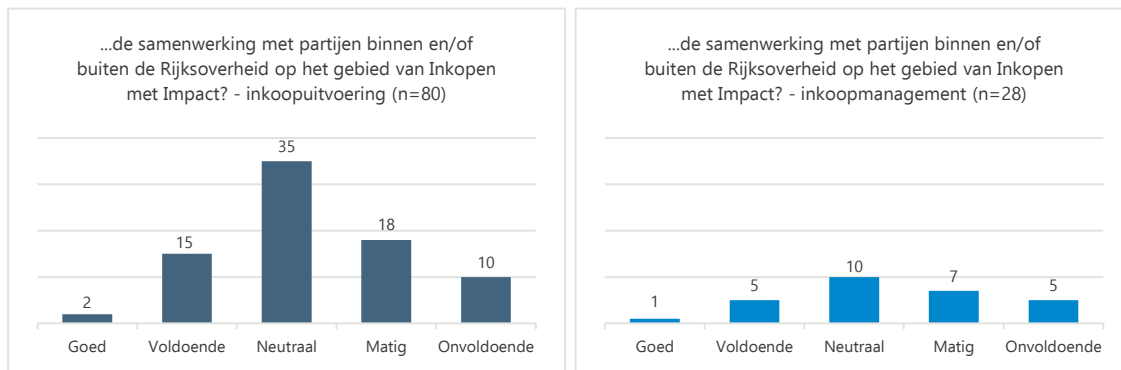
Stakeholders (in de rijksinkoop) geven aan dat zij beperkt structureel samenwerken met decentrale overheden op de MVOI-thema's of inkoopcategorieën. Dat is een gemiste kans. Door kennis te delen en de aanpak op elkaar af te stemmen kan meer impact gemaakt worden. Ook kan praktische kennis

¹⁸ Rijksoverheid (2019) – Inkopen met Impact ([link](#))

van decentrale overheden, bijvoorbeeld ten aanzien van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, worden benut. Categoriemanagers hebben vaak wel veel kennis over de markt en duurzaamheidscriteria, maar onvoldoende tijd om die kennis buiten het Rijk te delen (dat wil zeggen meer dan het delen van goede voorbeelden op evenementen van bijvoorbeeld PIANOo en Denk Doe Duurzaam).

Vanuit categoriemanagement vinden gesprekken met de markt plaats. Bijvoorbeeld door marktconsultaties of sessies met belangrijke marktpartijen over MVOI. Ook voor de grote specifieke inkoop (GWW, Defensie) is sprake van samenwerking met de markt. Daarbuiten lijkt, op basis van de werksessies, dat hier minder tijd voor is, terwijl de behoefte wel bestaat.

Figuur 6. Enquêterespons: Hoe beoordeel je...¹⁹



¹⁹ Bij alle enquêtevragen hadden respondenten de mogelijkheid om "Weet ik niet" in te vullen en/of de vraag over te slaan. Het antwoord "Neutraal" moet in dit onderzoek daarom gelezen worden als het midden van de bandbreedte van de antwoordopties, en dus niet als een antwoord zoals "Weet ik niet" of "Geen mening".

7. Toepassing in de inkooppraktijk

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op hoe stakeholders in de praktijk omgaan met Inkopen met Impact, welke overwegingen er worden gemaakt, welke resultaten er worden bereikt en waar nog blinde vlekken zitten.

7.1 Inkopen met Impact helpt bij het onderbouwen van acties rondom MVOI.

De rijksinkoopstrategie en de uitwerking in actieplannen en categorieplannen helpt inkopers om aan anderen uit te leggen dat Inkopen met Impact belangrijk is, over welke duurzame thema's dit gaat en op welke manier dit meegenomen kan worden in een aanbesteding.

De zichtbaarheid en het politieke draagvlak dat de rijksinkoopstrategie heeft (want het is vastgesteld beleid), is belangrijk. *"Met Inkopen met Impact kun je wapperen"* aldus een respondent.

Sinds Inkopen met Impact is volgens een aantal stakeholders uit de interviews en werksessies de aandacht voor MVOI en de bewustwording van het belang van MVOI binnen het Rijk sterk toegenomen. De enquêteresultaten bevestigen dit beeld. 79% van de respondenten, die 5 jaar of langer werkzaam zijn bij het Rijk, gaat vandaag anders om met duurzaamheid in inkopen in vergelijking met 5 jaar geleden (voor Inkopen met Impact). Meer bewustwording en aandacht voor duurzaamheid wordt het meest genoemd als merkbare verandering (door 34% van de respondenten die verandering merken ten opzichte van 5 jaar geleden) (zie Figuur 7).

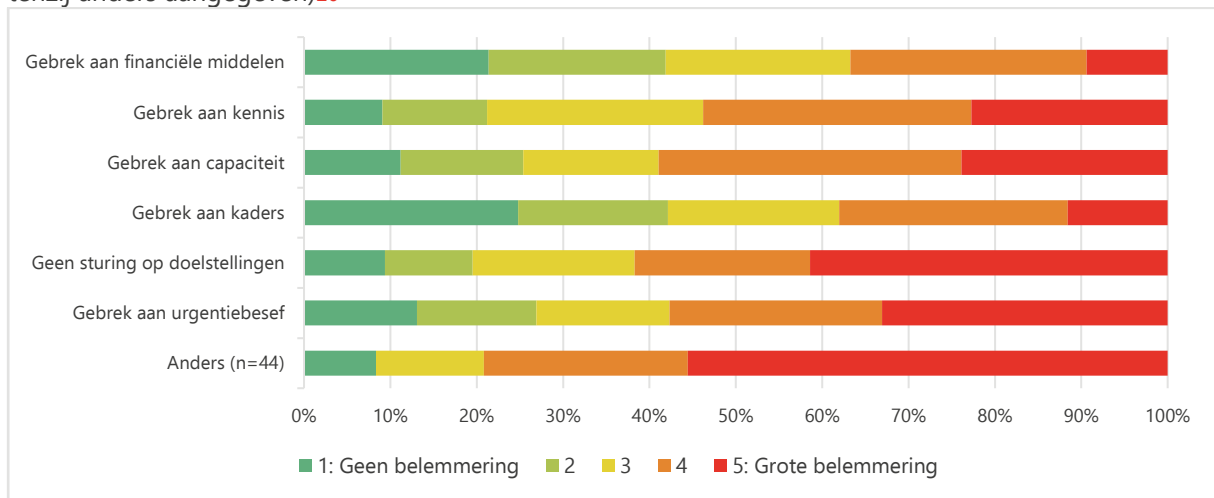
Figuur 7. Enquêterespons: Hoe ga je nu anders om met duurzaamheid in inkopen in vergelijking met 5 jaar geleden? (n=55)



7.2 Voor opdrachtgevers is Inkopen met Impact ondergeschikt aan andere criteria.

Uit de interviews en werksessies kwam het beeld naar voren dat veel opdrachtgevers niet hun verantwoordelijkheid nemen om de duurzame doelen uit Inkopen met Impact via inkoop te realiseren. Ook de enquêterespons bevestigt dit: het gebrek aan sturing op doelstellingen wordt gezien als de grootste belemmering om de doelen uit Inkopen met Impact te halen (Figuur 8). **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.** Bij de toelichting is door 12 van de 44 respondenten over alle doelgroepen heen (dus ook door opdrachtgevers zelf) aangegeven dat de opdrachtgever het niet voldoende prioriteert, er niet voldoende op stuurt, en het ontbreekt aan concrete doelen voor Inkopen met Impact bij opdrachtgevers.

Figuur 8. Enquêterespons: Belemmeringen om de doelen uit Inkopen met Impact te behalen (n=144, tenzij anders aangegeven)²⁰



Opdrachtgevers sturen niet op impact, omdat:

- Opdrachtgevers zich niet altijd bewust zijn van hun verantwoordelijkheid om te sturen op impact en de grote invloed die zij hebben op het doelbereik van Inkopen met Impact. Ze kennen de doelen uit Inkopen met Impact (al dan niet in relatie tot wat zij willen inkopen) onvoldoende en beseffen niet dat zij een cruciale rol vervullen om de doelen uit de rijksinkoopstrategie te kunnen bereiken.
- Opdrachtgevers op opdrachtniveau sturen, waarbij hun primaire taak (dienstverlening) het hoofddoel is van de inkoop. Voor het “goed” uitvoeren van de inkoopopdracht vinden zij met name prijs, kwaliteit, snelheid, en het beheersen van risico’s, etc. van belang.
- Inkopen met Impact geen doel is waar iemand opdrachtgevers op afrekent. Daarom zijn Inkopen met Impact doelen ondergeschikt of zelfs niet in beeld. Inkopen met Impact is dus te vrijblijvend voor opdrachtgevers.
- De MVOI-actieplannen (departementsniveau) en categorieplannen (inkoopcategorieën) ver van opdrachtgevers af staan. Daardoor is de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers niet concreet en mogelijk ook niet bekend bij de opdrachtgever. (Bovendien herkennen “opdrachtgevers” zichzelf niet als zodanig zie ook paragraaf 6.3)

Klantenraden, die de ministeries (opdrachtgevers) vertegenwoordigen richting categoriemanagers, hebben onvoldoende mandaat om (meer) te gunnen op MVOI-criteria en dat voldoende te laten landen binnen de eigen organisatie. Zij zijn afhankelijk van wat de uiteindelijke klanten/gebruikers willen, en die voelen zich vaak niet aangesproken door de duurzame doelen. Ook krijgen zij vanuit hun (P)SG blijkbaar geen doelen mee ten aanzien van Inkopen met Impact.

7.3 Inkopen met Impact wordt meegenomen in categorie- en actieplannen, maar implementatie is wisselend.

De meeste categoriemanagers gaan aan de slag met Inkopen met Impact. In veel aanbestedingen / inkoopopdrachten van het categoriemanagement worden de relevante doelen uit Inkopen met Impact ook in de praktijk meegenomen. Niet alle doelen zijn relevant of realistisch voor alle

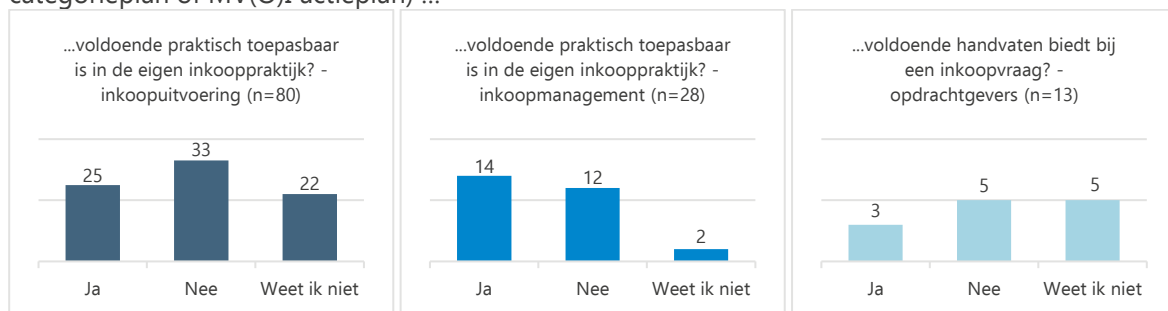
²⁰ De antwoordcategorie “Anders” bestaat uit verschillende belemmeringen. Daarbinnen wordt onvoldoende prioriteit bij de opdrachtgever (of daaraan gerealeerde antwoorden) 12 van de 44 keer genoemd.

inkoopcategorieën en opdrachten. Voor de categorieën die vallen onder het portfolio Organisatie en Personeel is het bijvoorbeeld lastiger om invulling te geven aan de doelen ten aanzien van klimaat. Verschillende categorieën lijken hier ook nog steeds mee te worstelen. Een ander punt is dat aanbestedingen binnen het categoriemanagement vaak groot zijn en contracten hebben met een looptijd van enkele jaren. Daardoor duurt het lang voordat je kan leren van de resultaten en verbeteringen kan in nieuwe aanbestedingen kan inbrengen.

Buiten het categoriemanagement wordt de implementatie nog als lastiger ervaren. Twee belangrijke redenen zijn in de werksessies naar voren gekomen:

- Het MVOI-actieplan schetst de ambities en doelen op hoofdlijnen. Die ambities en doelen zijn zo groots, dat het in de praktijk niet goed lukt ze te vertalen naar eisen in de inkoop. Er ontbreekt een tussenstap die helpt bij het organiseren van doelen naar de uitvoering (en daarmee ook een manier om de inzet in de uitvoering terug te vertalen naar de voortgang op het hoofddoel).
- Voor sommige inkoopcategorieën en -opdrachten geldt dat de doelen uit Inkopen met Impact en vertaling daarvan naar eisen in inkooptrajecten lastig toe te passen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor opdrachten aan kleine ondernemers, maar ook (zoals eerder genoemd) voor opdrachten die zich richten op de inzet van personeel.

Figuur 9. Enquêterespons: Vind je dat Inkopen met Impact (of de vertaling daarvan naar het categorieplan of MV(O)I actieplan) ...



7.4 Inkopen met Impact lijkt minder bepalend in specifieke inkoop en bij aanbestedingen onder de Europese drempel.

De specifieke inkoop omvat ongeveer de helft van alle inkoop binnen het Rijk. Er is weinig grip en zicht op in hoeverre Inkopen met Impact daarin wordt meegenomen. Ook in deze evaluatie is beperkte respons gekomen van stakeholders die betrokken zijn bij specifieke inkoop. Tegelijkertijd is ook bekend dat bijvoorbeeld Rijkswaterstaat wel degelijk duurzaam inkoop, maar dit doet aan de hand van de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infra (en niet aan de hand van Inkopen met Impact waarin ook andere MVOI-doelen staan). Het lijkt erop dat Inkopen met Impact minder van invloed is op specifieke inkoop dan op generieke inkoop/ categoriemanagement.

Daarnaast is een groot deel van alle aanbestedingen onder de EU-aanbestedingsdrempel. Er hoeven dan geen Europese procedures te worden gevolgd. Inkoopers die zich bezighouden met deze aanbestedingen werken aan veel inkooptrajecten tegelijk en hebben zeer beperkte tijd om duurzame criteria toe te passen. Bovendien zijn deze aanbestedingen van beperkte omvang, waardoor ook de ruimte voor duurzaamheid beperkt is. Tot slot is er ook in de uitvoering/het contractmanagement nauwelijks aandacht voor duurzaamheid, waardoor opvolging van duurzaamheidscriteria uit kan blijven (en ook het uiteindelijke effect niet altijd bekend is).

7.5 De MVI-criteriatool en het Ambitieweb worden regelmatig toegepast, maar er ontbreekt tooling voor rijksbrede monitoring.

Er zijn verschillende tools en methoden die ondersteunen bij het toepassen van MVOI-criteria en het bepalen van MVOI-prestaties. KPMG heeft in februari 2024 een inventarisatie gedaan naar MVOI-monitoringsinstrumenten voor het Rijk en andere actoren, in opdracht van BZK en IenW.²¹

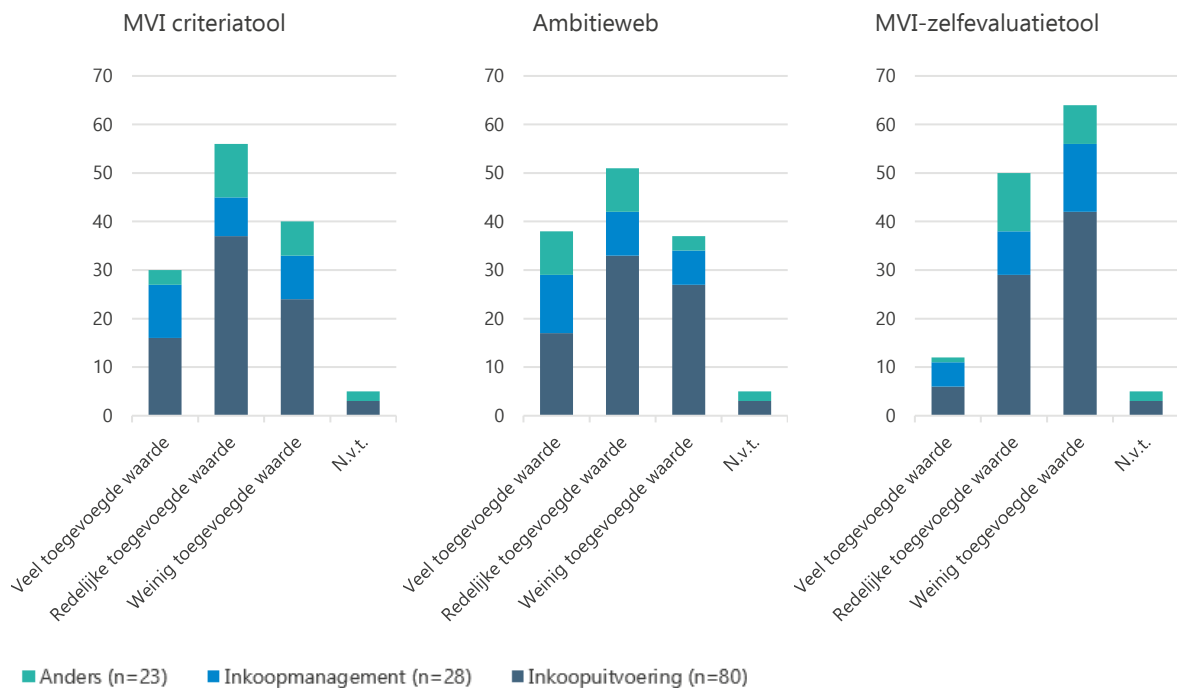
Er is weinig zicht op welke tools in de praktijk gebruikt worden ten behoeve van de realisatie van doelen uit Inkopen met Impact en de monitoring daarvan. Uit de gesprekken met stakeholders en de enquête ontstaat het volgende beeld:

- De [MVI-criteriatool](#) is een hulpmiddel waarmee (binnen diverse clusters en productgroepen op 3 ambitieniveaus) concrete MVI-criteria geselecteerd en gedownload kunnen worden. De tool wordt door een aantal inkoopcategorieën gebruikt. Niet alle inkoopcategorieën en MVOI-thema's staan in de tool. Ook zijn de criteria soms moeilijk te vertalen naar de doelen uit Inkopen met Impact. Desondanks is het een bruikbaar handvat voor het opstellen van eisen die bijdragen aan het realiseren van de doelen uit Inkopen met Impact.
- Het [Ambitieweb](#) is een tool om de doelstellingen voor de organisatie of inkoopopdracht te visualiseren, waarbij de verdeling van ambitieniveaus over verschillende thema's zichtbaar wordt. Het wordt toegepast door inkoopcategorieën en komt vaak terug in MVOI-actieplannen (3 van de 6) en categorieplannen (10 van de 15) (zie Appendix 6).
- De [MVI-zelfevaluatie tool](#) (MVI-ZET) maakt inzichtelijk in hoeverre MVI is meegenomen in aanbestedingen. Het werd tijdens de werksessies omschreven als te vrijblijvend en niet-betrouwbaar genoeg om de impact op de Inkopen met Impact doelen te bepalen. Het toepassen van de MVI-ZET is verplicht voor alle departementen, maar het is onvoldoende duidelijk of de MVI-ZET daadwerkelijk voor alle rijksaanbestedingen wordt ingevuld door de departementen.

Ook in de enquête vinden alle stakeholdergroepen de toegevoegde waarde van de MVI-ZET minder groot dan die van de MVI criteriatool en het Ambitieweb (Figuur 10). Er worden ook veel andere instrumenten genoemd die respondenten waardevol vinden, met name door de inkoopuitvoering (vooral handreikingen, praktijkvoorbeelden, eerder gebruikte eisen/gunningscriteria, gesprekken met kennisambassadeurs/experts, en online tools om de MVOI impact te bepalen).

²¹ KPMG (2024) – Inventarisatie monitoringsmethoden en -instrumenten MVOI en stakeholders MVOI ([link](#))

Figuur 10. Enquêterespons: In hoeverre is deze tool van toegevoegde waarde in jouw werkzaamheden? (deze vragen zijn niet gesteld aan opdrachtgevers)



IUC's en categoriemanagers missen bovendien een goed dashboard waarin de metingen over individuele inkoopopdrachten/aanbestedingen terugvertaald worden naar het rijksbrede doelbereik van Inkopen met Impact doelen. Hiervoor is monitoring in één digitaal rijksbreed systeem/tool gewenst (vergelijkbaar met bijvoorbeeld wizzr, maar dan meer ontwikkeld).

7.6 Monitoring is lastig en er is slecht zicht op wat er na de aanbesteding aan impact wordt gerealiseerd.

Er is slecht zicht op wat er na de aanbesteding aan daadwerkelijke impact wordt gemaakt. De monitoring op KPI's en de doelen uit Inkopen met Impact is in de praktijk lastig en het wisselt sterk hoeveel en hoe goed er gemonitord wordt. "Tot aan de handtekening is er meer aandacht [voor Inkopen met Impact] dan erna", aldus een stakeholder uit de inkoopuitvoering. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) worden wel jaarlijks de inspanningsdoelen gemonitord.

Vooral rijksbreed en bij de specifieke inkoop is de gerealiseerde impact een blinde vlek. In het categoriemanagement komen er in de vorm van dashboards en onderling nog wel wat monitoringsresultaten naar boven, maar ook daar is het beperkt.

Tijdens de werksessies zijn verschillende redenen voor de beperkte monitoring en het slechte zicht op de realisatie van de hoofdoelen en effect- en resultaatdoelen uit Inkopen met Impact genoemd:

- Er is weinig aandacht voor contractmanagement bij de departementen, zeker voor Inkopen met Impact. Dat heeft vier oorzaken:
 - Opdrachtgevers sturen niet op doelen uit Inkopen met Impact, waardoor er geen prikkels zijn voor contractmanagers om de realisatie van die doelen te monitoren.
 - Er is te weinig capaciteit bij het contractmanagement om te kunnen monitoren.

- Contractmanagers service centers willen vooral tevreden klanten en “geen gedoe”. Monitoring kan gedoe opleveren omdat het informatie weergeeft die anders misschien niet bekend was geweest.
- Aan lang niet alle inkopen is een contractmanager gekoppeld, maar wordt de opdracht begeleid door de opdrachtgever zelf.
- Nu wordt vaak het proces gemonitord, terwijl informatie over het doelbereik (resultaat) minstens zo interessant is. Dat heeft er mee te maken dat je voor resultaatmonitoring erg afhankelijk bent van informatievoorziening vanuit leveranciers. Daarmee is de benodigde informatie een stuk lastiger te verkrijgen.
- De rijksinkoopstrategie maakt niet concreet hoe doelen gemeten kunnen/moeten worden (zie paragraaf 5.5). Contractmanagers (en categoriemanagers) moeten zelf veel moeite doen om uit te zoeken hoe de eisen in inkooptrajecten (die vertaald zijn uit de doelen van Inkopen met Impact) gemeten kunnen worden en hoe dat terugvertaald kan worden naar de doelen uit Inkopen met Impact.

7.7 Op sommige plekken ontbreekt het aan capaciteit om Inkopen met Impact goed uit te voeren.

Een aantal (kleinere) inkoopcategorieën (categoriemanagement) loopt vast op de grote hoeveelheid informatie op het gebied van MVOI, die vanuit verschillende hoeken op hen afkomt. Zij hebben onvoldoende capaciteit (geen duurzaamheidscoördinator) om de ontwikkelingen op de verschillende MVOI-thema's en zaken die daaraan raken (zoals CSRD) bij te houden, samen te brengen en erop aan te sluiten in hun activiteiten. Bovendien zijn er, naast de doelen uit Inkopen met Impact, heel veel andere doelen en beleid waaraan via inkoop bijgedragen moet worden. Inkoopcategorieën moeten hun aandacht dus verdelen. Naast de hoeveelheid informatie, is er ook vaak te weinig kennis en capaciteit voor de vertaling van doelen uit de categorieplannen naar de aanbesteding, en de monitoring na de aanbesteding. Daarnaast lijkt dit volgens sommige gesprekspartners ook zo te zijn voor veel inkopen buiten het categoriemanagement, hoewel we hier geen eenduidig beeld van kunnen schetsen.

7.8 Er is behoorlijk wat kennis aanwezig ten aanzien van Inkopen met Impact. Kennisdeling en – borging verdient aandacht.

Er is rijksbreed behoorlijk veel kennis aanwezig, het gaat dan om duurzaamheidskennis in categoriemanagement en kennis over specifieke MVOI-thema's. Bij het categoriemanagement zit de specifieke duurzaamheidskennis (als die er is) vooral bij de betreffende experts, niet bij de inkopers zelf. Het zou mooi zijn als die kennis ook bij de inkopers landt, maar de vraag is of dat haalbaar en ook echt nodig is. Het is wel belangrijk dat inkopers voldoende kennis hebben om de juiste eisen en criteria op te kunnen nemen, weten hoe zij expertise kunnen inschakelen, en de juiste competenties hebben om opdrachtgevers te adviseren over MVOI. Dit is niet altijd het geval.

De beschikbaarheid van kennis en capaciteit om doelen uit Inkopen met Impact te behalen is in de enquête door inkoopuitvoering en inkoopmanagement iets negatiever beoordeeld dan de kennisdeling binnen de eigen organisatie (Figuur 11). Beide hebben gemiddeld een neutraal oordeel ontvangen (beschikbaarheid: 3 uit 5; kennisdeling: 3,3 uit 5). Er is dus veel ruimte voor verbetering.

Er zijn twee aandachtspunten:

- De specialistische kennis over duurzaamheid in een specifieke sector is vaak bij slechts een of enkele personen aanwezig. Dat is een probleem als deze mensen niet op het juiste moment gevonden en betrokken kunnen worden.
- Het borgen van kennis, maar ook het delen van kennis kan beter. Het gaat dan om:
 - Horizontale kennisuitwisseling, tussen inkoopcategorieën en tussen inkooporganisaties.
 - Verticale kennisuitwisseling van bijvoorbeeld categoriemanagers of experts op een MVOI-thema, naar inkopers en juristen.

Respondenten geven ook aan dat soms kennisdeling wel goed gaat. Zo is er binnen het IUC RIS (Rijksinkoop samenwerking) een groep kennisambassadeurs en zijn er op verschillende plekken (bijvoorbeeld bij de categorie bedrijfskleding) MVOI-experts die inkopers kunnen begeleiden.

Figuur 11. Enquête respons: Hoe beoordeel je...



Een heel specifiek aandachtspunt is de kennisdeling tussen juristen. Dit vindt volgens respondenten nog nauwelijks plaats. Het oordeel van juristen kan bepalend zijn voor de mate waarin duurzame doelen opgenomen kunnen worden in een aanbesteding. In praktijk blijkt dit oordeel deels persoonsafhankelijk door verschil in interpretatie, maar ook in de bereidheid om risico's te nemen. Het delen van juridische best practices kan daardoor een positief effect hebben op de implementatie.

7.9 De beschikbaarheid van budget wordt soms genoemd als knelpunt, maar soms ook niet.

Op basis van enquête resultaten lijkt de beschikbaarheid van budget niet vaak een probleem (zie ook Figuur 8). In de werksessies werd dit door sommigen echter wel benoemd als knelpunt:

- Soms wordt inkoop iets duurder door Inkopen met Impact (bijvoorbeeld duurzame catering). Over het algemeen accepteren opdrachtgevers dat wel. Alleen als de kosten heel veel hoger zijn, kan het een probleem worden (bijvoorbeeld bij hoge opslagkosten). Maar dat komt bijna nooit voor. Bovendien wordt inkoop soms ook juist goedkoper door Inkopen met Impact, bijvoorbeeld als het energiebesparing oplevert of als de kosten op de lange termijn lager zijn doordat een product een langere levensduur heeft.
- Bij sommige departementen (generieke en specifieke inkoop) is het lastig om voldoende budget voor Inkopen met Impact op de juiste plek te krijgen, omdat MVOI geen doel in de strategie van het departement is of impact minder belangrijk is dan andere doelen bij inkoop. Dan is het budget afhankelijk van de mate waarin de opdrachtgever budget kan vrijspelen of de marges wil/kan benutten. *“Het is altijd vechten om de euro’s als het gaat om duurzaamheid”* aldus een opdrachtgever die wij spraken.

Tegelijkertijd kan besparing op budget ook hand in hand gaan met duurzaamheid. Dat kan bijvoorbeeld door mensen zelf te laten kiezen hoeveel uniformen zij nodig hebben, een afdeling zelf te laten bepalen of ze ook met minder printers uit de voeten kunnen, en duurzame opties de standaard te maken (in plaats van het alternatief).

Naast in concrete inkoopopdrachten, speelt budget ook een belangrijke rol in de organisatie van het inkoopproces. In de voorbereiding van de inkoop is er bij sommige inkoopcategorieën bijvoorbeeld behoefte aan meer budget voor een extra coördinator om alle informatie die op hen af komt te bundelen, doelen actueel te houden, en doelen praktisch te kunnen vertalen naar de aanbesteding (zie paragraaf 7.7).

Deel 2. Vooruitblik

8. Conclusie en aanbevelingen voor vervolg

8.1 Conclusie: Inkopen met Impact bevat een goede basis, maar de concretisering en implementatie moet beter.

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat Inkopen met Impact een nuttig instrument is geweest en een belangrijke bijdrage heeft geleverd in verduurzaming van inkoop.

Tegelijkertijd is er een flink aantal punten benoemd waarvan het belangrijk is om de rijksinkoopstrategie te actualiseren en met name ook verder te concretiseren. In de rijksinkoopstrategie zelf staat beschreven dat de verantwoordelijkheid voor concretisering bij de departementen ligt, maar zij geven daar nog maar deels invulling aan.

Cruciaal voor het behalen van de doelen is daarmee ook de coördinerende rol van BZK. Hoewel BZK de andere departementen niet kan aansturen, kan deze coördinatie wel actiever worden ingevuld. Tot slot kan de toepassing in de praktijk op een aantal punten verbeterd worden.

Hoewel geen onderdeel van dit onderzoek, komen het stellen van heldere KPI's en monitoring steeds naar voren als essentieel voor het verbeteren van implementatie en het behalen van de doelen.

8.2 Aanbevelingen

Bovenstaande conclusie hebben we verder uitgewerkt in een aantal aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen hebben we in aparte paragrafen uitgewerkt, waarbij we ook de rol van BZK hebben benoemd. In paragraaf 8.2.8 staan nog een aantal overige aanbevelingen korter opgesomd.

8.2.1 Actualiseer Inkopen met Impact. Een rijksbrede inkoopstrategie met politiek draagvlak helpt de implementatie.

Het hebben van een rijksbrede inkoopstrategie met politiek draagvlak (Inkopen met Impact is kabinetsbeleid) is nuttig gebleken. Sinds 2019 is de aandacht voor duurzame doelen in inkoop toegenomen. Een update van Inkopen met Impact, die opnieuw rijksbreed wordt vastgesteld, geaccordeerd wordt door bewindspersonen en aangeboden wordt aan de Tweede Kamer, is nuttig en noodzakelijk voor (meer) draagvlak voor duurzame keuzes.

8.2.2 Neem in de geactualiseerde rijksinkoopstrategie een kort en duidelijk overzicht van taken en verantwoordelijkheden op.

Tijdens het formuleren van deze aanbevelingen werd duidelijk dat veel mogelijke aanbevelingen voor verbetering, eigenlijk al in de huidige rijksinkoopstrategie staan. Zo wordt de rol van de opdrachtgever al benoemd, wordt nadruk gelegd op productgroepen met de meeste impact, moeten ambities concreet worden gemaakt voor inkoopketten en productgroepen, die op hun beurt weer landen in departementale actieplannen, en is er ruimte voor departementen om zich te focussen op een of meerdere specifieke doelen. We zien drie aanbevelingen die met name bij moeten dragen aan het effectiever implementeren van Inkopen met Impact:

- 1) maak Inkopen met Impact onderdeel van de rijksbrede verduurzamingsopgave (zie aanbeveling 8.2.58.2.4);

- 2) verstevig de coördinerende rol van BZK (zie aanbeveling 8.2.4) en;
- 3) maak expliciet is wie verantwoordelijk is voor verschillende taken.

Concreet:

- Maak een kort en expliciet overzicht van de verdeling van verantwoordelijkheden. Geef aan welke taken bij de individuele departementen liggen, wie hiervoor verantwoordelijk is. Geef ook aan welke taken bij het ministerie van BZK liggen en wie binnen het ministerie hier de verantwoordelijkheid voor draagt. Onder die taken valt in ieder geval de controle of taken worden uitgevoerd en de verantwoordelijkheid om ministeries hierop aan te spreken indien nodig.

8.2.3 Breng de thema's van Inkopen met Impact en die van het Nationaal plan MVI met elkaar in lijn en scherp aan op basis van Europese regelgeving.

Er ontstaat onduidelijkheid omdat de thema's in Inkopen met Impact verschillen van de thema's van het Nationaal plan MVI. Breng daarom de thema's van beide documenten met elkaar in lijn (zie Appendix 7 voor suggesties op basis van de interviews, werksessies en enquête). Gesprekken met de markt waren geen onderdeel van de evaluatie, maar voor veel bedrijven spelen de verplichtingen vanuit de CSRD ook een rol in de verduurzaming. Om administratieve lasten voor marktpartijen te beperken is het verstandig om ook deze Europese eisen mee te nemen in de aanscherping.

Concreet:

- Richt een werkgroep in met de beleidsverantwoordelijken voor de huidige thema's uit Inkopen met Impact en het Nationaal Plan MVI (taak BZK).
- Leg de thema's en de definities naast elkaar en stel vast waar de overlap en de verschillen zitten. Kijk hierbij ook naar de CSRD die steeds relevanter wordt voor bedrijven. Door aansluiting te zoeken bij de CSRD/CSDDD ESG thema's, kunnen Inkopen met Impact en CSRD/CSDDD elkaar versterken.
- Leg duidelijk vast aan welke beleidsdoelen de thema's gekoppeld zijn. Neem geen thema's op zonder duidelijk beleidsdoel (zie tekstbox).
- Stel heldere definities op voor de gekozen thema's en stel voor ieder thema bij voorkeur een zeer beperkt aantal duidelijke en haalbare KPI's op. Zie voor verdere uitwerking het gelijktijdig met deze evaluatie uitgevoerde monitoringsonderzoek.

Het definiëren en aanpassen van thema's is geen eenmalige actie, maar moet ook met enige regelmaat geactualiseerd worden om aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen.

- De thema's leefomgeving en welzijn & gezondheid zijn in Inkopen met Impact niet gedefinieerd, hebben geen doelen en worden nauwelijks gebruikt (in slechts 4 categorieplannen). Omdat deze thema's in het Nationaal Plan MVI ontbreken, lijkt het voor de hand te liggen deze niet op nemen.
- Het thema innovatiegericht inkopen is een middel en geen doel in zichzelf.
- Het thema diversiteit & inclusie wordt gemist in Inkopen met Impact.
- Er zitten verschillen tussen de definitie ketenverantwoordelijkheid in het Nationaal Plan MVI en ISV in Inkopen met Impact. Dit moet met elkaar in lijn gebracht worden.

8.2.4 Verbeter de coördinerende rol van BZK en zet steviger in op het categoriemanagement.

BZK heeft een coördinerende rol voor de rijksinkoop (en in de rijksbedrijfsvoering). Deze rol kan steviger worden ingevuld dan nu het geval is. Dit geldt voor de rol die BZK kan vervullen in de

coördinatie tussen de verschillende ministeries en voor de rol en invloed die BZK heeft op het categoriemanagement.

Concreet:

- In de aanbevelingen hierna wordt concreet gemaakt op welke manier BZK haar coördinerende rol in de verduurzaming van inkoop en de coördinatie tussen verschillende ministeries kan verstevigen. Werk de rol van BZK uit (bijvoorbeeld in een memo) en leg deze vast in de ICIA en ICBR zodat voor alle departementen duidelijk is wat zij van het ministerie van BZK op dit punt kunnen verwachten en waar hun eigen verantwoordelijkheid ligt.
- BZK kan de invloed die ze formeel heeft over het categoriemanagement beter benutten. Zo kan BZK via het portfoliomanagement meer invloed uitoefenen op de manier hoe invulling gegeven wordt aan Inkopen met Impact. Maar ook kan bijvoorbeeld nagedacht worden over de manier hoe klantenraden ingericht en worden en welke verantwoordelijkheid zij hebben in het halen van de duurzame doelen.
- De shared service centers (SSC's) kunnen met de diensten die zij verlenen een grotere bijdrage leveren aan de doelen uit Inkopen met Impact. Nu is een impactvolle keuze (soms) nog facultatief. BZK moet de SSC's aanspreken (en aansturen) op hun rol in de verduurzaming van de rijksinkoop.
- Neem deze stevige positie van BZK en de verantwoordelijkheid voor de verduurzamingsopgave ook mee in de herijking van het rijksinkoopstelsel.

8.2.5 Maak Inkopen met Impact onderdeel van een rijksbrede verduurzamingsopgave.

Het halen van de rijksbrede doelen op de hiervoor bepaalde thema's is niet de verantwoordelijkheid van de inkoopafdelingen, maar van de departementen. Het gebrek aan verantwoordelijkheid bij opdrachtgevers laat zien dat deze verantwoordelijkheid niet altijd zo wordt ervaren. Door de doelen op het niveau van de bedrijfsvoering (of departementaal) vast te stellen wordt de verantwoordelijkheid voor het halen van de maatschappelijke doelen breder gevoeld. Dat inkoop hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren, is dan een logisch gevolg. Door de maatschappelijke doelen duidelijker bestuurlijk te borgen, worden opdrachtgevers ook top-down aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid. Goede monitoring en transparantie over resultaten sturen daarnaast ook op de verantwoordelijkheid van departementen.

Onder andere bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en bij de Dienst Justitiële Inrichtingen wordt hier al ervaring mee opgedaan door het publiceren van een integraal duurzaamheidsverslag (voor bedrijfsvoering en inkoop).

Maar ook in het bedrijfsleven is met de komst van CSRD, duurzaamheid integraal onderdeel van de bedrijfsvoering geworden. Deze EU-richtlijn zelf geldt niet voor ministeries, maar overheden kunnen niet achterblijven op de regels die ze 'zelf' opleggen.

Concreet:

- Inventariseer (taak BZK) of en op welke manier departementen bredere duurzame ambities hebben vastgelegd. Ga daarbij ook gelijk na welke duurzaamheidsdoelen gekozen zijn of deze geconcretiseerd zijn.
- Stel gezamenlijk vast in welke mate departementen bijdragen aan de rijksbrede doelen (zie aanbeveling 8.2.6). De doelen moeten gelden voor het ministerie in brede zin. Leg deze impact doelen daarom vast op het niveau van de bestuursraad van het ministerie.

- De verdere uitwerking van de doelen en monitoring ervan vindt vervolgens primair plaats in het directieoverleg bedrijfsvoering van het betreffende departement.
- Maak jaarlijks de voortgang op de ambities per thema inzichtelijk. De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke monitoring ligt bij de departementen, maar BZK moet deze informatie verzamelen en inzichtelijk maken. Belangrijk hierbij is dat deze informatie transparant en breed toegankelijk is. Op deze manier kunnen achterblijvers ook hierop aangesproken worden door anderen. De resultaten kunnen inzichtelijk gemaakt worden in de JBR of een apart duurzaamheidsverslag.
- BZK moet, via de ICIA en de ICBR, indien nodig ministeries aanspreken op hun verantwoordelijkheid wanneer het realiseren van de doelen achterblijft. Hoewel BZK geen directe sturingsmacht heeft, of dit kan afdwingen, is het wel mogelijk om op basis van gezamenlijk gemaakte afspraken partijen aan te spreken op resultaten.
- Ga in gesprek met de Audit Dienst Rijk (ADR) om de duurzaamheidsrapportages door hen te laten auditen.

8.2.6 Bepaal gezamenlijk de focus en bijdrage van de verschillende departementen aan de rijksbrede duurzame doelen.

De verantwoordelijkheid voor de rijksbrede maatschappelijke doelen moet verdeeld worden over de departementen en onderliggende organisaties. En vervolgens over de inkoopsegmenten. Zo wordt duidelijk wie in welke mate verantwoordelijk is voor het behalen van welke doelen. Het is vervolgens belangrijk om te borgen dat de individuele ambities (van departementen en van de verschillende inkoopsegmenten) optellen tot het totaal wat bereikt moet worden met de doelen. Als per departement duidelijk is voor welk deel van de doelen het verantwoordelijk is, is het mogelijk om te rapporteren wie er voorop loopt, en wie achterblijft. Hiervoor is een goed monitoringssysteem essentieel (zie ook paragraaf 7.5). BZK moet op dit punt een belangrijke coördinerende rol vervullen (zie ook aanbeveling 8.2.4).

Niet ieder departement kan evenveel bijdragen aan ieder doel. Zo het ministerie van IenW (met een geschatte uitgave van € 4,8 miljard, waarvan een groot deel via Rijkswaterstaat in concrete projecten in de GWW) meer bijdragen aan circulariteit en vermindering van CO₂ uitstoot dan het ministerie van Algemene Zaken (met een geschatte uitgave van € 76 miljoen). Voor een ander ministerie is het wellicht makkelijker om social return in te vullen. Neem daarom de impact die de departementen maken en de invloed die zij hebben om dit te verbeteren, mee in de verdeling.

Ga na of de dubbele materialiteitsanalyse zoals deze in de CSRD gebruikt wordt hierbij behulpzaam is.

Concreet:

- Maak de impact op de vastgestelde thema's, op hoofdlijnen, per departement inzichtelijk (actie BZK). Het RIVM heeft in 2021 de milieu-impact van de overheidsinkoop inzichtelijk gemaakt op basis van spendgegevens per inkoopcategorie.²² Op basis van dezelfde systematiek kan een beeld op hoofdlijnen per departement gemaakt worden.
- Richt een werkgroep in (actie BZK) met vertegenwoordigers van ieder departement waarin de verdeling van doelen over de departementen gezamenlijk bepaald wordt. Op deze manier wordt draagvlak per departement voor het halen van de doelen geborgd. De resultaten van de werkgroep worden vastgelegd in de ICBR.

²² RIVM (2021) - De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden ([link](#))

- Agendeer vervolgens jaarlijks in de ICBR de resultaten van de monitoring en de voortgang op deze doelen.

8.2.7 Verplicht vanuit Inkopen met Impact om doelen en acties voor inkoop te concretiseren in actieplannen en categorieplannen.

Om te zorgen dat iedereen ook aan de slag gaat met de doelen uit Inkopen met Impact die aan hen toebedeeld zijn, moet er vanuit Inkopen met Impact een nog duidelijkere verplichting volgen om doelen en acties te concretiseren in actieplannen per departement en in categorieplannen. Deze actie is opgenomen in de tekst van de huidige rijksinkoopstrategie, maar er is niet aangegeven wie hiervoor verantwoordelijk is en ministeries worden er maar beperkt op aangesproken. De doelen blijven daardoor soms hoog over (of worden letterlijk overgenomen uit Inkopen met Impact), en worden onvoldoende geconcretiseerd. Hierdoor blijft het in praktijk brengen vaak lastig.

Concreet:

- Neem in de nieuwe rijksinkoopstrategie een kort en bondig overzicht op van de concrete verplichtingen die uit de rijksinkoopstrategie volgen en wie hiervoor aan de lat staat (zie aanbeveling 8.2.2). Neem daarin in ieder geval de verplichting op om voor inkoop een concretiseringslag te maken in actieplannen en categorieplannen.
- Met de concretisering in de categorieplannen kunnen de departementen een flink deel van de concretisering van de generieke inkoop invullen. Belangrijk is dat dit dus in de categorieplannen goed is uitgewerkt. BZK moet daarom de kwaliteit van de categorieplannen (voor wat betreft duurzaamheid) beoordelen en advies geven waar dit beter kan. Zie ook aanbeveling 8.2.4.
- BZK moet ook de actieplannen van de departementen verzamelen en beoordelen op basis van een (gezamenlijk vastgesteld) kader. Op deze manier kan BZK zelf (ongevraagd) advies geven voor verbeteringen (in opzet, en mate van concretisering) en departementen met elkaar in contact brengen om specifieke kennisuitwisseling tot stand te brengen. Ook houdt BZK op deze manier zicht op de implementatie en kan BZK jaarlijks een stand van zaken per ministerie publiceren. Deze resultaten worden ook geagendeerd in de ICBR.

8.2.8 Overige aanbevelingen

In de voorgaande paragrafen staat de kern van de aanbevelingen. Aanvullend is er nog een aantal meer praktische aanbevelingen die we wel kort willen noemen:

- **Er moet meer tijd beschikbaar komen voor afstemming met de markt over duurzaamheid.** Kennis over de markt is belangrijk om te zorgen dat de opdrachtgever de juiste vraag stelt. Alleen als je weet welk (duurzaam) aanbod er is, kan je dit op de juiste manier uitvragen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor social return: het is belangrijk om te weten welke kansen er zijn voor welke doelgroepen, zodat je op dit punt een realistische uitvraag kan doen. Een manier om dit te realiseren is het organiseren van marktconsultaties voorafgaand aan aanbestedingen. Belangrijk is om vervolgens de uitkomsten van de marktconsultatie te delen met anderen die vergelijkbare inkoop doen.
- **Er moet goede tooling beschikbaar komen voor monitoring van de voortgang ten opzichte van de doelen (per thema).** Beschikbare monitoringstools zijn niet toereikend om de gemaakte impact en dus het doelbereik van Inkopen met Impact in beeld te krijgen. In het onderzoek naar monitoring is het belangrijk dat voor iedere blinde vlek (rijksbreed doelbereik, specifieke inkoop, en eventueel andere blinde vlekken) concreet wordt gemaakt aan welke

tools precies behoefte is. En dat die tools ook ontwikkeld worden zodat ze direct in de praktijk gebracht kunnen worden.

- **Het moet voor inkopen onder de drempel makkelijk zijn om impact te maken.** Er moet een overzicht zijn van (generieke) inkoop Eisen en criteria die eenvoudig toegepast kunnen worden. Inkoop opdrachten onder de drempel hebben een beperktere omvang (zowel in euro's, maar ook in impact) en vaak een korte doorlooptijd. Een inkoper heeft voor een dergelijke opdracht maar weinig tijd beschikbaar, waardoor het niet mogelijk is om uitgebreid uit te denken hoe de doelen uit Inkopen met Impact nagestreefd kunnen worden. Inventariseer daarom in welke inkoopsegmenten veel onder de drempel wordt aangekocht, en zorg dat er voor deze inkoop opdrachten een overzicht beschikbaar is op welke wijze duurzaamheid eenvoudig kan worden toegevoegd. Het ligt voor de hand om hiervoor de MVI-criteriatool te gebruiken. Deze aanpak kan BZK ontwikkelen, maar dient door departementen ook expliciet overgenomen te worden in de actieplannen.
- **Bevorder kennisuitwisseling maar hou bestaande samenwerkingsverbanden kritisch tegen het licht.** Om Inkopen met Impact sneller te implementeren, is kennisuitwisseling belangrijk. Denk aan kennisdeling op het vlak van concretisering van doelen, maar ook op het vlak van monitoring. Ook is behoefte aan kennisdeling op specifieke thema's, bijvoorbeeld best practices rondom social return. Deze samenwerkingsverbanden vullen mogelijk ook de behoefte in om meer met elkaar samen te werken. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om kritisch te blijven kijken naar bestaande samenwerkingsverbanden en overlegstructuren en moet nagegaan worden welke mogelijk kunnen stoppen.
- **Stimuleer kennisdeling en afstemming tussen juristen.** De juridische mogelijkheden om duurzame doelen op te nemen, wisselen door verschil in interpretatie en risicobereidheid door juristen. Door meer kennis te delen tussen juristen en onderling af te stemmen, kan een beter beeld ontstaan van het maatschappelijk belang van Inkopen met Impact en de juridische mogelijkheden (best practices) die er zijn. Door deze kennis ook met anderen (duurzaamheidexperts en -coördinatoren, inkopers) te delen, wordt het voor hen ook duidelijker waar er juridisch wel en geen mogelijkheden zijn.
- **Inventariseer en leg vast wat er nodig is qua kennis, capaciteit en middelen** om de duurzame doelen uit Inkopen met Impact te behalen. Departementen en inkoopcategorieën moeten in hun actieplannen en categorieplannen duidelijk uitwerken wat zij nodig hebben op het gebied van kennis, capaciteit en middelen voor het behalen van de doelen, en of zij daaraan kunnen voldoen. BZK kan een rol spelen bij het delen van best practices ten behoeve van de efficiëntie.

Appendix 1 – Lijst van afkortingen

Afkorting	Betekenis
ADR	AuditDienst Rijk
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDI	Coördinerend Directeur Inkoop
CDV	Concern Dienstverlener
CO ₂	Koolstofdioxide
CPO	Chief Procurement Officer
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive
DEF	Ministerie van Defensie
DGDOO	Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie
ESG	Environmental, Social, and Governance
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FIN	Ministerie van Financiën
GWV	Grond-, Weg- en Waterbouw
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk
ICIA	Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IFHR	Directie Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk
ISV	Internationale Sociale Voorwaarden
IUC	Inkoop- en UitvoeringsCentrum
JBR	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KPI	Key Performance Indicator
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Manifest	Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen
MVI	Maatschappelijk Verantwoord Inkopen
MVI-ZET	MVI-zelfevaluatietool
MVOI	Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen
Nationaal Plan	Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
Rijksinkoopstrategie / Inkopen met Impact	Rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SG	Secretaris-Generaal
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound
SSC	Shared Service Center
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Appendix 2 – Bronnen

ABDTOPConsult (2018) – Transitie te koop?

Algemene Rekenkamer (2017) – Op zoek naar inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen bij het Rijk

AuditDienst Rijk (2021) – Onderzoek verduurzaming bedrijfsvoering Rijksoverheid

Categorieplan Bedrijfskleding (2022)

Categorieplan Beveiliging en Bedrijfshulpverlening (2022)

Categorieplan Civiele Dienstauto's en Extern Wagenparkbeheer (2024)

Categorieplan Connectiviteit (2023)

Categorieplan Consumptieve Dienstverlening (inclusies bijlage 1 t/m 5) (2022)

Categorieplan Datacenters 2.0 (2024)

Categorieplan Duurzame Inzetbaarheid Rijk (2022)

Categorieplan ICT Werkomgeving Rijk (2022)

Categorieplan ICT-professionals Rijk (2021)

Categorieplan Laboratorium (2022)

Categorieplan Logistiek (2023)

Categorieplan Software Rijk (2021)

Categorieplan Tolk- en Vertaaldiensten (2024)

Categorieplan Vervoer en Verblijf (2023)

Categorieplan Werkplekomgeving (2023)

CE Delft (2018) - Actieplannen MVI Evaluatie en geleerde lessen

CE Delft (2020) – Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020

ChristenUnie, SP, Volt, GroenLinksPVDA (2023) – Tien voorstellen voor een duurzamer en socialer inkoop- en aanbestedingsbeleid

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Algemene Zaken 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Buitenlandse Zaken 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Defensie 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Financiën 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Justitie en Veiligheid 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2023

Data.overheid.nl (2024) – Inkoopdata Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2023

KPMG (2019) – Quick-scan scan naar de milieu- en sociale impact van de totale rijksinkoop

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018) – Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) – Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) – Uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) – Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) - Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) – MVOI-actieplan 2022-2025

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022) – MVI actieplan 2022-2025

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024) – Consultatieverslag Internetconsultatie Contouren Klimaatplan 2024 en INEK

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (2023) – MVOI-actieplan 2022-2025

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022) – MVI-actieplan 2022-2025

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023) – Voortgang Nationaal plan MVI 2021-2025 en Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023) – MVOI-actieplan 2022-2025

PIANOO (2020) – Aan de slag met het Ambitieweb

PIANOO (2022) – Evaluatie Roadshow MVI

PIANOO (z.d.) – Internationale Sociale Voorwaarden in de rijksinkoop

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2023) – Het effect van maatschappelijk verantwoord inkopen door de Nederlandse overheid

Rijksoverheid (2019) – Inkopen met Impact

Rijksoverheid (2019) – Klimaatakkoord

Rijksoverheid (2021) – Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025

Rijksoverheid (2021) – Van duurzaam inkopen naar duurzaam opdrachtgeverschap

Rijksoverheid (2022) – Manifest MVOI 2022-2025

RIVM (2021) - De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden

RIVM (2023) – Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door de Nederlandse overheid in 2019-2020 (link)

Schotanus (2021) – The impact of procurement with impact

Appendix 3 – Toelichting veldonderzoek

3.1 Interviews en werksessies

In de (groeps)interviews en werksessies hebben we verdiepende informatie opgehaald en stakeholders de gelegenheid gegeven om met elkaar van gedachte te wisselen over de rijksinkoopstrategie.

De keuze voor een interview of werksessie hebben we gemaakt op basis van de groepsgrootte van de doelgroepen, zodat ook van grote groepen stakeholders iedereen de mogelijkheid had om met ons in gesprek te gaan. Tijdens dit onderzoek zijn in totaal acht (groeps)interviews en zeven werksessies georganiseerd. Daarvan zijn drie (groeps)interviews en zes werksessies georganiseerd om informatie op te halen voor de terugblik (deel 1). Vanwege de relatief lage opkomst van sommige doelgroepen, is een extra werksessie georganiseerd waarin zowel extra informatie voor de terugblik (deel 1), als feedback over, en extra input voor, de longlist aanbevelingen is opgehaald. Ten slotte zijn tijdens deel 2 (voorblik) van het onderzoek de resultaten van de terugblik en de aanbevelingen besproken, om deze verder aan te kunnen scherpen. Tabel 5 geeft een overzicht van het aantal personen dat we hebben gesproken uit de verschillende doelgroepen tijdens iedere fase.

Tabel 5. Overzicht respondenten per doelgroep tijdens (groeps)interviews en werksessies

Methode en doelgroepen	Aantal deelnemers		
	Deel 1	Deel 1 & 2	Deel 2
(groeps)interviews			
CPO Rijk & Plaatsvervangend CPO Rijk			2
Denk Doe Duurzaam	1		
DGDOO IFHR beleidsmedewerkers met verantwoordelijkheid op een MVOI-thema	4		
Duurzaamheidscoördinatoren vanuit verschillende departementen	5		
PIANOo	1		
werksessies			
Beleidsverantwoordelijken per beleidsdepartement op MVOI-thema's	7		
Categoriemanagers	12	1	
ICBR-leden			3
Inkopers, contractmanagers, leveranciersmanagers, juristen, kennisambassadeurs MVOI	2	18	
IUC's, SIC's en CDI's	18		
Opdrachtgevers / behoeftestellers / inkoopaanvragers, budgethouders, klantenraden, CDV's en SSC's ²³		4	

Om ervoor dat alle stakeholders de input konden geven die zij graag wilden geven, hebben we in zowel de interviews als de werksessies gebruik gemaakt van een semigestructureerde opzet. Onderstaande textbox geeft een beeld van de onderwerpen die we tijdens deel 1 van het onderzoek hebben besproken tijdens interviews en werksessies.

²³ We hebben diverse opdrachtgevers, budgethouders, klantenraden CDV's en SSC's benaderd om deel te nemen aan de werksessies. Zij bleken, ook gezien de grote diversiteit van deze doelgroep en de relatief grote afstand van de inkoopfunctie, moeilijk te mobiliseren.

Effectiviteit van doelstellingen in Inkopen met Impact

- Zijn de doelstellingen in de rijksinkoopstrategie voldoende helder?
- Zijn de juiste thema's/onderwerpen benoemd?
- Zijn de doelstellingen uitgewerkt in actieplannen en categorieplannen?
Wat is de kwaliteit van deze uitwerking?
- Welke obstakels en succesfactoren zijn er bij de implementatie van de doelen?
- Waar zit de samenhang (of niet) tussen het Manifest MVOI en het Nationaal Plan MVI?
- Is er een verschil in inkopen ten opzichte van 5 jaar geleden? Wat is de rol van de rijksinkoopstrategie hierin?

Verantwoordelijkheden, sturing en samenwerking

- In hoeverre zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd?
- En worden verantwoordelijkheden herkend door de betreffende stakeholders?
- Is er inzicht in de realisatie van doelen/monitoring?
- Hoe wordt er met stakeholders binnen en buiten rijksinkoop samengewerkt?
- Wat zijn de obstakels in relatie tot verantwoordelijkheden, sturing en samenwerking?
En de succesfactoren?

Inkooppraktijk en uitvoering

- In hoeverre zijn de stakeholders toegerust op het toepassen van de rijksinkoopstrategie:
voldoende kennis, capaciteit?
- Zijn de doelstellingen uitvoerbaar (te vertalen naar inkooppraktijk)?
- Zijn er voldoende tools en financiële middelen om de rijksinkoopstrategie toe te passen?
- Wat zijn de obstakels die van invloed zijn op de praktische toepassing van de rijksinkoopstrategie? En de succesfactoren?

3.2 Enquête

Met de enquête hebben we geprobeerd om vanuit een zo breed mogelijke groep stakeholders meer duiding te geven aan de resultaten uit de deskresearch, interviews en werksessies. Om zoveel mogelijk stakeholders te betrekken en breed draagvlak te creëren voor de uitkomsten van dit onderzoek, mocht iedereen die betrokken is (geweest) bij een inkoopproces binnen het Rijk de enquête invullen. Daarnaast is de enquête bedoeld als een laagdrempelige manier om input ophalen van stakeholders die vanwege tijdgebrek of om andere redenen niet bij interviews en werksessies wilden/konden aansluiten (zoals opdrachtgevers), en stakeholders die een te grote groep vormen om een representatief deel te kunnen spreken tijdens interviews/werksessies (zoals inkoopmanagement- en uitvoering).

Omdat de enquête naar een brede groep stakeholders is verstuurd, was er een risico dat bepaalde vragen onvoldoende toepasbaar waren op het werkveld van bepaalde respondenten en daardoor niet beantwoord konden worden. Om willekeurige beantwoording van vragen te voorkomen, konden respondenten bij alle enquêtevragen "Weet ik niet" invullen en/of de vraag overslaan.

De enquête is gemaakt via Qualtrics en was in te vullen vanaf 1 juni 2024 tot en met 12 juli 2024. De enquête bevatte 22 vragen, waarvan 19 over de implementatie en effectiviteit van Inkopen met Impact. De enquêtelink is door Rebel per mail onder alle deelnemers van de interviews en werksessies (m.u.v. externen) verspreid met de vraag deze door te sturen, en is via de begeleidingscommissie en andere collega's binnen het Rijk ook op andere manieren onder de aandacht gebracht (zoals via een nieuwsbrief of persoonlijke communicatie).

De enquête is 144 keer ingevuld, door de volgende personen:

- 80 keer door inkoopuitvoering (o.a. inkopers, contractmanagers, juristen, kennisambassadeurs MVOI)
- 28 keer door inkoopmanagement (o.a. CDI's, IUC's, SIC's)
- 13 keer door opdrachtgevers/behoefstellers (o.a. opdrachtgevers, klantraden, CDV's, SSC's)
- 23 keer door personen met een andere rol dan bovenstaande (onder andere 'coördinator MVOI', 'inkoopbeleid', 'categoriemanagers', 'duurzaamheidscoördinatoren', '(beleids)adviseurs' en 'staf')

Opvallend is dat we heel weinig antwoorden ontvangen hebben van opdrachtgevers/behoefstellers en dat deze groep ook niet aanwezig was bij de werksessie die voor hen georganiseerd werd.

Appendix 4 – Berekeningen spend data inkoop

Voor ieder ministerie is de inkoopdata over 2023 gedownload van data.overheid.nl. Deze data is gerapporteerd in staffels. Voor iedere staffel is een gemiddelde spend berekend, zie Tabel 6. Staffel 0 is buiten beschouwing van de analyse gelaten, omdat hiervoor geen minimum of maximum bedragen bekend zijn. Bij staffel 13 is gerekend met € 150.000.001, omdat hiervoor geen maximum bedrag bekend is.

In de inkoopdata zijn de staffels die de totalen per uitgavecategorie weergaven teruggerekend naar een bedrag, op basis van de gemiddelden in Tabel 6. Dit geldt niet voor uitgavecategorieën met een totale spend ter grootte van staffel 13. In deze uitgavecategorieën zijn alle afzonderlijke uitgaven teruggerekend naar gemiddelde bedragen (ook op basis van Tabel 6) en vervolgens opgeteld om tot een totaal bedrag te komen.

De totale spend per ministerie is de optelsom van de generieke en specifieke inkoop per ministerie.

Tabel 6. Minimum en maximum bedragen per staffel inkoopdata

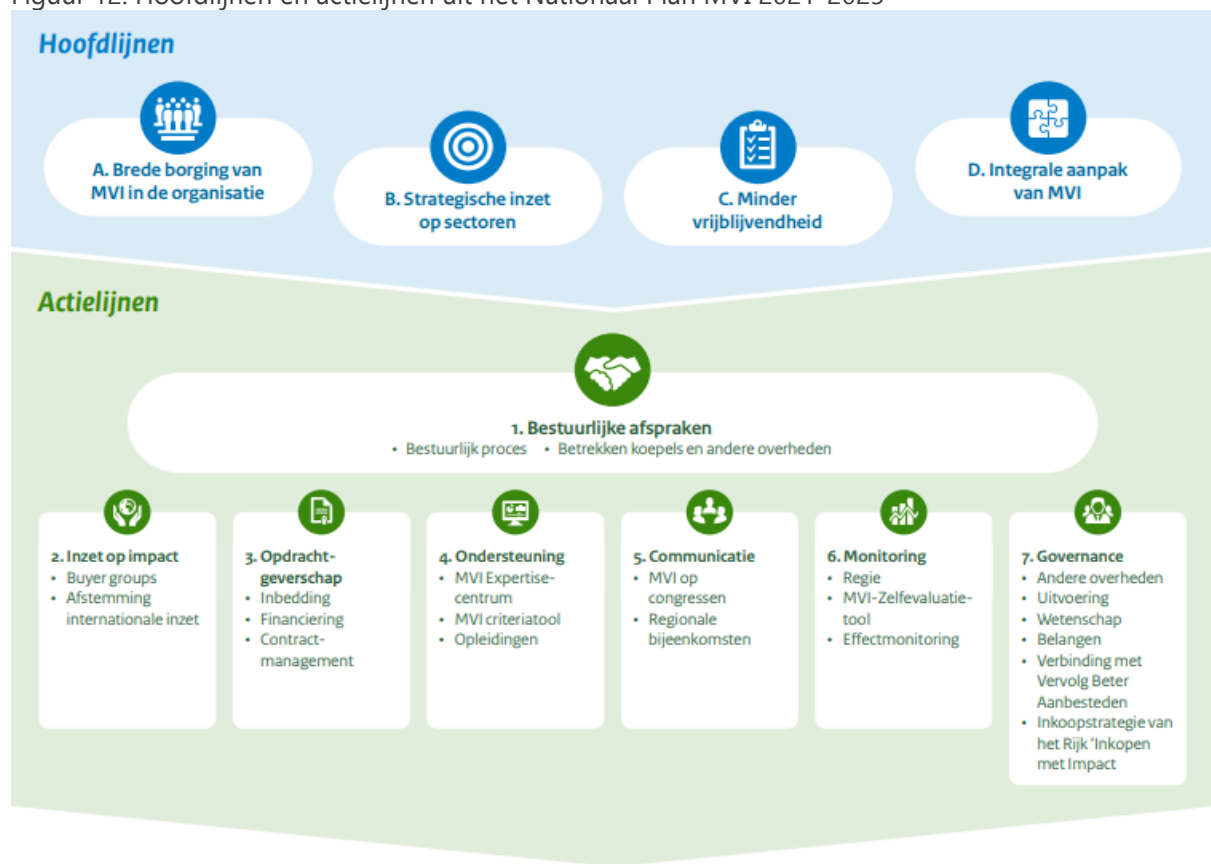
Staffel nummer	Minimum bedrag	Maximum bedrag	Gemiddelde
0	Negatief	€ -	€ -
1	€ 1	€ 10.000	€ 5.001
2	€ 10.001	€ 50.000	€ 30.001
3	€ 50.001	€ 100.000	€ 75.001
4	€ 100.001	€ 250.000	€ 175.001
5	€ 250.001	€ 500.000	€ 375.001
6	€ 500.001	€ 1.000.000	€ 750.001
7	€ 1.000.001	€ 5.000.000	€ 3.000.001
8	€ 5.000.001	€ 10.000.000	€ 7.500.001
9	€ 10.000.001	€ 25.000.000	€ 17.500.001
10	€ 25.000.001	€ 50.000.000	€ 37.500.001
11	€ 50.000.001	€ 100.000.000	€ 75.000.001
12	€ 100.000.001	€ 150.000.000	€ 125.000.001
13	€ 150.000.001	Meer	€ 150.000.001

Appendix 5 – Nationaal Plan MVI en Manifest MVOI

Nationaal Plan MVI

Het Nationaal Plan MVI 2021-2025 is opgesteld door IenW, BZK, EZK, SZW, BZ en OCW en in 2021 door het kabinet vastgesteld. Dit plan biedt handvatten, zodat meer Nederlandse overheden MVI vaker en beter toepassen. Het schetst namelijk de kaders (organisatorische randvoorwaarden) voor het toepassen van MVI-beleid voor Nederlandse overheden.²⁴ De aanpak heeft vier hoofdlijnen en zes actielijnen (Figuur 12). In het document wordt MVI onderverdeeld in 6 thema's: "milieu" (inclusief biodiversiteit), "klimaat", "circulair", "ISV (ketenverantwoordelijkheid)", "diversiteit & inclusie", en "social return".

Figuur 12. Hoofdlijnen en actielijnen uit het Nationaal Plan MVI 2021-2025



'Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact
Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 – 2025

Manifest MVOI

Het Manifest MVOI is in 2016 opgesteld en in 2022 geactualiseerd (waarbij ook de "O" van opdrachtgeverschap is toegevoegd om goede borging in de organisatie en de verantwoordelijkheid van interne opdrachtgevers te benadrukken).²⁵

²⁴ Rijksoverheid (2022) – Manifest MVOI ([link](#))

²⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023) – Voortgang Nationaal plan MVI 2021-2025 en Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen ([link](#))

Het doel van het Manifest is om via MVOI de impact van inkoop te vergroten en bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelen van inkoop van overheden (voor de Rijksoverheid zijn dat bijvoorbeeld de doelen in Inkoop met Impact).

Het Manifest beantwoordt in essentie de vraag hoe Nederlandse overheden geïnspireerd en geholpen kunnen worden bij het toepassen van MVOI. In het Manifest worden dezelfde zes MVOI-thema's als in het Nationaal Plan onderscheiden. Het document biedt overheden een kapstok voor de uitvoering en ontwikkeling van MVOI-beleid, en overheden kunnen zich aan deze afspraken committeren door het Manifest te ondertekenen. Daarnaast gaan de ambities voor inkoop in het Manifest verder dan het toepassen van minimumeisen en bouwen ze voort op bestaande afspraken.²⁶

Overheden die het Manifest ondertekenen, bepalen zelf welke ambities en doelen zij nastreven met inkoop en mogen ook thema's toevoegen of buiten beschouwing laten. Maar ze moeten wel een actieplan opstellen (binnen een jaar na ondertekening) en uitvoeren. In het actieplan staat wat de organisatie wil bereiken, welke acties hiervoor genomen worden (zie ook Appendix 6), en hoeveel tijd en budget er vrij wordt gemaakt. In 2022 is het Manifest ondertekend door de bewindspersonen van alle departementen van het Rijk (evenals door vele andere overheden).

²⁶ Rijksoverheid (2022) – Manifest MVOI ([link](#));

Appendix 6 – Analyse Categorieplannen en MV(O)I actieplannen

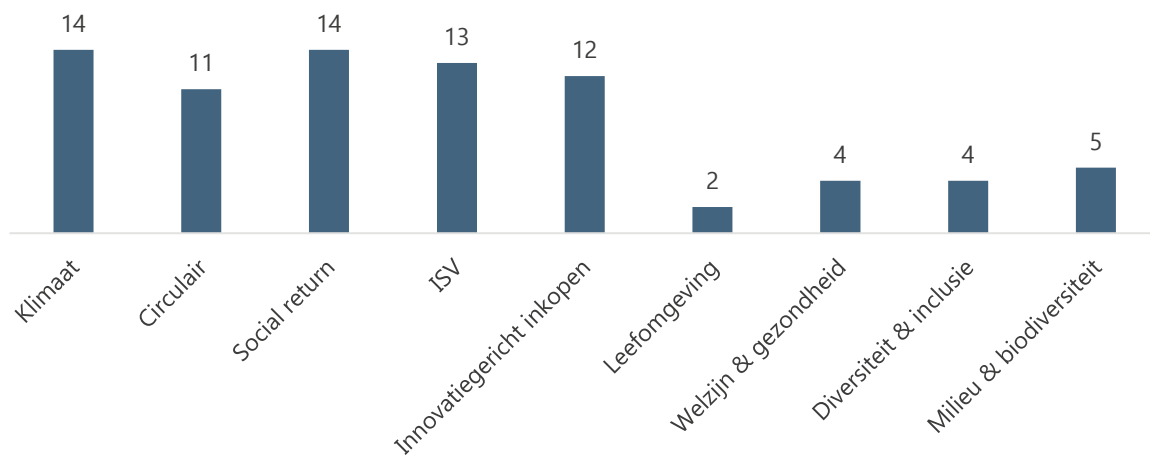
6.1 Categorieplannen

Er zijn in totaal 22 inkoopcategorieën die vallen onder categoriemanagement, met ieder een eigen categorieplan. Van zeven inkoopcategorieën is het categorieplan nog niet openbaar beschikbaar. Deze zeven inkoopcategorieën worden daarom niet meegenomen in de analyse in deze paragraaf.

Inkoopcategorieën mogen zelf bepalen aan welke duurzame thema's zij bijdragen. De enige uitzondering hierop zijn de algemene en specifieke doelen en afspraken die wettelijk verplicht zijn gesteld voor acht inkoopcategorieën met een hoge ISV-risico's.²⁷

Thema's

In Figuur 13 is te zien hoe vaak ieder thema genoemd wordt in de categorieplannen. Niet in elk categorieplan worden de thema's expliciet benoemd. Daarom beschouwen we een thema ook als aanwezig als de beschreven doelen of acties inhoudelijk overeenkomen met een thema. De meeste categorieplannen besteden aandacht aan klimaat en social return, op de voet gevolgd door ISV, innovatiegericht inkopen en circulair. De andere thema's uit Inkoop met Impact (leefomgeving en welzijn & gezondheid) en de MVOI-thema's (diversiteit & inclusie en milieu & biodiversiteit) krijgen in slechts twee tot vijf categorieplannen aandacht. In bijna alle categorieplannen mist een onderbouwing waarom er geen doelen en acties geformuleerd zijn op een thema.



Figuur 13. De Inkoop met Impact en MVOI thema's in de 15 gepubliceerde categorieplannen

Uitwerking doelen en acties

Uit geen van de categorieplannen blijkt duidelijk hoeveel ze aan de effect- en resultaatdoelen uit Inkoop met Impact concreet beogen bij te dragen. In het merendeel van de plannen worden de doelen uit Inkoop met Impact letterlijk herhaald en worden er enkel acties op de algemene thema's benoemd. In plannen waar wel gepoogd is om de doelen te concretiseren, zijn deze niet SMART geformuleerd en blijft het onduidelijk voor hoeveel impact de categorie aan de lat staat. Ook zijn er bijna geen gevallen waarbij de acties direct gekoppeld zijn aan de doelen. In het categorieplan Consumptieve Dienstverlening gebeurt dat echter wel, hoewel dat ook SMARTER kan.

²⁷ PIANOo (z.d.) – Internationale Sociale Voorwaarden in de rijksinkoop ([link](#))

De acties, die moeten leiden tot het bereiken van de doelen, zijn in de meeste gevallen wel toegespitst op de inkoopcategorie maar sluiten in geen van de gevallen goed aan op de doelen. Bovendien zijn er in ieder categorieplan wel acties op thema's waarvoor geen doel is benoemd. Daarnaast zijn de acties niet SMART en concreet genoeg geformuleerd. Het is niet duidelijk wat er precies moet gebeuren, wie dat moet doen en daarvoor verantwoordelijk is, op welke termijn dat moet gebeuren, tot hoeveel impact dat moet leiden, hoeveel tijd, capaciteit en middelen dat kost, etc.

Ambitieniveau

In tien van de vijftien categorieplannen is het ambitieniveau per thema bepaald op basis van het Ambitieweb. Er zijn vier niveaus:

- Niveau 0: Geen duurzaamheidsambities of niet relevant.
- Niveau 1: Basis: Uitsluiten van niet-duurzame producten, diensten en werken.
- Niveau 2: Significant: Aanmoedigen van duurzame producten, diensten en werken om significante duurzaamheidswinst te maken.
- Niveau 3: Ambitieuw: Zoveel mogelijk beperken van negatieve effecten of leveren van een positieve bijdrage op het thema. Waar nodig door het stimuleren van nieuwe oplossingen en innovatie.²⁸

Opvallend is dat in bijna alle categorieplannen niet consistent voor alle thema's een ambitieniveau bepaald is. Omdat het Ambitieweb niet gebonden is aan de thema's uit Inkoop met Impact, nemen we niveau 0 niet mee in de analyse. Zo ontstaat er geen vertekend beeld van de resultaten. Het overzicht van het gemiddelde ambitieniveau per thema in Tabel 7 laat zien dat de ambitieniveaus allemaal ongeveer gelijk liggen op het tweede niveau.




Tabel 7. Gemiddeld ambitieniveau per thema in categorieplannen

Thema	Gemiddeld ambitieniveau	Aantal categorieplannen
Klimaat	2,3	8
Circulair	2,0	5
Social return	2,1	9
ISV	1,9	7
Innovatiegericht inkopen	1,7	3
Leefomgeving	2,0	2
Welzijn & gezondheid	2,0	5
Diversiteit & inclusie	2,3	3
Milieu & biodiversiteit	1,8	4














































































²⁸ PIANOo (2020) – Aan de slag met het Ambitieweb ([link](#))

Tabel 8 geeft een overzicht van de doelen en acties (die niet 1-op-1 overeenkomen met de Ambitiwebben) die in categorieplannen zijn geformuleerd per thema van Inkopen met Impact, en uitgesplitst naar aantal doelen/acties en hoe concreet doelen/acties zijn gemaakt.

Legenda bij Tabel 8

Overkoepelend(e) doel(en)	
Doel(en) specifiek voor de categorie	
Wel acties	
Geen doel(en) / acties	

Tabel 8. Thema's Inkopen met Impact met doelen en acties per categorieplan

		Klimaat	Circulair	Social return	ISV	Innovatiegericht inkopen
Bedrijfskleding	Doelen					
	Acties					
Beveiliging & Bedrijfs hulp-verlening	Doelen					
	Acties					
Civiele Dienstauto's en Extern Wagenpark Beheer	Doelen					
	Acties					
Connectiviteit	Doelen					
	Acties					
Consumptieve Dienstverlening	Doelen					
	Acties					
Datacenters	Doelen					
	Acties					
Duurzame Inzetbaarheid	Doelen					
	Acties					
ICT Professionals	Doelen					
	Acties					
ICT Werk-omgeving Rijk	Doelen					
	Acties					
Laboratorium	Doelen					
	Acties					
Logistiek	Doelen					
	Acties					
Software	Doelen					
	Acties					
Tolk- en vertaaldiensten	Doelen					
	Acties					
Vervoer en Verblijf	Doelen					
	Acties					
Werkplek-omgeving	Doelen					
	Acties					

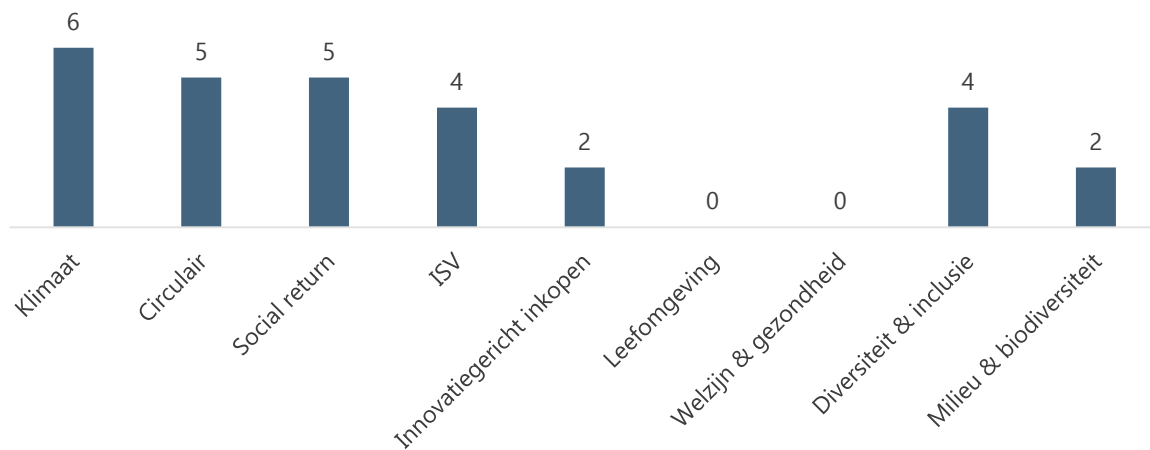
6.2 MV(O)I-actieplannen

Sinds de introductie van Inkopen met Impact in 2019 zijn alle twaalf departementen verplicht om een MVOI-actieplan op te stellen. Ondanks deze verplichting en het feit dat alle departementen in 2022 het Manifest MVOI hebben ondertekend, hebben slechts zeven departementen hun MVOI-actieplan gepubliceerd. De analyse in deze paragraaf gaat enkel over de gepubliceerde actieplannen.

Voor de inhoud van de MVOI-actieplannen gelden geen kwaliteitseisen. Daarnaast zijn departementen vrij om zelf doelen op te stellen zolang die doelen Inkopen met Impact volgen.

Thema's

Net zoals in de categorieplannen, komt ook in de actieplannen het thema Klimaat het meeste terug. Dit thema wordt in alle actieplannen genoemd. Ook de thema's circulair, social return, ISV en diversiteit & inclusie komen in veel actieplannen terug. Ten opzichte van de categorieplannen valt het op dat Innovatiegericht inkopen in relatief weinig actieplannen terugkomt (Figuur 14).



Figuur 14. De Inkopen met Impact en MVOI-thema's in de 6 gepubliceerde MVOI-actieplannen

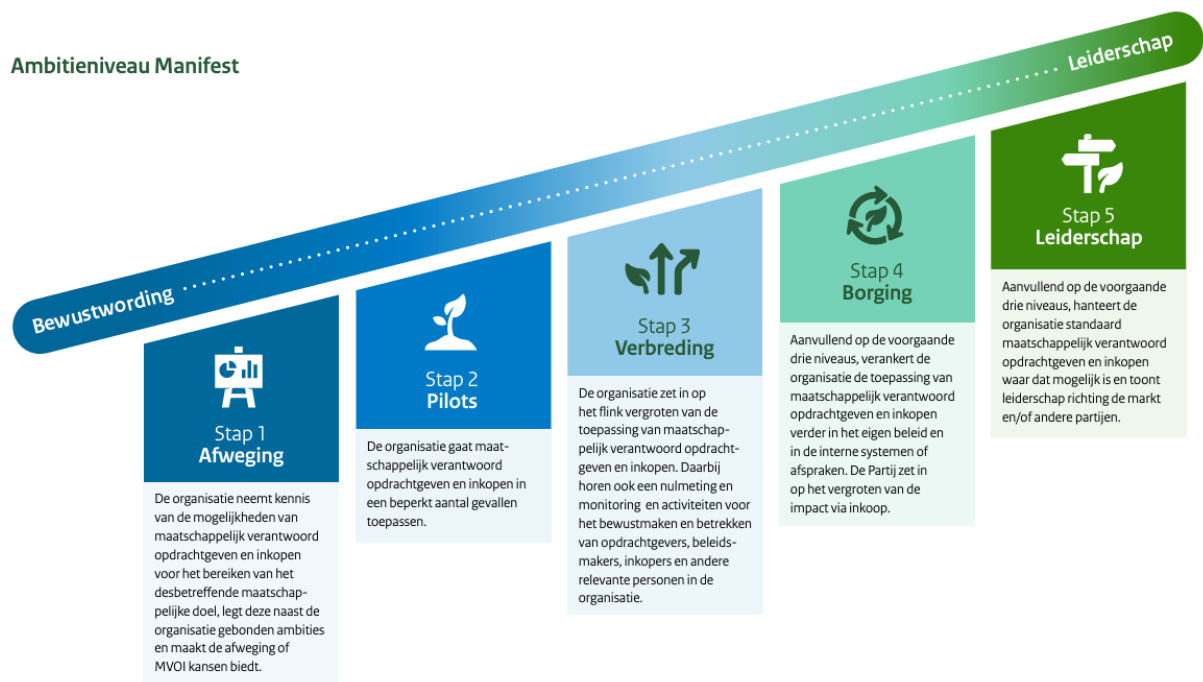
Uitwerking doelen en acties

In 2 actieplannen worden acties direct gekoppeld aan doelen; die van I&W en SZW. Maar – net zoals in de categorieplannen – is het ook voor de acties in de actieplannen onduidelijk hoeveel ze bijdragen aan de gestelde doelen. Als er doelen zijn benoemd, worden die wel gespecificeerd naar het departement. Veelal zijn deze doelen dan gebaseerd op doelen uit Inkopen met Impact, de categorieplannen, of rijksbeleid. In het actieplan van JenV worden geen doelen genoemd, maar wel acties. In het actieplan van EZK LNV worden er wel doelen geformuleerd, maar zonder acties.

In de actieplannen zijn de doelen en acties over het algemeen niet SMART geformuleerd. In het actieplan van I&W gaat dit echter wel een stuk beter dan in de andere actieplannen, omdat er zowel een actiehouder als een planning is toegevoegd aan iedere actie.

Ambitieniveau

In drie van de zes actieplannen zijn de acties gescoord op basis van de vijf stappen uit het Manifest MVOI die de volwassenheid van toepassing van een MVOI-thema representeren (van 1. bewustwording tot en met 5. leiderschap) (Figuur 15).



Figuur 15. Ambitieniveaus Manifest MVOI
































Anders dan in de categorieplannen, hebben de departementen die ambitieniveaus hebben toegekend aan acties dat wel gedaan voor alle thema's waarop ze acties hebben geformuleerd. Het overzicht van het gemiddelde ambitieniveau per thema in Tabel 9 laat zien dat de ambitieniveaus in de meeste gevallen rond niveau 2 of 3 liggen, wat betekent dat de acties zich in de pilotfase of verbredingsfase bevinden. Het ambitieniveau voor ISV ligt relatief laag, namelijk op het laagste niveau.

Tabel 9. Gemiddeld ambitieniveau per thema in MVOI-actieplannen

Thema	Gemiddeld ambitieniveau	Aantal actieplannen
Klimaat	3,3	3
Circulair	2,5	2
Social return	3,7	3
ISV	1,0	2
Innovatiegericht inkopen	2,0	1
Leefomgeving		0
Welzijn & gezondheid		0
Diversiteit & inclusie	2,7	3
Milieu & biodiversiteit	3,0	1

Tabel 10 geeft een overzicht van de doelen en acties (die niet 1-op-1 overeenkomen met de Ambitiewebben) in de verschillende actieplannen per thema van Inkopen met Impact, en uitgesplitst naar aantal doelen/acties en hoe concreet doelen/acties zijn gemaakt.

Tabel 10. Thema's Inkopen met Impact met doelen en acties per MVOI-actieplan

		Klimaat	Circulair	Social return	ISV	Innovatiegericht inkopen
BZ	Doelen					
	Acties					
BZK	Doelen					
	Acties					
EZK & LNV	Doelen					
	Acties					
IenW	Doelen					
	Acties					
JenV	Doelen					
	Acties					
SZW	Doelen					
	Acties					

Legenda bij Tabel 10

Overkoepelend(e) doel(en)



Doel(en) specifiek voor het departement



Wel acties



Geen doel(en)/ acties

Appendix 7 – Alternatieve thema indelingen

Suggesties voor alternatieve thema-indelingen voor Inkopen met Impact van respondenten

Alternatief	Voordelen	Risico's	Bron
Thema's gezamenlijk met het Nationaal Plan MVI / Manifest MVOI vaststellen.	<ul style="list-style-type: none"> Aansluiting bij tools die veel stakeholders al gebruiken, zoals het Ambitiweb. Tijdspaden Inkopen met Impact, Nationaal Plan MVI en Manifest MVOI worden gelijkgetrokken. 	<ul style="list-style-type: none"> Mensen blijven uit gewoonte definities gebruiken die ze tot nu toe hebben gebruikt, waardoor verwarring niet verdwijnt. 	Beleidsverantwoordelijken op MVOI-thema's, categoriemanagers en duurzaamheidscoördinatoren
3 bredere thema's, zoals "sociaal", "duurzaam" en "innovatie".	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk meer ruimte om impact te maken, omdat de kaderstellers en uitvoering thema's zo in kunnen vullen dat het past bij de omstandigheden en kansen. Weinig tot geen overlap tussen thema's. 	<ul style="list-style-type: none"> Door brede thema's is het onduidelijk welke doelen/acties hierbij passen. Te veel vrijheid, waardoor doelen/acties bij de thema's ondergebracht worden terwijl ze niet bijdragen aan MVOI. 	Beleidsverantwoordelijken op MVOI-thema's en categoriemanagers
Aansluiten op ESG-thema's en daar een schepje bovenop doen. En eventueel rapporteren volgens de CSR.D.	<ul style="list-style-type: none"> Markt en overheid hebben hetzelfde referentiekader. Materiële impact kan goed bepaald worden met CSR.D en audit is mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Het Rijk zal thema's en/of definities aanpassen omdat het "een schepje erbovenop" wil doen en omdat ESG gemaakt is voor private partijen. Verschillen tussen definities van ESG-thema's in de markt versus het Rijk veroorzaakt verwarring. Bepaling van materiële impact kan veranderen over de tijd. 	Beleidsverantwoordelijken op MVOI-thema's, categoriemanagers en duurzaamheidscoördinatoren
Aansluiten op de aandachtsgebieden (thema's) uit OESO-richtlijnen (o.a. mensenrechten, werkgelegenheid, milieu, corruptie)	<ul style="list-style-type: none"> Focus op materiële impact. Markt (ook internationaal) en overheid hebben hetzelfde referentiekader. 	<ul style="list-style-type: none"> Het Rijk zal thema's en/of definities aanpassen omdat OESO-richtlijnen gemaakt zijn voor private partijen. Verschillen tussen definities van OESO-richtlijnen in de markt versus thema's van het Rijk veroorzaakt verwarring. 	Beleidsverantwoordelijken op MVOI-thema's en duurzaamheidscoördinatoren

Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Londen, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen. Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

Emile Barendregt

+31 6 41 09 42 88

Emile.Barendregt@rebelgroup.com

Emilia Cantero Dieguez

+32 6 470 18 92 13

Emilia.Cantero@rebelgroup.com

Dyantha Legius

+31 6 30 61 08 81

Dyantha.Legius@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com