



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Transitie te koop?

Beleid, opdrachtgever en inkoper
samen aan de slag



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Mark Dierikx

In samenwerking met
Saskia Ras (IenW)
Ivo Bonajo (BZK)
Anne Marije Sparnaaij (EZK)
Floris den Boer (PIANOo)

ABDTOPConsult *Dichtbij en onafhankelijk*

ABDTOPConsult is een kleine adviesgroep, van en voor de (rijks)overheid. Leden worden benoemd door de Ministerraad en zijn ervaren topambtenaren. De groep werkt in opdracht van de politieke en ambtelijke top van de ministeries en is inzetbaar voor het onderzoeken van, het adviseren over en het helpen oplossen van complexe politiek-bestuurlijke vraagstukken en voor interimopdrachten; ABDTOPConsult draagt bij aan het oplossend vermogen van het Rijk.

Transitie te koop?

Beleid, opdrachtgever en inkoper samen aan de slag

Oktober 2018

Voorwoord

De Rijksoverheid geeft jaarlijks ruim €12 mld uit aan het inkopen van producten en diensten. De inkoopkracht van die uitgaven beter benutten voor het versnellen van duurzame transitie, inschakelen van kwetsbare groepen en om innovatief in te kopen is één van de afspraken in het Regeerakkoord van kabinet Rutte III. ABDTOPConsult is gevraagd hierover advies uit te brengen. Vertrekpunt is dat de positie en de rol van de opdrachtgevers beter benut moeten worden.

Het is niet zo eenvoudig geweest om inzicht te krijgen in de relatie tussen inkoopvolume, inkoopdoelen en transitiedoelen want allereerst wilde ik voor de grote transitie de huidige feiten en effecten van de inkoopkracht van het Rijk in beeld krijgen. Dankzij de inzet van de collega's van BZK, IenW, EZK en PIANOo en dankzij de vele geïnterviewden is dat toch in betrekkelijk korte tijd gelukt. Daarna kon snel gericht worden doorgezocht en doorgevraagd naar

1. de doorvertaling van de transitiedoelen naar de inkoopkracht
2. de kennis van en over transitie in de keten van beleid tot inkoop
3. de samenwerking tussen overheids- en marktpartijen

Ik ben Saskia Ras (IenW), Ivo Bonajo (BZK), Anne Marije Sparnaaij (EZK, inmiddels ondernemer geworden) en Floris den Boer (PIANOo, inmiddels opnieuw vader geworden) erg dankbaar voor hun grote inzet om mij bij deze opdracht te ondersteunen. Met dit door de MVI-directeuren vrijgemaakte team kreeg ik toegang tot alle relevante informatie binnen het Rijk en tegelijkertijd stelde het team mij in staat samen met hen verdieping te zoeken in zo'n 25 interviews met betrokkenen uit de gehele keten van beleid tot markt. Openhartig en onvermoeibaar hebben de geïnterviewden mij te woord gestaan en hun kennis en inzichten gedeeld.

Door ieders inzet en betrokkenheid ligt er nu een gedragen advies op basis waarvan de Rijksoverheid daadwerkelijk de grote transitie kan helpen versnellen waarmee betekenisvol kan worden bijgedragen aan de maatschappelijke opgaven van deze tijd.

Mark Dierikx
ABDTOPConsult
Oktober 2018

Inhoud

| | | |
|-------------------------------|--|----|
| Voorwoord | | 5 |
| Samenvatting en aanbevelingen | | 9 |
| 1 | Opdracht en aanpak | 13 |
| 1.1 | Aanleiding en probleemschets | 13 |
| 1.2 | Opdracht transitiegericht opdrachtgeverschap | 14 |
| 1.3 | Aanpak | 15 |
| 1.4 | Leeswijzer | 15 |
| 2 | De Rijksinkoop | 17 |
| 2.1 | Het stelsel | 17 |
| 2.2 | Inkoopuitgaven | 20 |
| 2.3 | Inkoopdoelen | 23 |
| 2.4 | Resultaten | 26 |
| 3 | Doorvertaling transitiedoelen | 29 |
| 3.1 | De transitiedoelen | 29 |
| 3.2 | Het doorvertalen van beleidsdoelen | 32 |
| 3.3 | Gedeelde beleidsdoelen en urgentie nodig | 38 |
| 4 | Kennis | 41 |
| 4.1 | Kennisaanbod bij PIANOo | 41 |
| 4.2 | Kennisniveau bij inkopers en opdrachtgevers | 42 |
| 4.3 | Kennis over footprint, impact, en doelbereik bij transities | 44 |
| 5 | Markt | 47 |
| 5.1 | Beleidscontact met de markt | 47 |
| 5.2 | Breng de markt op de hoogte van de inkoopdoelen | 47 |
| 5.3 | Weet in welk marktsegment impact te behalen valt | 48 |
| 5.4 | Markt niet altijd makkelijk in beweging te krijgen | 48 |
| 5.5 | Kennis van de markt is versnipperd aanwezig | 49 |
| 5.6 | De markt krijgt niet altijd de ruimte, tijd en middelen | 50 |
| 5.7 | Samenwerking tussen marktpartijen is niet optimaal, niet elke sector maakt even veel meters | 50 |
| 5.8 | Het vertrouwen tussen partijen is broos | 51 |
| 5.9 | Rijksinkopen binnen een missiegedreven innovatieaanpak | 54 |
| 5.10 | Benutten inkoopkracht in het buitenland: Zweden en andere EU-landen | 56 |

| | | |
|-----------|------------------------------|----|
| 6 | Actieprogramma | 59 |
| | Bronnen | 62 |
| | Verklarende woordenlijst | 64 |
| | Bijlagen | 65 |
| Bijlage 1 | Overzicht van geïnterviewden | 66 |
| Bijlage 2 | MVI overheidsbreed | 67 |
| Bijlage 3 | MVI binnen de Rijksoverheid | 69 |

Samenvatting en aanbevelingen

Vier departementen (Defensie, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) zijn goed voor 80% van de jaarlijkse inkoopuitgaven van het Rijk die jaarlijks ruim € 12 miljard bedragen. Circa driekwart van de uitgaven van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat zijn specifieke inkopen.

Centrale Rijksregie op het leveren van een bijdrage aan de transitiedoelen is vooral gericht op categoriemanagement inkopen en is maar beperkt aanwezig op de overige 80% van de inkoopuitgaven.

Een op SGO-niveau afgestemde heldere Rijksbrede inzet op verduurzaming van Rijksinkoop ontbreekt, evenals de integrale afweging waarom in welk inkooppakket aan welk transitiedoel wordt bijgedragen. Deze afwegingen worden nu alleen gemaakt in deelplannen, bijvoorbeeld voor categoriemanagement inkopen in het actieplan MVI Rijksinkoopstelsel en voor het Rijksvastgoed in routekaarten en bij RWS voor oa de GWW. Door dit samen te brengen in één integrale Rijksinkoopstrategie wordt duidelijker wat visie, doelen en prioriteiten zijn waar de individuele departementen naar moeten handelen.

De Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's) hebben een departementale rol en verantwoordelijkheid in de realisatie van de Rijksbrede inkoopkaders. Hiermee zijn zij in de positie om de opdrachtgevers binnen hun departement aan te spreken op hun bijdrage aan de transitiedoelen via inkoop.

Inkoopdoelen zijn vaker niet dan wel uitgewerkt op departementaal niveau. Hierin zitten rijksbreed nog veel witte vlekken. Er is een groot verschil tussen departementen. Daar waar het wel is gebeurd, is het onduidelijk of dit de meest impactvolle inkooppakketten zijn. Ondanks de beperkte centrale regie op de specifieke en generieke departementale inkoop, is er veel in gang gezet via het MVI-instrumentarium zoals blijkt uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) en het Duurzaamheidsverslag IenW. Maar bij de meeste departementen is het effect erg afhankelijk van de toevallige inzet van de inkoopkracht. Daar waar doelen worden gesteld, zijn de doelen vaak niet SMART gemaakt en niet als resultaatsverplichting vastgelegd, zoals dat bijvoorbeeld in het kader van het Energieakkoord 2013 wel voor burgers en bedrijven is gedaan.

Duurzaam IenW is een voorbeeld van een "best practice" binnen het Rijk. De verankering van de doelen in de top van IenW is daarvan een kenmerk.

De huidige situatie binnen de rijksoverheid is te los en te on-verplichtend. Tegelijkertijd is het primaire proces heel dwingend. Om meer impact te kunnen

maken via de Rijksinkoop moeten de positie en de rol van opdrachtgever beter benut worden en zullen de transitiedoelen onderdeel moeten worden van de primaire opdracht. Om een vliegwieleffect te ontketenen moet als eerste stap worden geïnvesteerd in een organisatiecultuur waarbij het leveren van bijdragen aan de transities met de Rijksinkoop hoog in het vaandel staat. Eigenlijk ontbreekt het niet aan de intentie maar is het vooral zaak om daadwerkelijk uitvoering te geven aan die intentie.

Kennis vergaren en delen hoort bij transities. Als de kennisbasis over transities hoger zou liggen, zou beter kunnen worden vastgesteld waarop zou kunnen worden ingezet en hoe. Tegelijkertijd zou de kennis die er al is, beter worden gevonden als de opdrachtgevers aangesproken zouden worden op het doelbereik. Er is binnen het Rijk geen eenduidige structuur aanwezig waar kennisdeling en van elkaar leren kan plaatsvinden tussen de verschillende doelgroepen (opdrachtgevers, beleid, inkopers).

Er is nog veel te verbeteren aan de relatie tussen het Rijk en de markt. Onbekendheid met elkaar, gebrekkige samenwerking en de financieringsmogelijkheden zijn aspecten hiervan. Innovatiemissies, binnenkort geformuleerd als eerste stap in het vernieuwde technologiebeleid, bieden een richting voor het inzetten van de inkoopkracht van het Rijk om maatschappelijke transities te versnellen. Zweden heeft een nationale strategie voor publieke inkoop vastgesteld. Zo'n strategie kan Nederland inspireren en tot voorbeeld zijn.

Aanbevelingen

Hoe ontstaat eigenaarschap voor de Rijksbrede transitiedoelen?

1. Er zijn vier rollen bij inkoop: de beleidsverantwoordelijke (die de transitiedoelen stelt), de opdrachtgever (die het product of de dienst bepaalt), de klant/uitvoerder (die het product of de dienst gebruikt), en de inkoper (die adviseert over de aanschaf en daadwerkelijk inkoopt). Zorg ervoor dat de beleidsverantwoordelijke en de opdrachtgever verantwoordelijkheid nemen bij het opstellen van de doelen voor de inkoopstrategie voor transities.
2. Herstel daartoe de verbinding tussen het voor een transitie beleidsverantwoordelijke Rijksonderdeel en het voor de inkoop aangewezen of verantwoordelijke uitvoerende Rijksonderdeel. Zorg ervoor dat het beleidsverantwoordelijke departement de inhoudelijke doelen aandraagt en dat in overleg voldoende middelen en capaciteit beschikbaar komen om inkoop te kunnen inzetten voor het gewenste doel. Draag de Coördinerend Directeuren Inkoop van het Rijk op de verbindende rol te vervullen voor alle generieke en specifieke inkoop van hun departement, inclusief uitvoerende diensten en agentschappen.

3. Spreek op SGO-niveau af dat de transitiedoelen niet vrijblijvend zijn en er Rijksbreed en per departement gestuurd wordt op de realisatie. Vertaal de Rijksbrede transitiedoelen door naar doelen per departement en uitvoerend organisatieonderdeel en leg die doorvertaalde doelen per departement vast zodat de doelen en de voortgang van het doelbereik onderdeel kunnen worden van de planning- en controlecyclus van een departement en organisatieonderdeel.

Hoe verbetert de kaderstelling?

4. Breng onder coördinatie van BZK (CPO Rijk) zo spoedig mogelijk voor de gehele Rijksinkoop voor zowel generieke als specifieke inkoop in beeld wat de bijdrage aan de grote transities kan zijn. Bevestig op Ministerraadsniveau om welke transities het hier gaat: de energie- en klimaattransitie in megatonnen CO₂-reductie, de omslag naar circulair grondstoffengebruik en de transitie naar sociale inclusiviteit. Bepaal op basis van de inzichtelijk gemaakte en gekwantificeerde Rijksbijdrage waar het Rijk het verschil kan maken maar ook: waar niet. In sommige gevallen zullen immers de kosten en/of de risico's onverantwoord hoog zijn.
5. Formuleer voor de grote transities, waar nog niet gedaan, in overleg tussen beleid, opdrachtgever, in koper en marktpartijen in co-creatie welke bijdrage het Rijk gaat leveren aan de verschillende transitiedoelen en op welke termijn. Leg die bijdrage per transitie als resultaatverplichting Rijksbreed als inkoopstrategie vast in een door de Ministerraad vastgesteld besluit. Bundel na verloop van tijd al die bijdragen tot één nationale Rijksinkoopstrategie voor transities, naar het voorbeeld van Zweden.
6. Begin met het verder uitwerken van de rijksbijdrage aan de transities bij die transitie waar het Rijk over voldoende gekwantificeerde informatie beschikt zoals bij de GWW-inkoop, de generieke inkoop, de inkoop van personenvervoer, vastgoed en het energieverbruik. Pak de uitvoering van reeds vastgestelde doelen voortvarend op, bekijk waar aanscherping mogelijk is, maar ga niet wachten op voorgenoemd besluit.

Hoe verbetert het overleg?

7. Laat BZK zo spoedig mogelijk een op afstand van de departementen staand Rijksbreed Transities-platform inrichten waarin kennis en ervaring over het formuleren en monitoren van transitiedoelbereik en inkoopkracht worden verworven en gedeeld. Sluit aan bij een al bestaand platform zoals PIANOo of MVO-Nederland maar ook RWS of het in oprichting zijnde Versnellingshuis Circulaire Economie zouden daarvoor specifiek de opdracht kunnen worden gegeven. Stel middelen beschikbaar voor het inrichten van zo'n platform.

8. Vraag het zo snel mogelijk in te stellen Rijksbreed Transitieplatform om zodra de informatie toereikend is te monitoren hoe de Rijksbijdragen aan de transitie zich jaarlijks ontwikkelen en maak de bevindingen openbaar. Doe dit zowel Rijksbreed als per departement via de MVI zelfevaluatiETOOL. Wacht niet tot de informatie voor elke transitie beschikbaar is maar pak ook hier direct de kansen die er al liggen bij enkele inkoopcategorieën zoals Rijksbedrijfskleding en kantoormeubilair. Daarmee starten het bij transitie horende experimenteren en leren.

Is nadere prioritering nodig en mogelijk?

9. Openbaarmaking van de categorieplannen en van de strategische inkoopplannen voor de specifieke inkoop daagt marktpartijen uit aan te geven waar zij kunnen bijdragen aan het realiseren dan wel versnellen van de Rijksbijdragen aan de genoemde transitie. Laat prioritering dus een gevolg zijn van wat overheid en marktpartijen samen kunnen bereiken. De bestaande wet- en regelgeving voor aanbestedingen door Rijkspartijen bieden ruimte en voldoende kader voor co-creatie en innovatie. Breng eigen interne Rijksregels ingegeven door rechtmatigheidsdenken in beeld en bepaal en schrap wat belemmerend is.
10. Maak bij prioritering gebruik van de richting die wordt gegeven via het actieplan MVI Rijksinkoopstelsel en van de ervaringen bij het categoriemanagement en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Pas de reeds beschikbare kaders en instrumenten zoals het Afwegingskader Duurzaamheid van IenW toe en bepaal per departement waar de meeste impact te behalen is.

Zijn er extra middelen nodig?

11. Zorg ervoor dat van begin af aan voldoende menskracht, kennis en financiële middelen beschikbaar zijn om de extra inzet die de transitie vergen, te kunnen opbrengen. Bij het vastleggen van de Rijksbijdragen aan de grote transitie dient die inzet te worden bepaald. Of een nieuw instrument als een revolverend fonds daarbij een nuttige rol kan vervullen, dient nader te worden onderzocht.

1 Opdracht en aanpak

1.1 Aanleiding en probleemschets

Nederland staat voor een aantal grote transitieopgaven op het gebied van energie, klimaat, landbouw/water/voedsel en arbeidsmarkt. Zowel het regeerakkoord als de transitieagenda's circulaire economie geven aan dat de marktvrage naar circulaire en klimaat neutrale producten achterblijft. Overheden zijn voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor die marktvrage, maar zetten hun inkoopkracht van € 73 miljard per jaar nog te beperkt in voor het realiseren van de duurzame transitie. Het ontwikkelen van nieuwe duurzame producten, diensten en processen op deze gebieden kent risico's en de marktintroductie is lastig. De Nederlandse Rijksoverheid speelt als inkoper met ruim € 12 miljard inkopen per jaar een grote rol in de markt en heeft een belangrijke voorbeeld- en aanjaagfunctie. Door deze 'inkoopkracht' bewuster in te zetten wil het kabinet¹ een impuls geven aan markten die noodzakelijke maatschappelijke transitie versnellen.

Duurzaam inkopen / Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) is sinds 2008 een beleidsthema, met wisselende prioriteit en aandacht. Beleid, maatregelen, instrumenten zijn steeds sterk gericht geweest op de inkoopgemeenschap en daarmee op de inkopers. Er zijn allerlei handvatten en instrumenten ontwikkeld om de inkoper te helpen bij duurzaam en innovatiegericht inkopen. Er zijn ook diverse doelen vastgelegd, in het verleden vooral gericht op het leveren van de inspanning door inkoop zelf: bijvoorbeeld bij 100% van de aanbestedingen duurzaamheid meenemen in de uitvraag. Met deze aanpak zijn stappen gezet in het duurzamer inkopen, veelal incrementeel of gericht op incidentiele inkoopexperimenten. Een veel gehoord geluid was echter ook dat MVI teveel een papieren werkelijkheid was, met weinig concrete effecten: wat relatief eenvoudig kon en zonder extra kosten werd gedaan, maar waar het spannend werd, ontbrak regelmatig doorzettingskracht. Daardoor werd minder impact gerealiseerd dan mogelijk was. De afgelopen jaren zijn binnen het Rijk veel acties in gang gezet om dat beeld te keren, onder andere via het Manifest MVI 2015 t/m 2020, het actieplan MVI Rijksinkoopstelsel, het Programma versnelling duurzame bedrijfsvoering Rijk en het programma Inkoop Innovatie Urgent. Veel gehoord geluid blijft echter dat voor de grote doorbraken de rol van de opdrachtgever en budgethouder onvoldoende uit de verf komt. Terwijl hij of zij de ambitie bepaalt en gaat over de middelen die daarvoor ingezet mogen worden. De inkoper kan "slechts" adviseren over wat mogelijk is en hoe dit "technisch" wordt vormgegeven in een aanbesteding.

¹ "Bron: Regeerakkoord van het Kabinet Rutte III 2017-2022: *De overheid gaat zijn inkoopkracht beter benutten voor het versnellen van duurzame transitie, inschakelen van kwetsbare groepen en om innovatief in te kopen.*" en *"De overheid gaat als launching customer innovatie aanjagen door meer gebruik te maken van de Small Business Innovation Research regeling (SBIR), bijvoorbeeld vanuit Defensie en Rijkswaterstaat."*

1.2 Opdracht transitiegericht opdrachtgeverschap

Opdrachtgevers voor dit adviestraject zijn de DG-MI IenW en de DG-OO BZK, namens de vijf departementen die samen het Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2015-2020 uitvoeren (EZK, SZW, BZ, BZK, IenW).

Het vertrekpunt voor de opdracht aan ABDTOPConsult is dat de positie en de rol van de opdrachtgever beter benut moeten worden, willen we de inkoopkracht van de Rijksoverheid op een werkelijk impactvolle manier inzetten voor het versnellen van bovenstaande transities. De opdrachtgevers zullen eigenaarschap ten aanzien van de transitiedoelen moeten ervaren. Dan zijn grote stappen mogelijk. Het Regeerakkoord geeft aan dat er politieke wil is. Toch gaat het niet vanzelf. Het adviestraject TGO moet dilemma's en spanningen boven water halen. De vraag aan ABDTOPConsult luidt:

- Analyseer de barrières en de onmacht: breng in beeld wat er allemaal in gang is gezet binnen het Rijk, zoek naar 'good' maar ook naar 'bad practices', bepaal of er patronen zijn waarom opdrachtgevers en inkopers toch voor niet aan de transities bijdragende opdrachten kiezen.
- Laat zien vanuit de gevonden praktijk welke handelingsperspectieven en interventies mogelijk zijn. Geef daarvan aansprekende voorbeelden.
- Bepaal of en hoe de opdrachtgevers binnen de Rijksoverheid voor het versnellen van duurzame transities door overheidsinkoop kunnen worden gemotiveerd.

En ga in het advies in op de volgende vragen:

- Hoe creëren we eigenaarschap voor Rijksbrede duurzaamheidsdoelen?
- Welke lessen zijn er te leren van succesvolle projecten en van gestrande projecten.
- Is de huidige kaderstelling voldoende? Of moet deze een meer verplichtend karakter krijgen?
- Is het nodig om een apart opdrachtgeversoverleg TGO op te richten, of is het beter of slimmer de bestaande overleggen hiertoe te benutten en hoe dan?
- Is het nodig of mogelijk om een nadere prioritering aan te brengen in de ambities waaraan de Rijksinkoop een bijdrage moet leveren? Of is het meer de vraag of er binnen die ambities prioritering in een deelgebied gewenst is?
- Wat zijn de grote projecten die doorslaggevend zijn?
- Zijn er extra middelen nodig?

1.3 Aanpak

Gestart is met een bureaustudie. Onderzocht is hoe de inkoopuitgaven van het rijk zijn opgebouwd en wat er in documentatie is terug te vinden over de doorvertaling van transitiedoelen naar inkoop. Enerzijds op centraal Rijksbreed niveau, anderzijds per ministerie en / of opdrachtgever. Hierbij is naar het volgende gekeken:

Rijksbreed:

- Zijn er Rijksbrede duurzaamheidsdoelen vastgesteld (is Rijksbeleid doorvertaald naar doelen voor de Rijksorganisatie)
- Wat zijn de Rijksbrede relevante normeringen / kaders? En is duurzaamheid daar onderdeel van?
- Wat zijn de grote relevante opdrachtgevers?
- Waar zit de spend / wat zijn belangrijke productgroepen?

Per opdrachtgever / ministerie:

- Is het kabinetsbeleid / zijn de Rijksbrede duurzaamheidsdoelen doorvertaald / vastgelegd in een op directieniveau vastgesteld document?
- Is er binnen de directie iemand verantwoordelijk voor de duurzaamheidsprestaties?
- Is duurzaamheid onderdeel van de eigen Planning en Control cyclus? Wordt er over gerapporteerd?
- Zijn de duurzaamheidsambities onderdeel van de opdrachtbrieven / service level agreements met uitvoerende organisaties?
- Zijn er projecten / plannen in uitvoering voor de relevante onderwerpen?

Vervolgens zijn de opgedane inzichten aangevuld en verdiept via interviews² met vertegenwoordigers van primair beleid, bedrijfsvoering en inkoopbeleid Rijk, categoriemanagers, opdrachtgevers en markt en nadere literatuurstudie.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het inkoopstelsel van het Rijk, de inkoopuitgaven van het Rijk, de vigerende inkoopdoelen in relatie tot de transities, en de geboekte resultaten. De hoofdstukken 3 tot en met 5 gaan nader in op de transitiedoelen, de beschikbaarheid van instrumenten en kennis om vanuit inkoop bij te dragen aan het halen van die doelen, en hoe dit zich tot dusver vertaalt naar concrete ambities en handelingen binnen ministeries en door opdrachtgevers. Daarbij is onderscheid gemaakt naar doorvertaling van beleid (hoofdstuk 3), kennis (hoofdstuk 4) en samenwerking met de markt (hoofdstuk 5). Tot slot volgen de als eerste op te pakken acties (hoofdstuk 6).

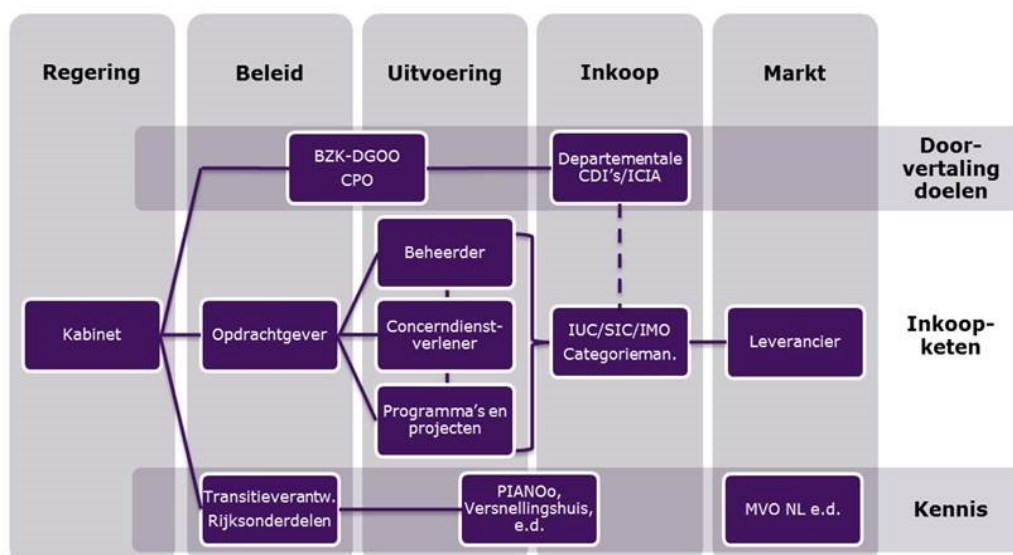
² Zie bijlage 1

2 De Rijksinkoop

2.1 Het stelsel

Met een jaarlijks inkoopvolume van ruim 12 miljard³ doet het Rijk zaken met ruim 30.000 contractgebaseerde leveranciers. Inclusief de kleine opdrachten zijn dat in totaal zo'n 70.000 leveranciers. Hiermee heeft het inkoopbeleid van het Rijk een groot volume en bereik op de markt. Het Rijk heeft 20 inkooppunten. Vanuit deze inkooppunten worden in hoofdlijnen twee typen Rijksinkopen uitgevoerd: specifieke en generieke inkopen (zie ook *figuur 3*, par. 2.2).

Figuur 1 Schets Rijksinkoopstelsel



Specifieke inkoop is departementaal en betreft specifieke leveringen, diensten en werken direct gerelateerd aan de beleidsopgaven van het departement: denk aan het inkopen van wapensystemen of infrastructuur. Generieke inkopen zijn leveringen, diensten en werken die minder direct verband hebben met de specifieke beleidsopgaven van het betreffende departement: denk aan onderzoek, ICT en Rijkskantoren. Voor generieke inkopen in productgroepen die door meerdere departementen worden ingekocht, wordt Rijksbreed categoriemanagement uitgevoerd. Dit geldt voor 31 categorieën die in een groot volume door diverse departementen worden afgenomen. Het categoriemanagement is telkens bij één van de ministeries belegd bij een gespecialiseerd Inkoop Uitvoerings Centrum (IUC). Zo koopt Rijkswaterstaat alle catering voor de rijksoverheid in, en het Rijksvastgoed bedrijf koopt de energie van alle ministeries in.

³ Het inkoopvolume is vastgesteld door de gerapporteerde inkoopuitgaven van de verschillende departementen aan BZK te vermeerderen met de departementaal vertrouwelijke inkoopuitgaven van Defensie. De gerapporteerde inkoopuitgaven zijn bijna 10 miljard euro per jaar. De departementaal vertrouwelijke inkoopuitgaven van Defensie zijn af te leiden uit de Rijksbegroting en zijn ruim 2 miljard euro in 2017.

Inkoop UitvoeringsCentra (IUC) voeren de generieke inkoop uit, de Specifieke Inkoop Centra (SIC) de specifieke inkoop. De IUC en SIC voeren hun Rijksinkopen uit voor beleidsdirecties en voor uitvoerders, beheerders, conerndienstverleners en specifieke programma's en projecten. Inkoop voor de uitvoerders worden uiteindelijk ook in opdracht van een beleidsdirectie uitgevoerd. Of te wel, de uiteindelijke opdrachtgever van een inkoop is in de praktijk altijd een beleidsdirectie. Soms gaat een opdracht eerst via een serie van uitvoerders voordat deze als inkoopopdracht bij een IUC of SIC terecht komt. Denk bijvoorbeeld aan de verwerving van Rijkskantoren van een uitvoeringsorganisatie of aan Rijks-ICT-inkopen. De IUC's zijn verenigd in het Inkoop Management Overleg (IMO).

Diverse bewindspersonen hebben betrokkenheid bij transitiegericht opdrachtgeverschap:

De staatssecretaris van IenW is coördinerend bewindspersoon voor MVI (incl. decentrale overheden) en beleidsverantwoordelijk voor de thema's circulaire economie en duurzame mobiliteit.

De bewindspersonen van Economische Zaken en Klimaat zijn verantwoordelijk voor innovatiegericht inkoop, biobased economy en Beter Aanbesteden en de thema's energie en klimaat.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het beleid om meer mensen met een arbeidsbeperking werk te laten vinden en voor internationale afspraken over het bevorderen van fatsoenlijk werk.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zet zich in voor het in lijn brengen van het MVI beleid van de Rijksoverheid en mede-overheden met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (inclusief United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights).

De Minister van BZK coördineert de Rijksbedrijfsvoering inclusief het Rijksinkoopstelsel. De CPO, vallend onder Directoraat Generaal Overheidsorganisatie, stelt ten behoeve van de werking van het stelsel Rijksbrede inkoopkaders en handreikingen op. De CPO stemt deze af binnen DGGO en legt ze ter advisering voor aan de Interdepartementale Commissie Inkoop en Aanbesteden (ICIA).

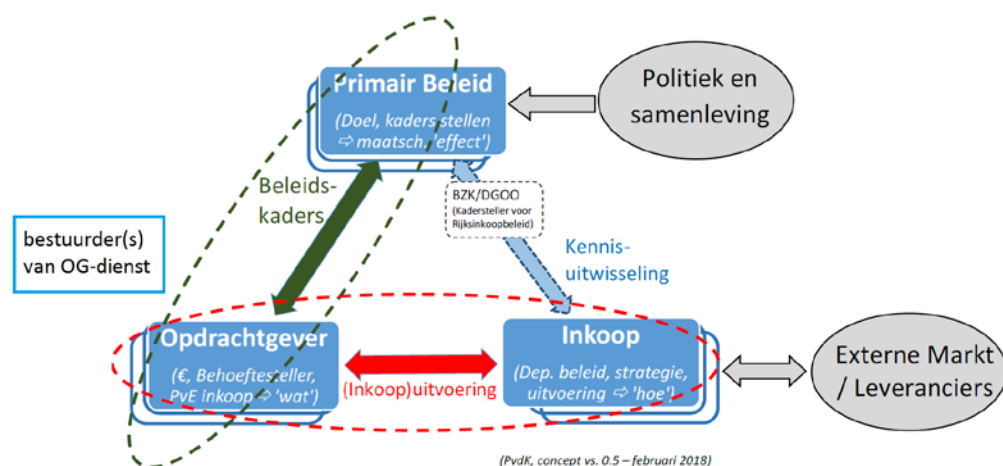
In de ICIA zitten de departementale Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's). Een CDI draagt binnen zijn departement zorg voor het inkoopbeleid en vertaalt de Rijksbrede inkoopkaders door naar een goed werkend stelsel dat voorziet in duiding van het beleid, kaders, informatievoorziening, communicatie en monitoring. Zo creëert de CDI samen met de opdrachtgevers draagvlak binnen het eigen ministerie

voor de realisatie van Rijksbrede inkoopkaders, monitort hij/zij de voortgang en intervenueert hij/zij indien deze kaders niet worden nageleefd⁴.

Observatie:

De Coördinerend Directeuren Inkoop hebben een brede departementale rol en verantwoordelijkheid in de realisatie van de Rijksbrede inkoopkaders. Hiermee zijn zij in de positie om de opdrachtgevers binnen hun departement aan te spreken op hun bijdrage aan de transitiedoelen via inkoop.

Figuur 2 *Gecomplieerde relaties binnen het Rijksinkoopstelsel*



Samenvattend zijn bij de inkoop van het Rijk drie soorten spelers te onderscheiden:

- Primair beleid, dat beleidsdoelen formuleert waar inkoop voor nodig is c.q. een bijdrage aan moet leveren.
- Inkoop, dat de inkooptrajecten uitvoert.
- De opdrachtgevers, die de concrete behoefte voor een inkooptraject bepalen.

In het Plan van Aanpak "Voorverkenning van het deelprogramma Bijdragen Rijksinkoopstelsel aan beleidsdoelstellingen van het Rijk", opgesteld onder leiding van de Coördinerend Directeur Inkoop IenW, Peter van der Knaap, is *figuur 2* opgenomen. Dit drielুক illustreert mooi hoe gecompliceerd de relaties binnen het Rijksinkoopstelsel eruit zien.

Naast het Rijksinkoopstelsel hebben zoals gezegd meerdere ministeries een landelijke verantwoordelijkheid binnen het publieke inkoopdomein, al dan niet gekoppeld aan de transitieopgaven. Voor deze ministeries voert PIANOo, expertisecentrum aanbesteden van het ministerie van EZK en onderdeel uitmakend

⁴ Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel, dd. 9 mei 2018

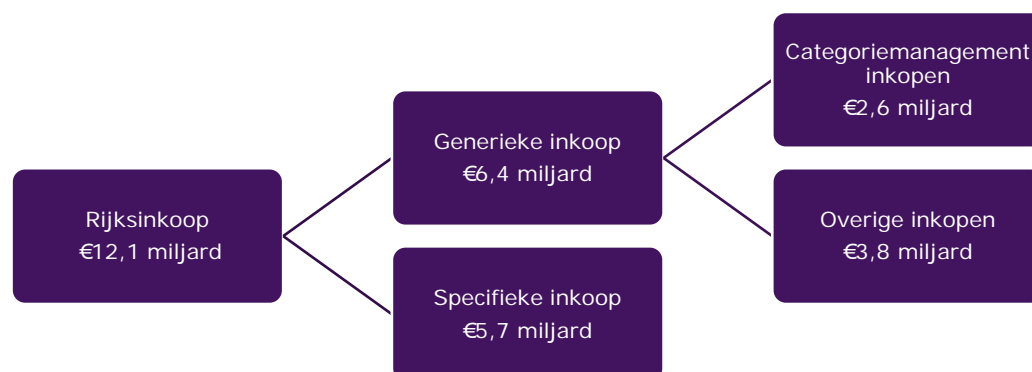
van RVO⁵, opdrachten uit gericht op het professionaliseren van publieke inkoop in Nederland door het aanbieden van informatie, advies en instrumenten.

| Ministerie | Toelichting |
|--------------------------------------|---|
| 1. Infrastructuur en Waterstaat | Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (coördinatie vd 5 MVI-departementen; stimuleren decentrale overheden) CE-transitie (directie Duurzame Leefomgeving en Circulair Economie) Duurzame mobiliteit (programmadirectie Duurzame mobiliteit) |
| 2. Economische Zaken en Klimaat | Aanbestedingswet 2012 en programma Beter Aanbesteden (directie Mededinging en Consument) Innovatiegericht inkopen (directie Ondernemerschap) Pre-commercieel inkopen, SBIR (directie Innovatie en Kennis) Energie- en Klimaattransitie |
| 3. Buitenlandse Zaken | Internationale Sociale Voorwaarden |
| 4. Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Social Return |
| 5. Binnenlandse Zaken | e-Facturatie, Maatschappelijk Verantwoord Inkopen Rijk |
| 6. Volksgezondheid, Welzijn en Sport | Sociaal Domein |

2.2 Inkoopuitgaven

De totale uitgaven van de Rijksoverheid zijn circa 295 miljard Euro in 2019. De inkoopuitgaven door de Rijksoverheid bedragen ruim 12 miljard Euro per jaar.

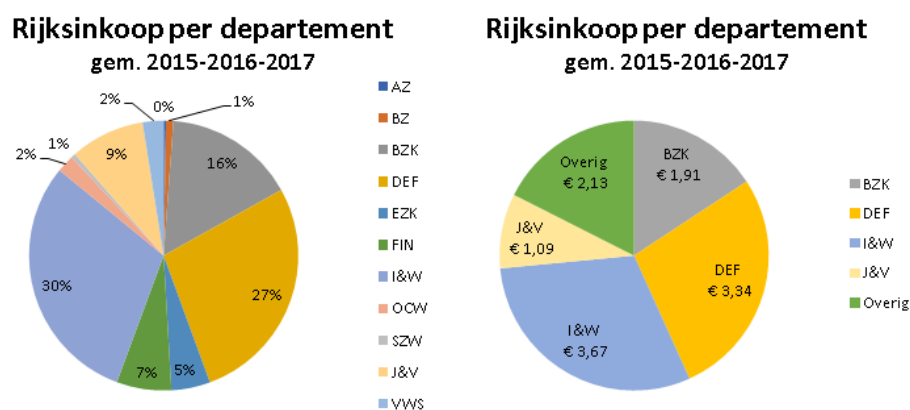
Figuur 3 Typering Rijksinkoop



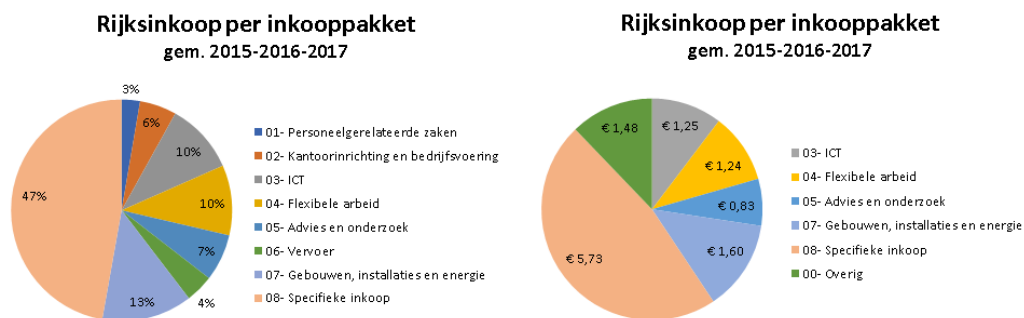
⁵ zie www.pianoo.nl

De grootste inkoopuitgaven zitten bij Defensie en IenW met elk rond de 30%. Hierna volgt BZK met 16%. Let wel dat ongeveer de helft van de uitgaven van BZK uit de begroting komt van andere departementen, in verband met BZK's interne opdrachtgeversrol aan het Rijksvastgoedbedrijf. Met 1 miljard euro is ook JenV een grote Rijksinkoper. De vier departementen gezamenlijk geven circa 10 miljard Euro uit, dat wil zeggen 80% van de totale Rijksinkoop per jaar.

Figuur 4 Inkoopuitgaven Rijksoverheid per departement



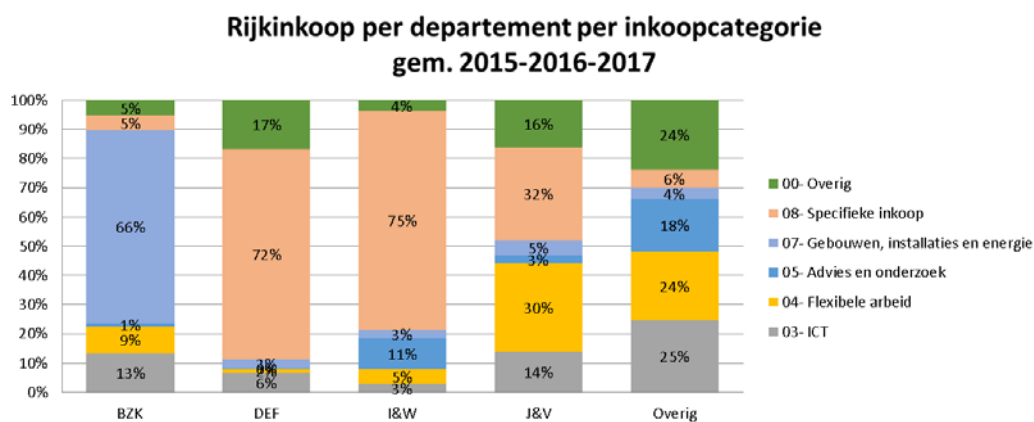
Figuur 5 Inkoopuitgaven Rijksoverheid per inkooppakket



Bovenstaande grafieken laten de verdeling van de Rijksinkoop over de PIANOo-inkooppakketten⁶ zien. Circa 50% van alle inkopen zijn specifieke inkopen. Omvangrijke inkooppakketten binnen de generieke inkoop zijn: gebouwen, installaties en energie, ICT, flexibele arbeid en advies en onderzoek. De som van de vijf grootste inkooppakketten bedraagt afgerond 11 miljard euro, bijna 90% van de totale uitgaven. De inkooppakketten kantoorinrichting en bedrijfsvoering (ruim €500 miljoen) en vervoer (bijna €500 miljoen) zijn qua uitgaven relatief klein.

⁶ Voor deze verdeling is een aangepaste versie van de PIANOo-inkooppakkettenlijst gebruikt. Deze lijst kent 10 hoofdgroepen, bestaande uit 7 generieke productcategorieën en 3 meer specifieke zoals GWW, openbare orde en sociaal domein. Voor de verkenning zijn de uitgaven van het Rijk verdeeld over de 7 generieke productcategorieën. Specifieke uitgaven zijn samengevoegd in de productcategorie 'specifieke inkoop'.

Figuur 6 Rijksinkoop per departement, per inkoopcategorie (in procenten)



Bovenstaande grafiek toont de vijf grootste inkooppakketten bij de vier departementen met de grootste inkoopuitgaven. Uit deze onderverdeling valt af te lezen dat de specifieke inkopen bij Defensie en IenW veruit het grootste onderdeel vormen: in beide gevallen rond de 75% van de totale inkoopuitgaven. Het is aannemelijk dat hier de meeste impact te maken valt. Bij BZK zijn dat de inkopen van gebouwen, installaties en energie met 66%. Bij JenV springt er niet één inkooppakket specifiek uit.

De totale inkoopuitgaven in de productgroepen waarop het Rijk categoriemanagement uitvoert zijn onduidelijk. Niet in alle categorieplannen is een schatting van de jaarlijkse uitgaven gegeven. Voor niet alle categorieën zijn categorieplannen gevonden en beschikbare cijfers in de categorieplannen zijn soms een grove inschatting of gebaseerd op verouderde inkoopgegevens. Op basis van de beschikbare gegevens is een gemiddelde omvang per categorie van € 86 miljoen vastgesteld. De totale categoriemanagement inkopen worden op basis hiervan per jaar geschat op € 2,6 miljard. Dit is circa 40% van de generieke inkoop, ongeveer 20% van de totale inkoopuitgaven.

Onder de overige generieke inkopen van circa € 3,8 miljard vallen de inkopen van het Rijksvastgoedbedrijf buiten het categoriemanagement (ruim € 1 miljard), beleidsonderzoek en advies (bijna € 1 miljard) en verschillende kleinere productcategorieën en productcategorieën die uniek zijn voor één departement. Denk hierbij aan:

- Valys-vervoer, vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking (VWS)
- Scan apparatuur voor de Douane
- Vorkheftrucks voor Domeinen roerende zaken en Dienst Justitiële Inrichtingen
- ICT-infrastructuur van de belastingdienst
- Unieke software applicaties van de belastingdienst
- Gedetineerden voeding

- Specialistische inhuur medisch personeel en ICT-personeel
- Vliegerzuurstof en vliegopleidingen
- Horeca materialen voor Defensie

Observatie: Vier departementen (Defensie, IenW, JenV en BZK) zijn goed voor 80% van de jaarlijkse uitgaven van het Rijk. Circa driekwart van de uitgaven van Defensie en IenW zijn specifieke inkoop.

2.3 Inkoopdoelen

Een aantal rijksbrede inkoopdoelen, die raken aan de in het Regeerakkoord genoemde transitie, is van toepassing op alle inkoop. Zo geldt voor innovatie de ambitie dat elk departement ongeacht de inkoopcategorie 2,5% van zijn budgetinkopen spendeert aan innovatieve oplossingen⁷, voor social return geldt dat 5% van loonsom van een opdracht wordt aangewend om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten (of een gelijkwaardige inspanning)⁸, internationale sociale voorwaarden worden in beginsel altijd toegepast bij grotere aanbestedingen in gedefinieerde risicocategorieën⁹, en met circulair inkopen door alle overheden wil het kabinet een besparing realiseren van 1 Mton CO₂ in 2021¹⁰. Daarnaast is Rijksbreed afgesproken dat de MVI-criteria worden toegepast bij aanbestedingen binnen één van de 45 productgroepen waarvoor deze criteria zijn opgesteld. In dit adviestraject is onderzocht in hoeverre de transitiedoelen centraal dan wel binnen de verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties zijn doorvertaald naar doelen of ambities voor de verschillende inkooppakketten. In onderstaande tabel staan de uitgewerkte specifieke doelen / ambities per inkooppakket opgesomd.

| Inkooppakket | Oordeel | Toelichting |
|---|---------|--|
| 1. Personeel gerelateerde zaken | • | Toepassen ISV bij bedrijfskleding Toepassen MVI-criteria bij reiniging bedrijfskleding en bloemen |
| 2. Kantoorinrichting en bedrijfsvoering | • | Een klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030 Zes bedrijfsvoeringscategorieën circulair ingericht in 2020 Hoeveelheid restafval van de rijksoverheid gehalveerd ten opzichte van 2012 in 2020 Toepassen ISV bij catering, papier, grondstoffenmanagement, kantoorartikelen en computersupplies Toepassen MVI-criteria bij automaten, catering, drukwerk, externe vergader- en verblijffaciliteiten, kantoorartikelen, kantoormeubilair, papier, schoonmaak |

⁷ Naar de Top, het bedrijvenbeleid in actie(s), september 2011

⁸ <https://www.maatwerkvoormensen.nl/sroi-uitgelegd/dit-is-sroi>

⁹ <https://www.pianoo.nl/nl/document/14444/bestekteksten-internationale-sociale-voorwaarden>

¹⁰ Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie, juni 2018

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| 3. Automatisering en telecommunicatie | • | <p>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 Een jaar gewogen Datacenter infrastructuur Efficiency (DCiE) van minimaal 50% Toepassen MVI-criteria bij audiovisuele apparatuur, ICT-hardware en mobiele apparaten, netwerken, datacenterhardware en telefoniediensten, reproductieapparatuur, tonercatridges Toepassen ISV bij ICT werkomgeving, datacenter, dataverbindingen</p> |
| 4. Flexibele arbeid | • | <p>Geen specifieke ambities gevonden, SROI-proeftuinen worden binnen dit inkooppakket uitgevoerd</p> |
| 5. Advies en onderzoek | ✘ | <p>Geen specifieke ambities gevonden</p> |
| 6. Vervoer | • | <p>CO₂-compensatie mobiliteit Minimaal 20% van het Rijkswagenpark uit elektrische auto's in 2020 Dienstauto's voldoen ten minste aan Euronorm 6 en hebben een lage uitstoot. Voor transportdiensten geldt minimaal Euronorm 5 Toepassen MVI-criteria bij buitenlandse dienstreizen, dienstauto's, vaartuigen, mobiele werktuigen, contractvervoer, transportdiensten</p> |
| 7. Gebouwen, installaties en energie | • | <p>Een bijdrage leveren aan de landelijke doelstelling van het aandeel hernieuwbare energie: 14% in 2020, 16% in 2023, 27% in 2030 en 100% in 2050 Een bijdrage leveren aan de landelijke doelstelling van minimaal 20% CO₂-reductie in 2020 en 40% in 2030 ten opzichte van 1990 Inkoop groene stroom en CO₂-compensatie gasverbruik Gemiddeld 2% energiebesparing per jaar voor de rijksgebouwen, oplopend tot 25% besparing in 2020 ten opzichte van 2008 Kantoorgebouwen beschikken minimaal over energielabel C, de rijksoverheid streeft naar label V voor haar eigen kantoorgebouwen in 2023 Het energieverbruik van het Rijksvastgoed gehalveerd ten opzichte van 2008 in 2030 De gehele voorraad van het Rijksvastgoed beschikt over een gemiddeld label A in 2030 Toepassen MVI-criteria bij elektriciteit, gas, grootkeukenapparatuur, beheer en onderhoud, huur en aankoop, nieuwbouw, renovatie, sloop en stoffering Toepassen ISV bij laboratoria</p> |

- | | |
|----------------------|--|
| 8. Specifieke inkoop | <ul style="list-style-type: none"> GWW (IenW) vanaf 2030 werken zonder afval GWW (IenW) vanaf 2030 energieneutraal in verbruik <p>Toepassen MVI-criteria bij civiele constructies, conserveringswerken, gemalen, gladheidsbestrijding, groenvoorzieningen, grondwerken, kabels en leidingen, openbare verlichting, riolering, straatmeubilair, verkeersregelininstallaties, waterzuiveringsinstallaties, wegen</p> |
|----------------------|--|

Toelichting

- Enkele transitiedoelen zijn specifiek gemaakt voor deze inkoopcategorie
- ✗ Geen transitiedoelen zijn specifiek gemaakt voor deze inkoopcategorie

Het valt op dat er met name een doorvertaling van deze doelen te vinden is in de generieke inkooppakketten in de Rijksbedrijfsvoering, en dan met name het categoriemanagement¹¹. Bij deze doorvertaling is gebruik gemaakt van een quick scan waarin de meest impactvolle producten zijn geïdentificeerd¹².

IenW / Rijkswaterstaat heeft voor de eigen footprint een concreet doel gesteld, terwijl voor de emissies in de keten van de grond-, weg en waterbouw (GWW) pas een begin is gemaakt (eis onder de CO₂ prestatieladder, waar IenW op trede 4 is gecertificeerd)¹³¹⁴.

Ook valt op dat binnen het Rijk de inkoopdoelen voor de ene transitie concreter / meer SMART zijn uitgewerkt dan voor de andere. Energie en klimaat zijn verder uitgewerkt dan bijvoorbeeld circulair, wat een relatief nieuw onderwerp is. De doorvertaling naar grote inkooppakketten zoals ICT en specifieke inkoop heeft nog maar beperkt plaatsgevonden. Daarnaast valt op dat de klimaat- en energiedoelen vooral betrekking hebben op de directe emissies die worden uitgestoten door bronnen in beheer van het Rijk. Er zijn geen energie- en klimaatdoelen uitgewerkt voor de (indirecte) emissies in de inkoopketen, zoals uitstoot bij de productie en het vervoer van de ingekochte producten en diensten.

Verder valt op dat de doelen nog te weinig als resultaatsverplichting zijn vastgelegd.

Vergelijking Energieakkoord:

Een interessante observatie over het verplichtende karakter van bijvoorbeeld energiebesparingsdoelen betreft het verschil in de wijze waarop het Rijk en het bedrijfsleven worden aangesproken. In het Energieakkoord uit 2013 is de dwingende afspraak vastgelegd dat het energie-intensieve bedrijfsleven 9 PJ extra bijdraagt aan de totale afgesproken besparing van 100 PJ in 2020. Zo'n afspraak richting het Rijk ontbrak totaal in het Energieakkoord 2013, ook al lijkt het dat de bijdrage van het Rijk hoger had kunnen zijn dan 9 PJ, relatief gemakkelijk te realiseren was geweest en dus het doel van 100 PJ besparing eerder binnen bereik

¹¹ MVI actieplan Rijksinkoopstelsel, oktober 2017

¹² Quickscan Rijksinkopen: productgroepen met de grootste milieu-impact. Analyse van de uitgaven aan diverse productgroepen en de bijbehorende milieu-impact, CE Delft, juni 2017

¹³ Actieplan MVI en duurzaam opdrachtgeverschap, IenW, augustus 2017

¹⁴ CO₂ managementplan IenW, 2017

was gekomen. Hieruit lijkt een les getrokken te worden bij het klimaat-energieakkoord van 2018. Voor de verduurzaming van bijvoorbeeld het Rijksvastgoed zijn routekaarten opgesteld. Maar het is nog onduidelijk hoe hard deze doelen voor het Rijk daadwerkelijk vastgelegd zullen worden in het Klimaat- en Energieakkoord dat eind 2018 moet worden gesloten.

Naast de eerder genoemde inkoopdoelen en -kaders zijn veel andere kaders van toepassing voor de Rijksinkoop. Opvallend is dat transitiedoelen eerder niet dan wel onderdeel zijn van die kaders. Zo zegt de normering fysieke werkplek Rijk niets over de duurzaamheid ervan, en zegt de normering dienstauto's niets over elektrische voertuigen. Dat schept onduidelijkheid. Een opdrachtgever met ambitie zal verwijzen naar het rijksbrede doel van '20% elektrisch', een opdrachtgever zonder ambitie kan zeggen dat elektrisch niet eens onderdeel is van de normering en dat het dus niet hoeft.

Observatie: Inkoopdoelen zijn vaker niet dan wel uitgewerkt op departementaal niveau. Hierin zitten Rijksbreed nog veel witte vlekken. Er is een groot verschil tussen departementen. Daar waar het wel is gebeurd, is het onduidelijk of dit de meest impactvolle inkooppakketten zijn. Centrale Rijksregie op het leveren van een bijdrage aan de transitiedoelen is vooral gericht op categoriemanagement inkopen en is maar beperkt aanwezig op de overige 80% van de inkoopuitgaven. Een op SGO-niveau afgestemde heldere Rijksbrede inzet op verduurzaming van de Rijksinkoop ontbreekt, evenals de integrale afweging waarom in welk inkooppakket aan welk transitiedoel wordt bijgedragen.

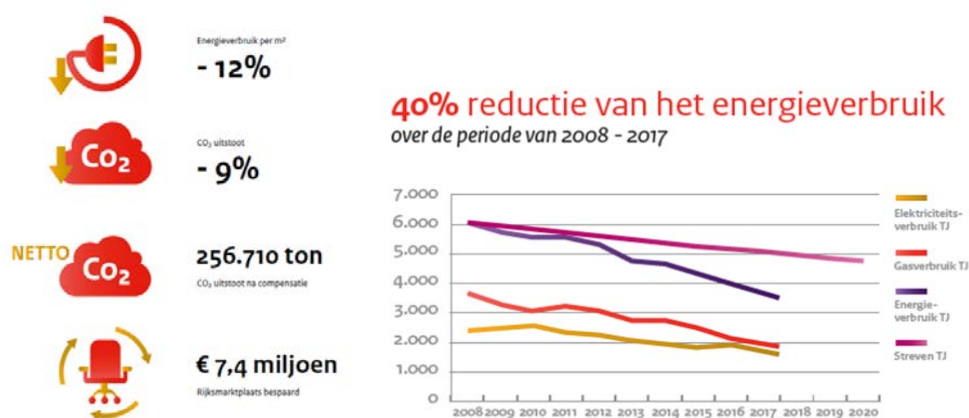
2.4 Resultaten

In het kader van het MVI-beleid, zowel overheidsbreed als specifiek voor de Rijksinkoop (meer hierover is te lezen in bijlagen 1 en 2), wordt de inzet van de overheidsinkoop voor duurzame transitie gefaciliteerd. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van MVI-criteria (met mogelijke eisen en gunningscriteria), het ontwikkelen van een methodiek voor effectmeting en het bieden van tools voor het evalueren van de eigen inzet door inkooporganisaties.

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR)¹⁵ geeft inzicht in gerealiseerde effecten in enkele generieke inkooppakketten. Op dit moment is vooral inzicht in de eigen bedrijfsvoering van het Rijk en dan met name de eigen consumptie. Minder inzicht is er in de effecten op de uitstoot in de inkoopketen. Zo laat de JBR 2017 bijvoorbeeld het volgende zien:

¹⁵ Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2017, mei 2018

Figuur 7 Gerealiseerde effecten (1) (JBR 2017)



Figuur 8 Gerealiseerde effecten (2) (JBR 2017)

| Maatregelen van het Rijk | CO ₂ -reductie in tonnen per jaar | Huishoudens 1 jaar lang van stroom voorzien | Vluchten naar Parijs |
|------------------------------|--|---|----------------------|
| Rijksmarktplaats | 323 | 223 | 2.261 |
| Retourstroom bedrijfskleding | 1.975 | 1.362 | 13.825 |
| Afgedankte kleding recylen | 1.081 | 746 | 7.567 |
| Gerecycled katoen | 25 | 17 | 175 |
| Duurzame lunches | 6,6 | 4,6 | 46,2 |

Ook IenW¹⁶ en Rijkswaterstaat¹⁷ publiceren eigen jaarlijkse duurzaamheidsrapportages.

Observatie:

Ondanks de beperkte centrale regie op de specifieke en generieke departementale inkoop, is er veel in gang gezet via het MVI-instrumentarium zoals blijkt uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) en het Duurzaamheidsverslag IenW. Maar bij de meeste departementen is het resultaat erg afhankelijk van de toevallige inzet van de inkoopkracht. Daar waar doelen worden gesteld, zijn de doelen vaak niet SMART gemaakt en niet als resultaatsverplichting vastgelegd, zoals dat bijvoorbeeld in het kader van het Energieakkoord 2013 wel voor burgers en bedrijven is gedaan.

¹⁶ Duurzaamheid 2017 van ministerie van IenW in beeld, mei 2018

¹⁷ Rijkswaterstaat – duurzaamheidsverslag 2017, mei 2018

De aangrijpingspunten voor nadere analyse bevinden zich op drie relaties binnen de in *figuur 2* gepresenteerde driehoek beleid, opdrachtgever en inkoop:

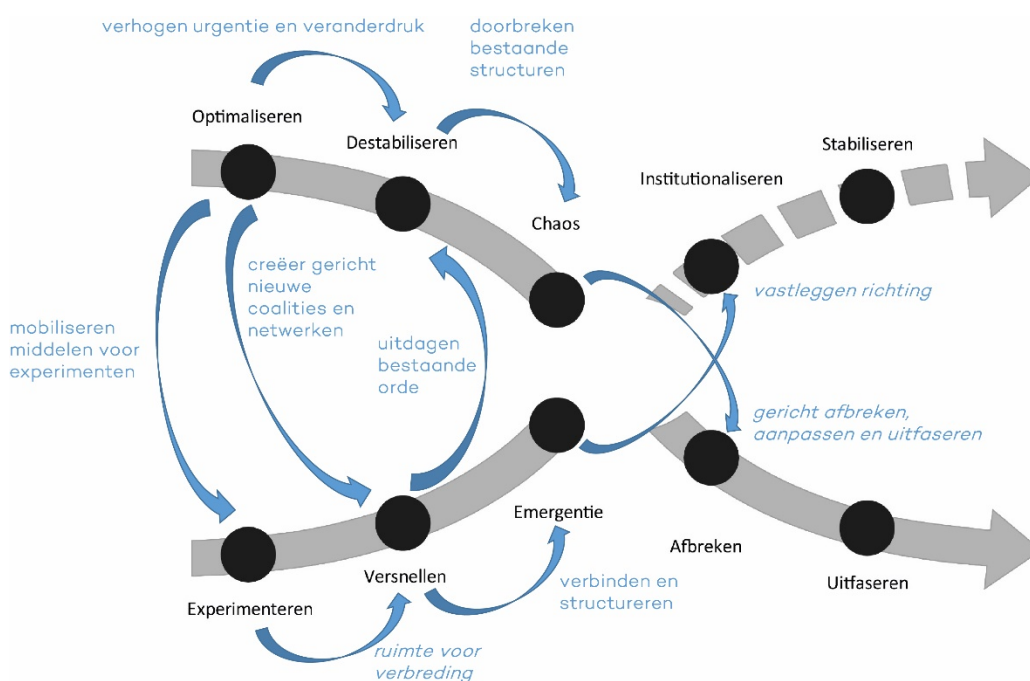
- De doorvertaling van transitiedoelen naar inkoop (hoofdstuk 3)
- De kennisopbouw en kennisuitwisseling (hoofdstuk 4)
- De rol van de markt (hoofdstuk 5)

3 Doorvertaling transitiedoelen

“De overheid gaat zijn inkoopkracht beter benutten voor het versnellen van duurzame transitie, inschakelen van kwetsbare groepen en om innovatief in te kopen”, aldus het Regeerakkoord 2017. De meest in het oog springende duurzame transitie zijn de energietransitie, de klimaattransitie en de transitie naar een circulaire economie. Ze bevinden zich in verschillende fasen.

Figuur 9 geeft een beeld van de fasen die in transitie te herkennen zijn, en de mogelijkheden om het verloop van transitie te bespoedigen. Effectief inzetten van de inkoopkracht van de overheid is belangrijk om vanuit de fase van experimenten te komen naar de fase van versnellen, en van versnellen naar institutionaliseren.

Figuur 9 Transitiefasen en sturing¹⁸



3.1 De transitiedoelen

Het kabinet heeft doelen gesteld met betrekking tot de energietransitie, de klimaattransitie en de transitie naar een circulaire economie.

Energie

Het Energieakkoord in 2013 bevatte afspraken over energiebesparing (1,5% per jaar en 100 petajoule per 2020), hernieuwbare energieopwekking (naar 14% in 2020 en 16% in 2023) en extra banen. Sinds de ondertekening zijn acties voor verschillende actoren uitgewerkt en in gang gezet.

¹⁸ Staat van transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen, Drift for transition, mei 2017

Er wordt jaarlijks gemonitord en gerapporteerd door de SER. Waar nodig wordt extra versneld. Zoals eerder aangegeven (kader in hoofdstuk 2) bleef het energiegebruik van het Rijk grotendeels buiten beeld in het energieakkoord 2013. Dit wil echter niet zeggen dat er geen doelen zijn. Harde doelen voor energieverbruik van het Rijk zijn onder meer afkomstig vanuit de Europese Energie-efficiency Richtlijn en het bouwbesluit. Zo heeft het Rijk de plicht om per jaar 2% energie te besparen oplopend tot 25% in 2020 tov 2008 (het Rijk realiseerde al 40%). Verschillende geïnterviewden zien echter mogelijkheden voor aanzienlijke energiebesparing in het vastgoed dat met name Defensie en JenV in gebruik hebben. In mei 2018 is in het Interbestuurlijk Programma (IBP) een additionele doelstelling aangekondigd van 2,5 petajoule besparing in 2020 in het maatschappelijk vastgoed¹⁹.

Klimaat

In het Klimaatakkoord van Parijs²⁰ heeft Nederland samen met 194 andere landen toegezegd te zorgen dat de aarde in 2050 niet meer dan 2 graden is opgewarmd. Het Nederlandse Klimaatakkoord²¹ bouwt voort op het Energieakkoord, maar heeft één centraal doel: concrete afspraken tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden over de maatregelen om de CO₂-uitstoot in Nederland te halveren en zodoende in 2030 bijna de helft (49%) minder broeikasgassen uit te stoten dan we in 1990 deden. Maatregelen worden uitgewerkt in de tweede helft van dit jaar. De uitvoering start in 2019.

Om de inkoopkracht van het Rijk maximaal in te kunnen zetten moet dit in beeld zijn bij degenen die de regie voeren over de uitvoering van het Klimaatakkoord. En om te kunnen beoordelen waar welke inzet het meest zinvol is moeten organisatieonderdelen hun eigen CO₂-footprint kennen. Van de departementen lijkt alleen IenW (kerndepartement en Rijkswaterstaat) deze in beeld te hebben. Daarnaast geeft BZK (DGOO) inzicht in de footprint van de Rijksbedrijfsvoering (de totale rijksbreed). Onder meer de footprint van het energieverbruik, de gebouwen en mobiliteit (exclusief RWS en Defensie).

Circulaire economie

Zoals in het Regeerakkoord staat, worden als onderdeel van de klimaatopgave afspraken over circulaire economie uitgevoerd. De klimaat- en energietransitie en de overgang naar een circulaire economie versterken elkaar²². Volgens berekeningen van TNO²³ kan de circulaire economie een aanvullende CO₂-reductie leveren van bijna 8 megaton in 2030 en ruim 13 megaton in 2050.

Daarnaast draagt circulaire economie bij aan leveringszekerheid van grondstoffen en minder milieuvervuiling door het tegengaan van afval en verspilling. In 2016 heeft het kabinet vastgesteld dat Nederland circulair moet zijn in 2050, met in 2030 als

¹⁹ <https://www.bouwstenen.nl/aan-de-slag-met-het-klimaatakkoord>

²⁰ Paris agreement, december 2015

²¹ Zie 'Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord', juli 2018

²² Kan de circulaire economie een bijdrage leveren aan de energietransitie?, PBL, april 2018

²³ Effecten van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de Transitieagenda's op de emissie van broeikasgassen, TNO, mei 2018

tussendoel 50% minder grondstofgebruik²⁴. Het draagvlak is verbreed door het sluiten van het Grondstoffenakkoord²⁵, met inmiddels ca 385 partijen. Met de partijen samen zijn vijf transitieagenda's opgesteld waarop het kabinet recent zijn reactie heeft uitgebracht²⁶; hierin is een impactdoel opgenomen van 1Mt CO₂-reductie door circulair inkopen door alle overheden in 2021. Komende tijd worden doelstellingen verder uitgewerkt en wordt een monitoringsprogramma opgezet. Resultaatafspraken voor het Rijk zelf zijn o.a. 10 circulaire inkoopcategorieën in 2023, het circulair beheren van de kantorenportefeuille in 2030, maximaal 35% restafval en 50% minder grondstoffengebruik in 2030. Overigens kreeg circulair inkopen als specifieke maatregel in 2015 al een steun in de rug via een motie met een inspanningsdoel ("10% circulair inkopen"). Mede op basis hiervan zijn de afgelopen jaren veel experimenten uitgevoerd, o.a. via Green Deals.

Daarnaast werkt het kabinet aan een inclusieve arbeidsmarkt en eerlijke handel.

Eerlijke handel

Om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen probeert de overheid met Nederlandse bedrijfssectoren met een verhoogde kans op misstanden en vakbonden en maatschappelijke organisaties afspraken te maken over hoe risico's kunnen worden voorkomen op het gebied van mensenrechten, arbeidsomstandigheden en milieu. De afspraken komen te staan in een IMVO-convenant. Tot nu toe zijn er 7 convenanten afgesloten.

Het streven is om in 2018 convenanten af te ronden met onder meer de pensioensector, de metaalsector, de windenergiesector, de sierteeltsector en de natuursteensector. Het convenantenbeleid is een van de middelen waarmee het kabinet stimuleert dat het Nederlandse bedrijfsleven de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen naleeft. Een ander middel om dit te stimuleren is door toepassing van de zogenoemde Internationale Sociale voorwaarden (ISV) in de Rijksinkoop. Bij ISV gaat het erom dat leveranciers actie ondernemen om risico's voor de arbeidsnormen en mensenrechten in de keten inzichtelijk te maken en te verkleinen: zo worden sociale misstanden in de inkoopketen, zoals kinderarbeid, niet leefbaar loon en onmenselijke werkomstandigheden uitgebannen. ISV moet niet worden gezien als een aparte transitie, aldus BZ. Het hoort integraal onderdeel te zijn van alle transities. Zodat de transities niet leiden tot onbedoelde schadelijke effecten in internationale ketens. Een toename van bijvoorbeeld windenergie zou niet ten koste moeten gaan van mensenrechten in de ketens van grondstoffen die nodig zijn voor windturbines.

Kwetsbare groepen, inclusiviteit

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De wet is er om meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, werk te laten vinden. De bedoeling is dat deze doelgroep in grotere mate terecht kan bij reguliere werkgevers.

²⁴ Rijksbreed Programma Circulaire Economie 'Nederland Circulair in 2050', september 2016

²⁵ Zie www.circulaireeconomienederland.nl

²⁶ Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie, juni 2018

Inkopers van overheden kunnen, bij het verstrekken van opdrachten, de opdrachtnemer stimuleren of verplichten om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te betrekken bij de uitvoering van de opdracht. Dit wordt social return on investment (sroi) genoemd. Het Rijk past social return toe bij aanbestedingen met een loonsom boven de 250.000 Euro en een looptijd langer dan 6 maanden. Het Rijk vraagt leveranciers om bij deze aanbestedingen 5% social return te realiseren. Vanaf januari 2018 moet het Rijk aan de quotumregeling voldoen. In 2018 geldt voor elke individuele overheidswerkgever dat 1,93% van het personeelsbestand uit arbeidsgehandicapten moet bestaan. In 2018 lanceerde de Rijksoverheid voor haar inkopen een nieuwe aanpak voor social return 'Maatwerk voor Mensen'. Een aanpak waarin social return en onder andere de banenafpraak samenkomen. Met als doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan duurzame arbeidsplekken te helpen. Via de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk wordt de voortgang gerapporteerd. Andere overheden passen sroi op verschillende manieren toe. Er is geen generiek landelijk beleid op. Inmiddels blijkt er veel in bereikt te kunnen worden. SZW monitort dit niet. Het doelbereik wordt overgelaten aan de decentrale overheden en aan rijksinkopers.

Figuur 10 Dutch Wheels MVO-MVI, NEVI²⁷



3.2 Het doorvertalen van beleidsdoelen

Om het doorvertalen van transitiedoelen naar inkoopdoelen en –acties overheidsbreed te stimuleren is eind 2016 het Manifest MVI 2016-2020 gesloten. Hierin zijn door het Rijk en een groot aantal (inmiddels circa 150) decentrale overheden afspraken gemaakt over het vertalen van de beleidsdoelen voor onder andere energie, klimaat, circulaire economie, innovatie, eerlijke handel en social return naar specifieke en meetbare doelstellingen en ambities voor de eigen organisatie, alsmede concrete acties en borging. Het manifest is vanuit het Rijk ondertekend door de bewindspersonen van IenW, BZK, EZK, SZW en BZ²⁸.

²⁷ ISO 20400 - Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI), mei 2017

²⁸ Dit jaar sluit ook JenV zich aan bij het Manifest MVI 2016-2020

Partijen spraken af om - binnen een half jaar - een eigen actieplan MVI openbaar te maken waarin in ieder geval de onderstaande punten terugkomen:

- De wijze waarop de organisatie vanuit de inkoopvraag marktpartijen aanmoedigt en uitnodigt tot het leveren van duurzame en innovatieve producten.
- De algehele beleidsdoelstellingen en ambities van de organisatie en een vertaling van deze algehele doelstellingen en ambities naar specifieke en meetbare doelstellingen en ambities voor de toepassing van MVI.
- De wijze waarop de organisatie de driehoek bestuurder-budgethouder-inkoper inzet om te komen tot een zo effectief mogelijk en zo breed mogelijk gedragen MVI beleid én uitvoering met aandacht voor contract en leveranciersmanagement.

Dit blijkt in praktijk bij de ondertekenende organisaties een flinke inspanning te vergen en regelmatig geven zij aan dat het hen aan capaciteit ontbreekt²⁹. Tot dusver zijn er 90 actieplannen openbaar. Vanuit het Rijk liggen er vier, opgesteld door BZK (Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel), IenW, EZK en BZ. Het Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel vermeldt dat het gericht is op de generieke inkoop via het categoriemanagement. "Doelen en ambities voor specifieke inkoop zijn geen onderdeel van dit actieplan maar kunnen in eigen actieplannen van de diversie ministeries worden opgenomen", aldus het Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel. Het plan maakt daarbij een uitzondering voor de reeds bestaande kaders op het gebied van de milieucriteria, ISV en social return. Deze zijn ook van toepassing op de specifieke inkoop. "De beleidsdepartementen (EZ, SZW, BuZa, IenM) zijn beleidsverantwoordelijk voor de binnen hun portefeuille vallende thema's en de mede via MVI te realiseren beleidsdoelen. BZK coördineert de toepassing van MVI binnen het Rijksinkoopstelsel, onder andere via kaderstelling, monitoring en het beschikbaar stellen van instrumenten".

Het Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel laat zien dat het goed mogelijk is om transitieopgaven door te vertalen naar doelen voor inkoop. Voor onder andere energiegebruik, gebouwen en mobiliteit zijn doelen gesteld. Voorbeelden van gestelde doelen zijn: het Rijk is klimaatneutraal in 2030, in 2020 is 25% energie bespaard ten opzichte van 2008 en in 2020 is 20% van het wagenpark van Rijk elektrisch. Hoewel het niet altijd makkelijk is om deze SMART te formuleren. Voor de Rijksbedrijfsvoering en categoriemanagement inkopen geeft het ook handvatten voor prioritering. Inzichtelijk is gemaakt wat de meest impactvolle productgroepen zijn (een combinatie van milieu impact, zichtbaarheid en inkoopvolume) en in de kaderstelling wordt steeds gekeken naar relevantie en proportionaliteit. Zo zijn de ISV gericht op de 10 meest risicovolle productgroepen, zoals ICT, energie en bedrijfskleding. In bijlage 3 is dit proces van kaderstelling en prioritering uitgebreid toegelicht.

²⁹ MVI-actieplannen. Evaluatie en geleerde lessen. CE Delft, oktober 2018

Figuur 11 Impactvolle productgoepen o.b.v. quick scan generieke Rijksinkoop



Ook Duurzaam IenW (zie kader) is een best practice. Hoewel er voldoende inspirerende voorbeelden te vinden zijn, is de voortgang bij de meeste departementen onduidelijk en hangen de ondernomen acties vaak sterk af van individuen. De meeste departementen hebben geen inzicht in de eigen prestaties en gerealiseerde effecten.

Van de best practices leren we dat het meten aan de eigen inkoop een sterke trigger is voor het steeds verder verbeteren van de inzet, en ook dat het vrij maken van capaciteit zorgt voor betere verankering binnen een departement. Er is vanuit de best practices geen signaal dat het bijdragen aan transitie structureel meer geld vergt. De voorbeelden vanuit onder andere het categoriemanagement laten wel zien dat er aan de voorkant procesgeld nodig is om onderzoek te doen, marktconsultaties te organiseren, uitdagende gunningscriteria te formuleren en bijvoorbeeld het contractmanagement beter in te richten. Met een relatief kleine investering (van procesgeld), kan er veel effect gerealiseerd worden door investeringsmiddelen (voor de aanschaf van product, dienst of werk) op een andere en duurzame manier uit te geven.

Voorbeeld: categoriemanagement

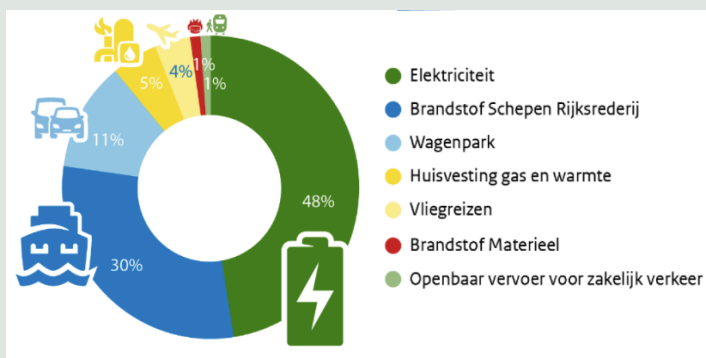
Op 40% van de generieke Rijksinkoop wordt categoriemanagement gevoerd. De categoriemanagers werken continu en “dedicated” aan de verbetering van hun categorie. Dat stelt hen in staat te leren van opvolgende aanbestedingen, diepere kennis van de markt te krijgen en ook steeds meer inzicht in de duurzame ontwikkeling van hun categorie. Er is dialoog met de markt via leveranciersdagen, marktverkenningen en consultaties en bijvoorbeeld samenwerking met brancheorganisaties en ngo's. Via pilots, proeftuinen en experimenten wordt gewerkt aan meer duurzaamheid. Na een succesvolle proef kan opschaling snel plaatsvinden. Zo zijn recent alle werkplekken van het Rijk circulair aanbesteed, heeft de rijksbrede aanbesteding voor elektriciteit geleid tot een grote vergroeningsstap, zijn er in korte tijd 20 proeftuinen social return gestart, worden de circa 80 datacenters van het Rijk samengebracht in 4 duurzame Rijksdatacenters, hebben de aanbestedingen voor datacenter hardware ISV op de kaart gezet bij de resellers, kreeg de aanbesteding van circulaire bedrijfskleding internationaal navolging en wordt de catering van het Rijk steeds duurzamer. Ervaringen en kennis worden actief via PIANOo gedeeld via praktijkvoorbeelden, leernetwerken en themabijeenkomsten. De kaders voor de Rijksinkoop worden bovendien veelal benut als handreiking richting andere overheden. Concrete inkoopcriteria landen in de MVI-criteriadocumenten.

Ook zijn er verbeterpunten. De categorieplannen van het Rijk zijn formeel nog niet openbaar (hoewel de ICBR inmiddels besloten heeft ze openbaar te maken). Het categoriemanagement laat zien dat het mogelijk is om snel grote stappen te maken. Dat vergt echter capaciteit. In de categorieën waar capaciteit vanuit het beleidsverantwoordelijke departement beschikbaar is wordt veel vooruitgang geboekt. Dit is echter niet structureel geregeld, waardoor regelmatig veel tijd verloren gaat in het zoeken naar capaciteit en budget voor de volgende stap. Het binnen korte tijd uitputten van beschikbare middelen vanuit de Klimaatvelop 2018 liet zien dat veel categoriemanagers naarstig op zoek waren naar extra middelen om hun categorie te verduurzamen.

Een belangrijke les die getrokken kan worden is dat het alleen verduurzamen van de uitvraag ontoereikend is voor de gewenste transitie. Bij raamovereenkomsten worden de duurzame opties tijdens de uitvoering (van de overeenkomst) niet altijd benut. Zo is er een rijksbrede raamovereenkomst voor elektrische voertuigen, maar worden deze nog maar beperkt afgenomen. Duidelijk is, dat de raamovereenkomst met de duurzame optie erin alléén onvoldoende is om impact te hebben. De uiteindelijke aanschaf door een departement geeft de doorslag.

Voorbeeld: Duurzaam IenW

IenW heeft klimaat en energie en circulair als prioriteiten bestempeld, daar wil het haar footprint sterk verminderen: klimaat en energieneutraal in 2030 en circulair in 2050. IenW doet dat via drie pijlers:



1. De uitstoot van het eigen energieverbruik terugdringen.
2. De uitstoot in de keten terugdringen van ingekochte leveringen, diensten en werken. Met partners in de ketens waar omvangrijke CO₂-uitstoot plaatsvindt, zijn in 2017 doelstellingen vastgesteld. Voor andere ketens met forse CO₂-emissies, zoals nat grondverzet en beton, worden op korte termijn ook doelstellingen geformuleerd. IenW voldoet inmiddels aan niveau 4 van de CO₂-Prestatieladder.

| Pijler 1 | Pijler 2 | Pijler 3 |
|---|---|---|
| <p>CO₂-reductie bij eigen energieverbruik</p> <p>Maatregelen en activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Energie besparen 2 Zelf duurzame energie opwekken, voor eigen gebruik 3 Vergroenen brandstoffen 4 Nederlandse groene stroom inkopen 5 Energiezuinig en CO₂-arm of -neutraal ontwerpen | <p>CO₂-reductie bij opdrachtnemers en ketenpartners</p> <p>Maatregelen en activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Duurzaam ontwerpen 2 Duurzaam inkopen 3 Ruimte bieden aan innovaties 4 Samenwerken met markt en materiaalketen 5 Bijdragen aan circulaire economie | <p>Bijdrage IenM aan nationale klimaatdoelen en de energietransitie</p> <p>Maatregelen en activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 IenM-terrein beschikbaar stellen om duurzame energie op te wekken 2 Bijdragen aan de CO₂-reductie van mobiliteit door: <ul style="list-style-type: none"> • duurzame technologie te laten ontwikkelen en toe te passen in Nederland • in te zetten op draagvlak en gedragsverandering in de maatschappij <p>Daarbij kijken we zowel naar personen- als goederenvervoer en verbinden het aan ontwikkelingen als smart mobility en mobility as a service</p> |

3. IenW ziet ook kansen om buiten de eigen ketenuitstoot bij te dragen aan de klimaat- en energietransitie in Nederland. Bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van gronden voor energieopwekking door derden.

Een voorbeeld van de inzet van IenW op de eerste pijler is de verduurzaming van het wagenpark. Daarvan moet 35% elektrisch zijn in 2020 en de helft in 2022. Als eerste concrete maatregel zijn in 2017 honderd volledig elektrische auto's

aangeschaft en in 2018 volgt een vergelijkbaar aantal. Ook is de benodigde laadinfrastructuur aangelegd i.s.m. andere wagenparkbeheerders binnen het Rijk en het Rijksvastgoedbedrijf en is de financiering geregeld voor de komende jaren.

Door de meeste departementen wordt de 'footprint' en de potentiële impact, die met inkoop gemaakt zou kunnen worden, niet gekwantificeerd. Zodoende blijft er een gat bestaan tussen wat men zou kunnen bijdragen en wat men feitelijk bijdraagt. Hoe groot dat gat is, wordt niet gemeten.

De geïnterviewden geven verder aan dat experimenten vaak blijven hangen op het niveau van pilots en dat niet tot opschaling wordt gekomen. En dat de kennis vaak blijft hangen binnen de organisatie en dat elders opnieuw het wiel wordt uitgevonden met een soortgelijke pilot, terwijl er doorgepaktd had kunnen worden. Daar waar een bottom up proces gaande is, blijft dat vaak te lang hangen op vragen als: ga ik het rijksbrede beleid volgen of wil ik koploper zijn op bepaalde onderwerpen? Wat is voor mijn ministerie of organisatie het belangrijkste? In welke mate verwacht ik meerkosten en ben ik bereid die te betalen? Wanneer wil ik welk doel gerealiseerd hebben? Zonder dit per ministerie of organisatie vastgesteld te hebben moeten deze vragen immers steeds per opdracht worden afgewogen.

Observatie:

Duurzaam IenW is een voorbeeld van een "best practice" binnen het Rijk. De verankering van de doelen in de top van IenW is daarvan een kenmerk.

En tenslotte zijn er nog tal van organisatieonderdelen waar in het geheel geen eigenaarschap gevoeld wordt voor de doelen van de duurzame transitie of voor het inschakelen van kwetsbare groepen. Mede doordat men bij de opdrachtverlening wordt afgerekend op heel andere zaken zoals tijd en geld. Het meewegen van MVI criteria wordt daar gezien als een "vrijblijvende luxe" in plaats van primair beleidsdoel.

Kortom, waar de doorvertaling van transitiedoelen naar departementaal niveau en ondersteuning vanuit de top ontbreekt, wordt de (al dan niet verrichte) inspanning als vrijblijvend ervaren. En waar monitoring ontbreekt is handhaving op het nakomen van afspraken onmogelijk. De nadruk blijft liggen op proberen, zonder dat er harde afspraken worden gemaakt. Van 'plan, do, check, act' is geen sprake.

Conclusie:

De huidige situatie binnen de rijksoverheid is te los en te on-verplichtend. Tegelijkertijd is het primaire proces heel dwingend. Om echt impact te kunnen maken via de Rijksinkoop moeten de positie en de rol van opdrachtgever beter benut worden en zullen de transitiedoelen onderdeel moeten worden van de primaire opdracht.

3.3 Gedeelde beleidsdoelen en urgentie nodig

Om een transitie daadwerkelijk effectief te kunnen versnellen zijn heldere beleidsdoelstellingen, die door beleid en uitvoering gedeeld worden, van groot belang. Ook moet de noodzaak en urgentie door alle betrokkenen gevoeld worden. Als een duidelijke stip op de horizon ontbreekt, zo blijkt ook uit een leertraject bij IenW³⁰, geeft dit onzekerheid en onduidelijkheid bij uitvoeringsorganisaties en maakt het bovendien marktpartijen terughoudend bij het investeren in nieuwe oplossingen.

Naast een stip op de horizon is het ook nodig om deze concreet door te vertalen. Het vertalen van meer abstracte beleidsdoelen naar concrete doelstellingen en handelingsperspectieven is een uitdaging die vraagt om nauw samenspel tussen beleid en uitvoering alsook de markt (zowel bedrijven als kennisinstellingen). Dat vergt tijd en capaciteit.

Uit de interviews blijkt echter dat de afstand tussen beleid, uitvoering en inkoop vaak enorm groot is. Het beleidsverantwoordelijke departement houdt zich niet bezig met de doorvertaling naar inkoopdoelen, met het meedenken over inkooppilots of met monitoring van de impact die met inkoop bereikt wordt op de beleidsdoelen. Een aantal geïnterviewden heeft behoefte aan een impuls vanuit de beleidsverantwoordelijke en ziet die als de belangrijkste stakeholder.

Dit wordt ook bevestigd door onderzoek bij meer dan 200 respondenten bij inkopende (Rijks- en decentrale) overheden door NEVI en PIANOo i.s.m. de Erasmus Universiteit³¹. Hierin komen als organisatorische randvoorwaarden naar voren:

- Prioriteit voor duurzaamheid binnen de organisatie en betrokkenheid van bestuurders en budgethouders.
- Een overkoepelend inkoopbeleid en een duurzaamheidsstrategie die bekend zijn in de hele organisatie.

³⁰ Innoveren in de keten: IenW als launching customer – een leertraject, Dialogic, Utrecht, december 2017

³¹ Toepassing van maatschappelijk verantwoord inkopen: capaciteiten, bereidheid en gelegenheid. Dylan Voncken, afstudeerbegeleider dr. Jolien Grandia, 2e lezer prof. dr. A.J. Steijn, Erasmus Universiteit, september 2016.

Conclusie:

Om een vliegwieleffect te ontketenen moet als eerste stap worden geïnvesteerd in een organisatiecultuur waarbij het leveren van bijdragen aan de transitie met de Rijksinkoop hoog in het vaandel staat. Eigenlijk ontbreekt het niet aan de intentie maar is het vooral zaak om daadwerkelijk uitvoering te geven aan die intentie.

Voorbeeld Categorie Bedrijfskleding

De categorie Textiel/bedrijfskleding is qua omvang een kleine speler. De jaarlijkse uitgave is ongeveer 25 miljoen euro. Toch heeft deze categorie op verschillende thema's uitstekende resultaten behaald.

De thema's social return, milieuvriendelijk en circulair inkopen sluiten naadloos aan bij het veiligheidsdoel om tenues niet in verkeerde handen te laten vallen. Concreet betekent dit dat door hergebruik, alleen al Defensie in 2016 €11 miljoen aan nieuwe artikelen minder hoeft in te kopen. 65 mensen met een arbeidsbeperking sorteren de kleding uit en per twee weken worden rond de 160 palletboxen (1 m³) textiel als grondstof aan de markt aangeboden. Dit levert jaarlijks aanvullend €0,5 - €1 miljoen aan inkomsten voor Defensie op. De milieuwinst door het beperken van *virgin* grondstoffen is nog veel groter.



Andere positieve zaken die het vermelden waard zijn: het categorieplan is openbaar voor de markt, jaarlijks vindt een leveranciersdag plaats en innovatieve producten kunnen via bestaande leveranciers worden aangeboden. Niet-duurzame alternatieven zijn geheel uitgesloten.

Ambitie, draagvlak en synergie tussen het circulaire doel en het veiligheidsdoel van Defensie leidden tot een vernieuwende aanpak die in het najaar van 2017 de Procura+ Award gewonnen heeft, een internationale prijs voor duurzame verwerving.

Voorbeeld: Inkopen met impact bij Dienst Justitiële Inrichtingen

In 2017 stelde de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn nieuwe inkoopbeleid vast³². Het betrekken van de leveranciers bij de maatschappelijke opdracht van DJI staat hierin centraal. Zij worden uitgedaagd om te laten zien hoe zij kunnen bijdragen aan resocialisatie van gedetineerden. Zij doen dat vanuit een gezond eigenbelang: niet alleen de gedetineerden, maar ook zichzelf verder helpen. Doordat het bijdraagt aan een goed imago, bijvoorbeeld. Of doordat zij lastige vacatures beter kunnen opvullen.

De brochure 'Een jaar inkopen met impact' laat zien hoeveel er al gebeurt. Ook in lopende meerjarencontracten. Het raakt het DNA van de organisatie: mensen helpen succesvol terug te keren in de samenleving.

Een witgoed- en elektronicaleverancier leert gedetineerden vaardigheden die ze ook na terugkeer in de samenleving kunnen inzetten. En maakt tegelijkertijd capaciteit en ruimte in eigen huis vrij.



In 2017 begon Jemuel Lampe met het branden van koffie in de gevangenis. In JC Zaanstad branden gedetineerden koffie die Zuivere Koffie verkoopt in koffiezaken in Zaadijk en Koog aan de Zaan waar Lampe werkt met ex-gedetineerden.

Andere leveranciers bieden een interne schildersopleiding stageplaatsen aan als opstapje naar een baan en kwamen op het idee om er ook nieuwe grondstoffen te laten testen. Bij gevangenis Ter Apel doen mensen die langdurig in de bijstand zitten een jaar lang werkervaring op als assistent-beveiligers. En één avond per week volgen ze een mbo-opleiding tot beveiligers. Er wordt samengewerkt met acht gemeenten.

Sinds 2008 zijn meer dan honderd langdurig werklozen richting werk geleid. In justitieel complex Zaanstad branden gedetineerden koffie die Zuivere Koffie verkoopt in koffiezaken in Zaadijk en Koog aan de Zaan waarbij gewerkt wordt met ex-gedetineerden.

³² Inkopen met impact. Inkoopbeleidsplan DJI, 2017

4 Kennis

Centraal bij het denken over transities staat dat “we nog veel niet weten”. Bij transities gaat het altijd over complexe systemen die zich ontwikkelen op basis van onderlinge en nieuwe afhankelijkheden. Sturen van transities richt zich op het opvoeren van veranderdruk en anticiperen op processen van uit faseren³³. Cruciaal is dat in de vroege fase van een transitie kennis over tekortkomingen van de huidige praktijk met voorbeelden waar het systeem vastloopt, beschikbaar wordt gesteld.

4.1 Kennisaanbod bij PIANOo

Voor veel onderwerpen zijn er MVI-inkoopkaders, gericht op procesmatige kwaliteit en mee te nemen duurzaamheidsaspecten. De kaders, handleidingen, tools et cetera gaan vaak over hoe inkopers een uitvraag technisch of inhoudelijk kunnen verduurzamen. Deze informatie is toegankelijk via het digitale MVI-loket dat sinds 2014 bij PIANOo belegd is.

Figuur 12 Voorbeelden van de via PIANOo beschikbare kennis en tools



Het is een wijd vertakt geheel. Sinds kort geeft één online infographic een actueel overzicht van alle voor MVI beschikbare tools en ondersteuning, zowel bij PIANOo als bij anderen, zoals NEVI/NEN, MVO-NL en bijvoorbeeld de Green Deals Duurzaam GWW 2.0 en Circulair Inkopen 2.0. Van hieruit kan worden doorgelinkt. Het gaat om praktische informatie en handvatten, praktijkvoorbeelden, de criteriadocumenten, informatie over Communities of Practice, academy's en een online platform voor overheidsinkopers. Een traject als de Circulair Inkopen Academy wordt intensief bezocht en gaat dit jaar zijn derde jaargang in.

En in 2018 wordt met € 5 miljoen uit de Klimaatveloppe een kennisimpuls gegeven aan klimaatneutraal en circulair inkopen via 10 leernetwerken op prioritaire thema's als ICT, Mobiliteit, Energie, effectmonitoring en samenwerking Overheid en

³³ Innoveren in de keten, Dialogic, december 2017, blz. 13 en 14

Markt, en expertondersteuning aan inkooptrajecten bij Rijk en decentrale overheden.

Maar ondanks het wijdvertakte aanbod en het gebruik dat daarvan gemaakt wordt, geven diverse geïnterviewden aan dat het bij overheidsorganisaties aan kennis ontbreekt. En dat voorbeelden niet gedeeld worden. Hoe komt dit? De oorzaak lijkt te liggen aan het gebrek aan duidelijke doelen. Wordt een inkoper of projectleider met een vage opdracht op pad gestuurd, dan zoekt deze meestal naar aanvullende kennis om zijn opdracht te duiden. Hierop loopt hij vervolgens vast, omdat alleen door de ambitie binnen zijn organisatie eerst zelf te concretiseren de gewenste kennis gevonden kan worden. Bijvoorbeeld: een rijksinkoper wordt op pad gestuurd met de opdracht “de meest duurzame koffiebeker” in te kopen. Er is veel informatie over duurzaamheid van koffiebekers, echter “de meest duurzame koffiebeker” is niet objectief vast te stellen. Dit is afhankelijk van de beleidskeuze en prioritering. Is dit de CO₂-uitstoot, grondstofgebruik of juist toxiciteit? En wat is vanuit transitieperspectief de beste interventie? Hoe concreter de ambitie, hoe gemakkelijker het wordt om de benodigde kennis op te halen.

Geconstateerd wordt dat er een uitgebreid aanbod aan MVI-kennis en MVI-tools beschikbaar is, maar dat dit aanbod een te beperkte doelgroep bereikt en is sterk gericht op inkopers, en niet op opdrachtgevers, projectleiders en beleidsmakers. Bovendien wordt de kennis nog niet altijd gevonden, of er wordt zelfs niet naar gezocht.

Observatie:

Kennis vergaren en delen hoort bij transities. Als de kennisbasis over transities hoger zou liggen, zou beter kunnen worden vastgesteld waarop zou kunnen worden ingezet en hoe. Tegelijkertijd zou de kennis die er al is, beter worden gevonden als de opdrachtgevers aangesproken zouden worden op het doelbereik.

4.2 Kennisniveau bij inkopers en opdrachtgevers

In de interviews kwamen diverse factoren naar voren.

Waar categoriemanagers – met hun sterke focus – in een goede positie zijn om te kunnen weten wat wel en niet kan, is de specifieke inkoop zo divers dat bijna niet verwacht kan worden van een inkoper dat hij precies weet wat wel en niet verkrijgbaar is.

Daarnaast zitten, volgens enkele geïnterviewden, veel inkopers in een systeem vast waarin ze alleen kijken wat procedureel mag. En niet intrinsiek gedreven zijn om zich kennis toe te eigenen over de inhoud. Terwijl het toepassen van MVI op dit

moment afhangt van de vaardigheid om iets dat niet in een systeem past, wel voor elkaar te krijgen. Een “disruptieve aanpak” hoort bij transities.

Daarom is de houding van de top van de organisatie hierbij heel belangrijk. Er moeten vragen op tafel kunnen komen. De opdrachtgever moet ervaren dat hij ook van de transitiedoelstelling is. En dat hij dus aan de inkoper moet vragen hoe veel die kan realiseren ten aanzien van die transitiedoelstellingen. Als het doelbereik gering is, moet hij daarop worden gewezen. In het verlengde hiervan geven geïnterviewden aan dat inkopers communicatieve en adviesvaardigheden nodig hebben, daar waar ze jarenlang te horen gekregen hebben dat ze “van het proces” waren. Ook wordt aangegeven dat het voelt als niet loyaal om een opdrachtgever aan te geven dat hij niet op tijd de goede informatie op tafel legt, of niet klaar is voor goede uitnutting.

Verder zijn er hardnekkige misverstanden. Een veel gehoord geluid is bijvoorbeeld dat de Aanbestedingswet een belemmering vormt voor duurzaam inkopen. Dit is onjuist. Ook wordt vaak gezegd *“dat inkopers te zeer en te eenzijdig gefocust zijn op de naleving van de regels in de Aanbestedingswet, uit angst dat zij daarmee in strijd handelen. En dat die angst verlamvend werkt en zorgt dat zij niet, of onvoldoende, bezig zijn met het primaire doel: de inkoop zo te organiseren dat zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen wordt gerealiseerd”*. Prof. Mr. C.E.C. Jansen³⁴ suggereert, *dat er iets anders aan de hand is. “Namelijk, dat het nog onvoldoende inzichtelijk is hoe de inkoop in concrete gevallen het beste zou kunnen worden georganiseerd met het oog op alle doelen die een aanbestedende dienst met die inkoop zou willen en/of zou moeten realiseren, rekening houdend met de verplichting om ondernemers gelijke kansen te bieden.”*

De Aanbestedingswet is bedoeld voor het bieden van gelijke kansen. *“Pas in het staartje van het wetgevingsproces – en ook nadat de wet al door het parlement was aangenomen – is de politiek zich gaan realiseren dat overheidsinkoop over veel meer gaat dan alleen maar het bieden van gelijke kansen”, aldus Jansen. “Er is vervolgens een halfslachtige en weinig doordachte poging ondernomen om al die doelstellingen door middel van open geformuleerde zorgplichten in de wet te verankeren. Weinig doordacht, in die zin dat destijds onvoldoende is nagedacht over de precieze verhouding tussen die doelstellingen, laat staan over de integrale governance van de overheidsinkoop, gegeven al die doelstellingen.”*

Als dat de diagnose is, dan ligt de uitdaging wat Jansen betreft op een heel ander vlak en moet eerst kennis worden ontwikkeld. *“Kennis over hoe inkopers binnen de bestaande kaders het beste keuzes zouden kunnen maken om al die doelstellingen, die we inmiddels aan overheidsinkoop zijn gaan verbinden, optimaal te kunnen realiseren. Kennis ook ten aanzien van de meest optimale mix van sturingsmechanismen om te bewerkstelligen dat inkopers die keuzes ook*

³⁴ “Juridisering van de overheidsinkoop?”, keynote, Prof. Mr. C.E.C. Jansen, Vrije Universiteit, april 2018

daadwerkelijk gaan maken." Het helpt als de top steunt wanneer er geschuurd wordt tegen de Aanbestedingswet, of als het een keer mis gaat. Dat hoort ook bij transities. Die vergen van iedereen lef en durf.

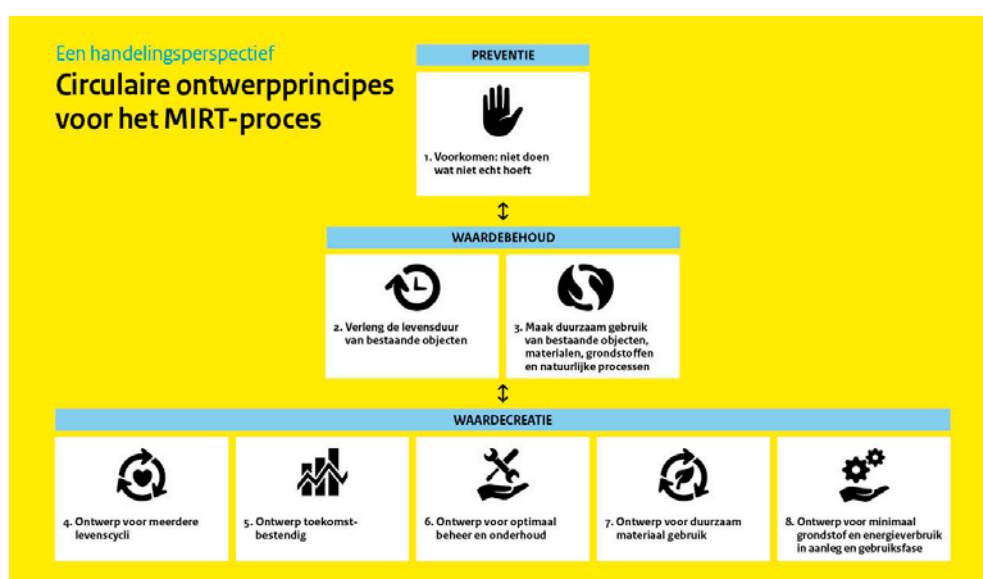
De geïnterviewden geven aan dat de inkoop deze keuze niet moet maken, maar dat die eerder een adviseur is die de opdrachtgever helpt bij het maken van de juiste keuze; waarbij zowel de kennis van de inkooppraktijk, als de markt en de transitiedoelen betrokken moeten worden. Het lijkt met name de opdrachtgever die kennis te kort komt, en die dat kennistekort niet voelt omdat hij geen noodzaak voelt om een bijdrage te leveren aan duurzame transities.

4.3 Kennis over footprint, impact, en doelbereik bij transities

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, wordt komende jaren nog verder gewerkt aan de doelspecificatie en monitoring, in ieder geval voor de klimaattransitie en de transitie naar een circulaire economie. Dat biedt dan ook steeds beter houvast om te bepalen waar de focus op moet worden gelegd bij de inkoop om een optimale bijdrage te leveren.

Ook wordt bij een organisatie als Rijkswaterstaat sinds 2010 veel kennis ontwikkeld. Die blijft veelal binnen de organisatie terwijl hij van zeer grote waarde is om breder te delen. Er gebeurt al het een en ander op dat vlak, bijvoorbeeld via Petaplan met de onderzoeken door infrastructuur- en netbeheerders en andere overheidsorganisaties naar energieopwek-projecten op rijksgronden, de Bouwcampus en CB23. Verdere versterking van het kennis delen is van belang.

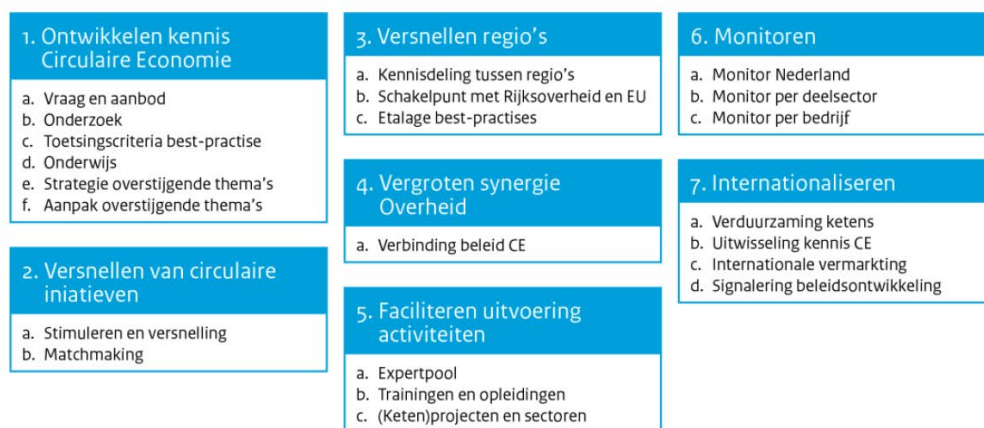
Figuur 13 Kennisontwikkeling bij Rijkswaterstaat³⁵



³⁵ Principles voor circulair ontwerpen, juni 2018

In een verkenning uit februari 2018 naar een versnellingshuis Circulaire Economie³⁶ staat een overzicht van zeven functies voor een "community of practice".

Figuur 14 Functies voor een Community of Practice



Zo'n community biedt een toegankelijke plek waar kennis, initiatieven en best practices bij elkaar worden gebracht. Het bedrijfsleven heeft voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) al zo'n plek geregeld door het oprichten van MVO Nederland.

Observatie:

Er is binnen het Rijk geen eenduidige structuur aanwezig waar kennisdeling en van elkaar leren kan plaatsvinden tussen de verschillende doelgroepen (opdrachtgevers, beleid, inkopers).

³⁶ Verkenning Versnellingshuis Circulaire Economie, wensen en suggesties van stakeholders, RWS Water, Verkeer en Leefomgeving, 2 februari 2018.

Figuur 15 MVO-NL



5 Markt

5.1 Beleidscontact met de markt

De geïnterviewden geven aan dat de inkoper gedegen kennis heeft van de markt, maar binnen zijn eigen organisatie in de regel weinig invloed heeft om deze kennis toe te passen. De inkoper koopt in wat hem wordt opgedragen in te kopen. Het is in sommige opdrachten wenselijk dat in een vroege fase van het inkoopproces het contact met de markt wordt gezocht. Het inkoopproces begint bij de behoeftestelling: er moet een nieuwe weg komen, een wapensysteem worden ingekocht, er moet een digitaal documentmanagementsysteem komen. Juist in deze fase is het nuttig om een eventueel gebrek aan kennis van de capaciteiten van de markt snel op te lossen. Zo niet, dan weet de opdrachtgever daardoor niet altijd wat mogelijk is en stelt hij soms onrealistische en/of onduidelijke doelen of juist doelen die onvoldoende prikkelend, zijn. Een oplossing van dit knelpunt kan zijn, het inzetten op het gezamenlijk doorvertalen van transitiedoelen door beleid en markt.

5.2 Breng de markt op de hoogte van de inkoopdoelen

Voor de markt is het vinden van de rijksinkoopdoelen vaak een doolhof. Plannen en ambities worden wisselend openbaar gemaakt, terwijl dit juist bijdraagt aan het creëren van versnelling. Plannen en ambities bieden de markt een stip op de horizon om naar toe te werken. De geïnterviewden zien veel terughoudendheid in het openbaar maken van de plannen en ambities. Het lijkt erop dat het Rijk geen commitment aan de markt durft of kan afgeven. Hoort dit bij de rol van de opstellers van de inkoopplannen? Heeft het te maken met de samenwerking tussen inkoop/uitvoering en met beleid? Komt het door het ontbreken van uitgewerkte ambities? Of is men bang dat transparantie leidt tot strategisch gedrag bij potentiële leveranciers?

Het signaal aan de markt is ook niet altijd even eenduidig. Het Rijk communiceert aan de markt transities te willen versnellen. Maar, de geïnterviewde marktpartijen ervaren dat oplossingen waarmee zij stelt veel impact te kunnen maken tegen beperkte kosten, niet altijd worden gekozen. Soms zijn de kosten of de doorlooptijd van de implementatie van deze oplossingen zo groot dat het Rijk liever bij kleinschalige/zichtbare experimenten blijft.

Ook wekte het bij een geïnterviewde verbazing dat de inspanning, om Rijksafnemers te overtuigen om binnen een raamcontract te kiezen voor de duurzame oplossing, neergelegd werd bij een raamcontractant.

5.3 Weet in welk marktsegment impact te behalen valt

Het Rijk moet volgens de geïnterviewden zijn rol in de markt kennen om te begrijpen welke impact er daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. In sommige markten is het Rijk een kleine speler met een beperkte uitstraling naar andere publieke en private opdrachtgevers. Het Rijk lijkt dan niet meer te kunnen doen dan de koplopers in de markt volgen. In deze markten kan wel meer impact behaald worden door de samenwerking op te zoeken met andere publieke en/of private afnemers. Dit vraagt om competenties van CDI's/Categoriemanagers/CPO's in het smeden van coalities met publieke opdrachtgevers met vergelijkbare ambities over de verschillende bestuurslagen. Volgens geïnterviewden heeft de opdrachtgever niet altijd voldoende besef van de marktpositie van het Rijk en dus de invloed om een transitie te versnellen.

Een goed voorbeeld van samenwerking is te vinden bij Rijkswaterstaat. Zij trekt samen op met andere grote opdrachtgevers in de bouw zoals de grote steden, Prorail en Rijksvastgoedbedrijf om zo meer impact te kunnen maken. Ook bij categoriemanagement inkopen, zoals bedrijfskleding en catering, worden kansen gegrepen door samenwerking op te zoeken met andere afnemers. Bij ICT kunnen zelfs internationale partners nodig zijn om voldoende invloed op de markt te kunnen hebben.

5.4 Markt niet altijd makkelijk in beweging te krijgen

Publieke opdrachtgevers kunnen actiever onderzoeken met welk instrument de markt in beweging te krijgen is. Is de beloning aan inschrijvers om aan een transitiedoel bij te dragen beperkt, dan weegt de extra inspanning niet op tegen het eventuele concurrentievoordeel in de markt. Een uitdaging hierin is, aldus de geïnterviewden, het maken van beleidsmatige afspraken hoeveel een transitiedoel waard is en dit structureel toe te passen. Bijvoorbeeld, hoeveel is een ton CO₂-reductie waard en is een Rijkspartij bereid dit te betalen? Vraag die hierbij speelt is, hoe financieren publieke opdrachtgevers eventuele meerkosten?

Specifiek zien we dat het Rijk de markt vaak niet uitdaagt om in co-creatie innovatieve oplossingen te ontwikkelen die aansluiten bij de transitiedoelen. Niet elke innovatieve oplossing van de markt is meteen rijp voor inkoop en opschaling binnen het Rijk. Immers een innovatieve oplossing kan altijd falen, tijdelijk meer kosten, nog niet geheel passen in beleid of niet direct in de gewenste aantallen leverbaar zijn (omdat de ondernemer en/of de oplossing nog in een groeifase bevindt). Om deze innovaties tot wasdom te laten groeien en een markt te formeren voor innovatieve oplossingen, kan het Rijk een actievere rol vervullen in het ontwikkel- en opschalingstraject. Een beproefde aanpak hierbij is het afnemen van

innovatieve oplossingen met potentie op beperkte schaal, pro-actief aanpassen van beleid en normen ten gunste van innovatieve oplossingen en financieel bijdragen aan de ontwikkelkosten en/of afname-garanties bieden na ontwikkeling. Het Rijk gaat hierbij niet op de stoel van de ondernemer zitten, maar stelt zich op als partner voor de markt. Instrumenten die het Rijk hiervoor kan inzetten zijn de SBIR-aanpak (een vorm van pre-commercieel inkopen), het innovatiepartnerschap, de prijsvraag en proeftuinen. Een mooi voorbeeld van een proeftuin is het *fieldlab SMART-base* van Defensie³⁷. Dit vraagt ook om ruimte vanuit de top / in de organisatiecultuur om lef te tonen en innovatieve samenwerkingen aan te gaan. En het belonen van successen daar waar die zich voordoen.

Verder draagt het actiever communiceren aan de markt hoe de winnaars op aanbestedingen ten aanzien van transitiedoelen presteren bij aan het in beweging brengen van de markt. Voor de markt is dit een benchmark met richting waarnaar toe te groeien om bij te kunnen blijven bij de competitie. Een goed voorbeeld hiervan biedt Rijkswaterstaat. Zij communiceert met de markt hoe gescoord is op de milieukwaliteitsindicator bij de laatste aanbestedingen. Hierdoor weet de hele markt waar de lat ligt en hoe men zich moet ontwikkelen om bij te blijven.

De markt geeft in de interviews aan, noodzakelijke informatie te missen voor het opstellen van een gezonde business case. Hoe groot is het areaal van het Rijk, hoe groot is het probleem, wat heeft het Rijk voor een goede oplossing over? Dit soort cijfers zijn voor de markt essentieel voor het nemen van de investeringsbeslissing, echter binnen het Rijk zijn deze gegevens niet altijd aanwezig. Het gevolg is dat die gegevens binnen een lopende overeenkomsten moet worden uitgezocht, of dat alleen de al bestaande leveranciers toegang hebben. Dit beperkt de kansen voor nieuwkomers met innovatieve oplossingen.

5.5 Kennis van de markt is versnipperd aanwezig

Kennis van de markt en nieuwe oplossingen worden volgens de geïnterviewden beperkt uitgewisseld tussen overheden. Iedereen leert en experimenteert zelf. Vertrouwen overheden de uitkomsten van experimenten onvoldoende om zelf ook mee te gaan? Zien zij zichzelf als uniek? Een neutrale derde kan deze drempels verlagen. Zoals MVO Nederland dat zo'n neutrale rol vervult voor het aangesloten bedrijfsleven. Ook wordt slechts beperkt nagedacht hoe geslaagde experimenten kunnen worden opgeschaald. Doen van een experiment lijkt soms een doel op zich. Dit geeft geen goed signaal af aan de markt.

Ook wordt aan de markt vaak voor hetzelfde bevraagd. Actiever delen en openbaar maken van markconsultatie is wenselijk. Ook decentrale overheden profiteren zo van de inzichten van het Rijk en de markt wordt ontlast.

³⁷ <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2018/05/31/koning-bezoekt-%E2%80%98militaire-basis-van-de-toekomst%E2%80%99>

5.6 De markt krijgt niet altijd de ruimte, tijd en middelen

De geïnterviewden geven aan dat de markt in veel gevallen de oplossing denkt te kunnen bieden, maar dat het Rijk de markt niet de ruimte (tijd/voorwaarden) en de middelen geeft om tot de oplossing te komen. Denk aan korte inschrijftijden, snelle levertijden, weinig ruimte om te leren. Transparantie in doelen kan dit oplossen. Vaak kost een duurzame innovatieve oplossing voor het Rijk in het begin iets meer maar verdient dit zich later ruimschoots terug. Passende financieringsmechanismen voor de markt zijn essentieel om deze duurzame innovaties te laten groeien, denk aan een langere contractduur of een initiële voorinvestering door het Rijk. Als de Rijksoverheid niet meewerkt aan het verkennen van passende financieringsmechanismen voor innovatieve duurzame oplossingen is dat voor de markt moeilijk te begrijpen.

Voorbeeld Alliander:

In Nederland zijn goede voorbeelden te vinden zoals Alliander. Dit energienetwerkbedrijf – van 77 provincies en gemeenten – sloot onlangs met één leverancier een twaalfjarig contract af. De eerste vier jaar staan in het teken van leren en investeren. De tweede vier jaar draaien om continueren en break even draaien, de laatste drie om het pakken van de winst. Er wordt elke vier jaar geëvalueerd. Worden doelen niet gehaald, dan nemen Alliander en de leverancier afscheid van elkaar.

5.7 Samenwerking tussen marktpartijen is niet optimaal, niet elke sector maakt even veel meters

Samenwerking tussen marktpartijen is nog niet optimaal. Marktpartijen hanteren elk hun eigen definities voor de transitiedoelen. Hierdoor is het nog moeilijk nu snelle stappen te maken. En worden verschillende KPI's ontwikkeld. Dit kan worden beschouwd als een fase om doorheen te gaan. Het centraal opstellen van definities kan deze fase wel versnellen.

Ook zitten in sommige sectoren duurzame transitie niet in de genen. Met name ICT loopt erg achter. Volgens MVO NL gebeurt er veel in de textiel en het meubilair. Daar start de opschalingsfase, al moet er nog veel geleerd worden. De bouwsector staat volgens MVO NL nog echt aan het begin, maar vanwege de lange cyclus valt hier geen tijd te verliezen. Een sector buiten het Rijk waarvan veel geleerd kan worden is de drinkwatersector en haar ambities in het beperken van het gebruik van chemicaliën. Deze top down gedreven ambitie zorgt voor veel beweging en samenwerking. Dit wordt ondersteund vanuit de huidige vervangingsopgaven bij de drinkwaterbedrijven.

5.8 Het vertrouwen tussen partijen is broos

Voor een goede samenwerking tussen het Rijk en de markt ten aanzien van de transitiedoelen is een gezonde dialoog tussen beide partijen essentieel. In de praktijk staan ze echter regelmatig tegenover elkaar en heerst er lang niet altijd het klimaat voor een open en goed gesprek, zo bleek in een bijeenkomst van het MVI-leernetwerk Samenwerking Markt en Overheid³⁸. Dit klimaat vindt vaak zijn oorsprong in de aanloop van het inkoopproces. Vanuit de behoefte grip te hebben en te houden op de situatie en risico's zoveel mogelijk te vermijden, proberen de overheid en de markt zich op voorhand vaak maximaal in te dekken tegen onzekerheden. Dit uit zich in het nauwkeurig en gedetailleerd omschrijven van wat er wordt gevraagd en hoe dit uitgevoerd en geregeld dient te worden. Er wordt zo weinig mogelijk aan het toeval overgelaten. Hierdoor kan het inkoopproces inclusief de aanbestedingsstukken, aan beide kanten van de tafel ervaren worden als "gestold wantrouwen". Dit heeft op haar beurt weer negatieve invloed op de uiteindelijke invulling van de samenwerking en de daar uit voortvloeiende resultaten. Zo is een zichzelf bekrachtigende negatieve spiraal ontstaan. Deze manier van omgaan ondermijnt innovatie en de noodzakelijke flexibiliteit voor het realiseren van transities. Werken met pilots geeft vaak meer ruimte om 'het anders te doen' en daarmee meer vertrouwen om zaken samen anders aan te pakken.

Conclusie:

Er is nog veel te verbeteren aan de relatie tussen het Rijk en de markt. Onbekendheid met elkaar, gebrekkige samenwerking en de financieringsmogelijkheden zijn aspecten hiervan.

³⁸ 'Samenwerking Markt en Overheid: Van wantrouwen of besluiteloosheid naar smart trust', augustus 2018

Voorbeeld: Rijkswaterstaat

Een groot gedeelte van de specifieke inkoop door het Rijk betreft de grond, weg en waterbouw door Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat begon in 2010 te verkennen hoe om te gaan met 'duurzaam inkopen'. Eerste stappen waren het inzichtelijk en meetbaar maken van de CO₂-uitstoot van de directe energie inkoop en het energiegebruik van de ingekochte oplossingen. Rond die tijd startte Rijkswaterstaat ook het traject Duurzaam GWW met de markt. Inmiddels kan Rijkswaterstaat meerdere jaren rapporteren over haar duurzaamheidsprestaties³⁹. Dit vormt een benchmark voor verdere ontwikkeling. Zichtbaar wordt, in welke categorieën de uitstoot zit: met name in het asfalt, beton en grondverzet. Dit maakt het mogelijk om te bepalen waar impact te behalen valt.

Rijkswaterstaat kijkt hierbij in de eerste plaats naar haar rol in de sector. De bouwsector heeft een omvang van circa 60 miljard euro; 14-16 miljard hiervan is grond weg en wegenbouw; de sector wordt volledig gedomineerd door publieke opdrachtgevers als Rijkswaterstaat. Asfalt wordt voor circa 95% door overheden afgenomen. Rijkswaterstaat is hier de grootste speler, maar controleert met een spend van 300 miljoen lang niet de volledige markt. Om impact te maken en de markt in beweging te brengen zoekt Rijkswaterstaat samenwerking op met andere overheden. De betonmarkt lijkt, door versnippering en beperkte invloed van publieke opdrachtgevers, minder makkelijk op gang te krijgen. Wel is Rijkswaterstaat aangesloten bij het Betonakkoord.⁴⁰

Hoe de verduurzaming op gang te krijgen, heeft Rijkswaterstaat parallel ook geleerd uit andere inkooptrajecten buiten de specifieke inkoop zoals de inkoop van duurzame energie, de eigen opwekking van energie en de inkoop van circulair kantoormeubilair. Deze trajecten toonden aan dat hoger leggen van de lat werkt. Een hogere lat geeft beweging in de eigen organisatie en in de markt. Dit vraagt wel om duidelijke targets, het beleggen hiervan bij de budgetverantwoordelijke en het hanteren van eenduidige definities.

Soms zijn de initiële kosten voor oplossingen die bijdragen aan de transitiedoelen hoger voor Rijkswaterstaat, maar zeker niet altijd. Door tijdig een duidelijke norm te stellen en voldoende markt in het vooruitzicht te stellen, kan de transitie ook als gewone commerciële innovatie worden gerealiseerd. Op dat punt is voor overheden nog wel veel winst te boeken, want er wordt niet vaak zo gedacht. Projectramingen gaan zelden omhoog, wel worden afspraken gemaakt over specifieke budgetten voor het ontwikkelen van innovaties.

³⁹ <https://magazines.rijksoverheid.nl/ienw/duurzaamheidsverslag/2018/01/doorbouwen-aan-duurzaamheid>

⁴⁰ Betonakkoord voor duurzame groei, juli 2018

Verder leerde Rijkswaterstaat dat het noodzakelijk is om bepaalde medewerkers ruimte te bieden om het ontwikkelen van innovaties te initiëren of stimuleren.

Het innovatiepartnerschap is een alliantievorm die sinds 2016 in de wet zit. Hierin is RWS eerste stappen aan het zetten.

Belemmeringen die Rijkswaterstaat ervaart zijn:

1. De beperkte cross-over tussen sectoren. Innovatie gaat in de utiliteitsbouw (kantoren) sneller dan bij de grond weg en wegenbouw. Sommige innovaties uit de utiliteitsbouw zijn goed toepasbaar in de grond weg en waterbouw, maar vinden door de lange ontwikkelcyclus bij het Rijk moeizaam hun plek.

2. Moeite met het toepassen van nieuwe inzichten op lopende projecten, omdat dit vaak vraagt om het herzien van eerder gemaakte keuzes. Dit is niet gemakkelijk omdat deze keuzes meestal geen eigen keuzes zijn. Bij Rijkswaterstaat lopen er op elk moment globaal 40 projecten met een spend van boven de 65 miljoen, en ca 200 projecten met een spend daaronder. Deze projecten bevinden zich in verschillende fases. Het uitrollen van de leerervaringen duurt daarom al snel jaren.

3. Snel meters willen maken, kan leiden tot toekomstige problemen die op voorhand niet voorzien waren. De uitdaging is vast te stellen hoe je hiermee omgaat.

4. Gemist wordt een helder platform voor transities. Een platform moet publieke opdrachtgevers leren hoe de eigen organisatie en de markt in beweging te krijgen voor de transitie-doelen.

Gewaakt moet worden voor het inrichten van extra structuren, zonder afscheid te nemen van bestaande. Zo'n platform zou zich bij voorkeur binnen de gelederen van de overheid moeten bevinden.



5.9 Rijksinkopen binnen een missiegedreven innovatieaanpak

Het kabinet heeft recent een missiegedreven innovatieaanpak⁴¹ ontwikkeld. De economische kansen van de maatschappelijke uitdagingen en de ambitie om een vooraanstaande rol te spelen op een aantal sleuteltechnologieën zijn de centrale uitgangspunten in deze vernieuwde topsectorenaanpak. Uitgangspunt is dat we staan voor wereldwijde maatschappelijke uitdagingen waarvoor gerichte cross-sectorale inzet op het gebied van wetenschap, toegepast onderzoek en innovatie onontbeerlijk is. Het gaat daarbij om de thema's energietransitie en duurzaamheid; landbouw, water en voedsel; gezondheid en zorg; en veiligheid (waaronder cyber-, defensie- en waterveiligheid).

Voor deze maatschappelijke uitdagingen worden een aantal heldere missies opgesteld. Dat gebeurt op initiatief van de betrokken departementen en in nauwe samenspraak met topteams, bedrijfsleven, kennisinstellingen en relevante maatschappelijke partners zoals woningcorporaties of patiëntenverenigingen. Door gezamenlijk missies te formuleren, wordt de kennisvraag expliciet gemaakt en samenwerking en krachtenbundeling bevorderd om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken en economische kansen beter te benutten. Missies zijn richtinggevend voor het opstellen van publiek-private kennis-en innovatieagenda's (KIA's) door topteams. Daarin wordt een separate paragraaf valorisatie (*technology transfer*) en vermarkting opgenomen, zodat ontwikkelde innovaties nog beter gedeeld en verspreid kunnen worden.

Liggen de missies in het verlengde van de uitvoeringsactiviteiten van het betrokken departement, dan kan dit departement als *launching customer* bijdragen aan het creëren van een markt voor deze innovaties. Uiteraard in samenhang met andere aspecten zoals (vernieuwing in) wet- en regelgeving, vergunningverlening, beprijzing en het aangeven van knelpunten op het gebied van financiering.

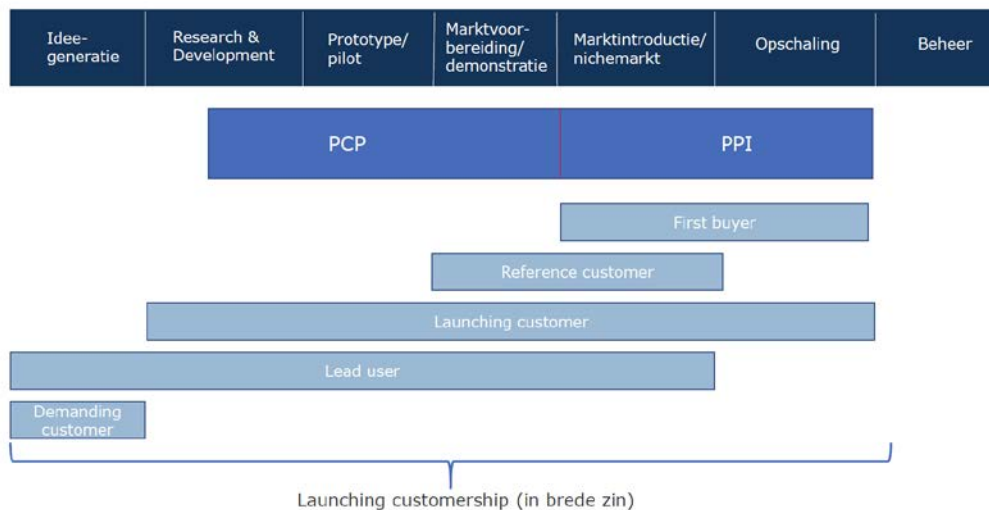
Conclusie:

Innovatiemissies, binnenkort geformuleerd als eerste stap in het vernieuwde technologiebeleid, bieden een richting voor het inzetten van de inkoopkracht van het Rijk om maatschappelijke transitie te versnellen.

⁴¹ Kamerstuk 33009-63 Naar Missiegedreven Innovatiebeleid met Impact, juli 2018

De rol van launching customer kan verschillende vormen aannemen in de verschillende fasen in een innovatieproces (zie *figuur 16*)⁴².

Figuur 16 De rol van launching customer (Dialogic, 2017, blz 16 en 17)
(PCP = pre commercial procurement, PPI = public procurement for innovation)



Om een vliegwieleffect te ontketenen moeten enkele zaken beter ingericht worden:

1. Leg de lat hoger voor potentiële leveranciers ('pull'): breng de eigen ambitie en prioriteiten over op leveranciers en 'prikkel' de markt om te innoveren.

- Specificeer tijdig het ambitieniveau t.a.v. beoogde transitie
- Volg de markt en betrek deze vroegtijdig
- Schets het verdienpotentieel
- Bied ruimte voor vernieuwing in de inkooptrajecten

2. Participeer in het ontwikkelen van kwalitatief goed aanbod ('push'): stimuleer d.m.v. eigen participatie actief dat er geëxperimenteerd wordt met (pre-competitieve) innovatie. Eigen expertise van de Rijksoverheid kan van pas komen bij het uitwerken van duurzame oplossingen.

- Handhaaf (idee)ontwikkeling samen met de markt
- Maak duidelijke afspraken m.b.t. de verdeling van rollen en opbrengsten
- Introduceer/versterk portfoliomanagement van innovaties

3. Ondersteun de verdere uitrol en opschaling van innovaties: Er is pas sprake van launching customership als er ook echt iets 'gelanceerd' wordt (breed toegepast); als het blijft bij een pilot is dat vaak niet voldoende om een verandering in gang te zetten.

- Ontwikkel opschalingsplannen
- Genereer draagvlak
- Betrek platforms die een en ander stimuleren

⁴² Innoveren in de keten: IenW als launching customer – een leertraject, Dialogic, Utrecht, december 2017

5.10 Benutten inkoopkracht in het buitenland: Zweden en andere EU-landen

Eind 2017 publiceerde Zweden haar nationale strategie voor publieke inkoop. Ambitie van deze strategie is het beter benutten van de inkoopkracht van Zweedse (semi)publieke organisaties. Doelgroep is primair de Zweedse nationale overheid. Decentrale overheden worden verleid om ook deel te nemen.

Achterliggende ambities zijn het bijdragen aan klimaat- en sociale doelen en het verhogen van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. De strategie omarmt competitie en innovatie en beoogt een katalysator te zijn voor vernieuwing in de publieke sector en het bedrijfsleven. Een aanvullende ambitie is het verbeteren van de kansen voor het MKB.

Beleidsverantwoordelijkheid inclusief financiering voor deze strategie is belegd bij het ministerie van Financiën. Inhoudelijk zijn geen expliciete doelen gedefinieerd. Hierin wordt algemeen beleid gevolgd. Wel worden er duurzaamheidscriteria ontwikkeld.

Observatie:

Zweden heeft een nationale strategie voor publieke inkoop vastgesteld. Zo'n strategie kan Nederland inspireren en tot voorbeeld zijn.

Uitvoering van deze strategie is belegd bij het Nationaal Agentschap voor Publieke Inkoop. De taken omvatten: de ondersteuning van publieke inkoop bij alle Zweedse aanbestedende diensten, het ontwikkelen en beheren van duurzaamheidscriteria, verspreiden van goede voorbeelden, versterken van innovatiegericht inkopen en vergroten van kansen voor het MKB. Ook stimuleert het agentschap relevant onderzoek en monitort het jaarlijks de strategie. Specifieke uitvoerende diensten (defensie, infrastructuur, centrale inkoop) kunnen een bijzondere beleidsopdracht krijgen in het kader van de nationale strategie voor publieke inkoop.

Het Nationaal Agentschap voor Publieke Inkoop werkt nauw samen met de mededingingsautoriteit (toezichthouder aanbestedingsrichtlijnen) en innovatieagentschap VINNOVA (co-financier van innovatietrajecten bij overheid). Het budget voor het agentschap bedraagt circa 9 miljoen per jaar.

Onderstaande tabel geeft een vergelijking tussen Zweden en Nederland.

| Onderdeel | Zweden | Nederland |
|--|--|----------------------------------|
| 1. Strategie | Landelijke strategie op publieke inkoop | Meerdere losstaande initiatieven |
| 2. Beleidsverantwoordelijkheid en financiering | Ministerie van Financiën | Vijftal ministeries |
| 3. Uitvoering | Nationaal Agentschap voor Publieke Inkoop i.s.m. mededingingsautoriteit en innovatieagentschap | PIANOO, Rijkswaterstaat, RIVM |
| 4. Inkoopuitvoering | Decentraal per departement | Inkoopuitvoeringsorganisaties |

Andere EU-landen dan Zweden hebben een wat minder uitgesproken beleid om de inkoopkracht te benutten voor transitie. Sommige landen werken vooral aan criteria (Noorwegen, Spanje), sommige hebben kenniscentra ingericht (Denemarken, Finland), andere richten zich vooral op monitoring (België, Denemarken, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk). Frankrijk en Zwitserland concentreren zich op lokale en regionale overheden. Een EU-groep van koplopers op MVI komt regelmatig bijeen om ervaringen uit te wisselen. Daarnaast is er een Europees netwerk van 10 expertisecentra op het gebied van innovatiegericht inkopen.

6 Actieprogramma

Korte termijn

- Laat per inkooppakket inzichtelijk maken⁴³:
 - CO₂-uitstoot (scope 1, scope 2 en scope 3)⁴⁴
 - Grondstoffengebruik
 - Innovatie (extramurale R&D-uitgaven, inkoop van innovatieve oplossingen)
 - Sociale impact (ISV en Social Return)

Coördinatie: departementale Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's)

- Daar waar nog geen eenduidige definities bestaan om CO₂-uitstoot, grondstoffengebruik, innovatie en sociale impact vast te stellen: laat deze opstellen door het desbetreffende beleidsverantwoordelijke ministerie (CO₂-uitstoot en innovatie → EZK, grondstoffengebruik → IenW, sociale impact → SZW/BuZa). Eventueel kan hier worden aangesloten bij de MVI zelfevaluatie tool.

Actie: MVI-directeuren

- Richt een Rijksbreed Transitieplatform op, gericht op kennisontwikkeling en – verspreiding. Ondersteuningsactiviteiten:
 - Hulp bij concretiseren van ambities en het toetsen van deze aan de capaciteiten van de markt
 - Opstellen van marktbenaderingsstrategieën
 - Opstellen van financieringsstrategieën
 - Bieden van cofinanciering voor onrendabele toppen
- Acties voor de korte termijn:
 - benoem een kwartiermaker
 - definieer de scope van de ondersteuningsorganisatie
 - zoek host organisatie / samenwerkingsverband
 - borg financiering

Actie: BZK i.s.m. MVI-directeuren

⁴³ Interdepartementaal Directeurenoverleg MVI financiert uitbesteding in 2018/2019 (vgl eerdere quick scan).

⁴⁴ toelichting: <https://co2adviseurs.nl/CO2-Prestatieladder/kennisbank/kennisbank-scope-3-co2-emissies/>

- Laat elk departement binnen een half jaar het Manifest MVI ondertekenen en het eigen actieplan MVI afronden voor zowel kerndepartement als agentschappen / uitvoeringsorganisaties

Actie: departementale CDI's

Middellange termijn

- Laat het SGO doelen vaststellen voor de korte en langere termijn. Eerst op basis van de ZET (zelfevaluatie tool). Zodra deze is uitgebreid met effectmeting kan worden gemeten op effecten en wordt het stapsgewijs smart-er.
- Identificeer en prioriteer binnen beleidsartikelen met aanzienlijke CO₂-uitstoot, grondstoffengebruik en/of mogelijkheden voor innovatie of sociale impact. Beoordeel deze kansen in relatie tot de transitiedoelen en het verdienpotentieel voor de markt.
- Splits deze kansen uit naar acties m.b.t.:
 - Het op orde krijgen van de basis (beleidskaders/normen/richtlijnen).
 - Pilotprojecten binnen specifieke inkoopcategorieën. Verwerk de uitkomsten van pilots in de basis zodat het geleerde de nieuwe standaard manier van werken wordt.
- Rapporteer kansen en kosten zowel aan de eigen bestuursraad (of een departementaal opdrachtgeversberaad met de directeuren verantwoordelijk voor de grootste *spend* per beleidsartikel) als aan het Rijksbrede Transitieplatform (voor het bundelen van kansen waar dat mogelijk of gewenst is). Laat het platform jaarlijks rapporteren aan het SGO.

Coördinatie: departementale CDI's

Uitvoering: beleidsdirecties i.s.m. uitvoering en inkoop/categoriemanagement

- Richt testomgevingen met bijpassend budget in waarin markt en uitvoerende dienst gezamenlijk kunnen experimenteren (buiten bestaande kaders) met innovatieve oplossingen middels instrumenten als proeftuinen, SBIRs, innovatiepartnerschappen en prijsvragen. Uitkomsten van succesvolle experimenten worden verankerd in beleid. En blijf experimenteren als onderdeel van transitie management.

Coördinatie: departementale CDI's

Uitvoering: uitvoeringsorganisaties i.s.m. eventuele innovatieafdelingen

- Laat uitvoering en inkoop invulling geven aan de gedefinieerde kansen en laat hen rapporteren aan de eigen bestuursraad en aan het Rijksbrede Transitieplatform. Laat het platform jaarlijks rapporteren aan het SGO.

Coördinatie: departementale CDI's

Uitvoering: uitvoeringsorganisaties i.s.m. inkoop/categoriemanager

- Ontwikkel kennis en vaardigheden van medewerkers (van beleidsvormend tot inkoopuitvoerend) in transitiedenken.

Coördinatie: departementale CDI's

Uitvoering: Rijksbreed Transitieplatform

Bronnen

1. Ex post evaluatie duurzaam inkopen, Ecorys, 2013
2. Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2015 t/m 2020, september 2015.
3. Het inkoopvolume van de Nederlandse overheid. Een macroanalyse, Significant, september 2016.
4. Toepassing van maatschappelijk verantwoord inkopen: capaciteiten, bereidheid en gelegenheid. Dylan Voncken, afstudeerbegeleider dr. Jolien Grandia, 2e lezer prof. dr. A.J. Steijn, Erasmus Universiteit, september 2016.
5. Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel. Van systeem denken naar outcome resultaten, ABDTOPconsult, november 2016.
6. Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 t/m 2020, december 2016
7. De waarde van MVI, Rebel Group, maart 2017.
8. NEN ISO 20400 – Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), mei 2017
9. Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016, mei 2017
10. IenM Duurzaamheidsverslag 2016, mei 2017
11. Staat van transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen, Drift for transition, mei 2017
12. Werkdocument als bijlage bij Staat van transitie, Drift for transition, mei 2017
13. Quickscan Rijksinkopen: productgroepen met de grootste milieu-impact. Analyse van de uitgaven aan diverse productgroepen en de bijbehorende milieu-impact, CE Delft, juni 2017.
14. Visie & ambitie en actieagenda Duurzaam IenM, juni 2017
15. Actieplan MVI en Duurzaam opdrachtgeverschap, IenW, augustus 2017
16. Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel, oktober 2017
17. Actieplan MVI, uitdagingen van morgen, duurzaam inkopen, EZK, oktober 2017
18. Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst', oktober 2017.
19. Infographic Duurzaam IenW, november 2017
20. Innoveren in de keten: IenW als launching customer – een leertraject, Dialogic, Utrecht, december 2017.
21. Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, BuZa, februari 2018
22. Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, RIVM Rapport 2018-0002, maart 2018.
23. Rijkswaterstaat als launching customer, april 2018
24. "Juridisering van de overheidsinkoop?", keynote, Prof. Mr. C.E.C. Jansen, Vrije Universiteit, april 2018
25. Kan de circulaire economie een bijdrage leveren aan de energietransitie?, PBL, april 2018
26. Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017, mei 2018
27. IenW Duurzaamheidsverslag 2017, mei 2018
28. Effecten van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de

- Transitieagenda's op de emissie van broeikasgassen, TNO, mei 2018.
29. Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU), Julian Kirchherr et al, Innovation Studies Group, Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University & Deloitte; Ecological Economics 150 (2018) 264–272.
 30. Onderzoek over de transitie naar de circulaire utiliteits-, grond-, weg- en waterbouw. Op zoek naar hefboomen voor de circulaire overheid, Twijnstra Gudde, juni 2018
 31. Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie, juni 2018
 32. Overzicht MVI-ondersteuning, juni 2018
 33. Routekaart verduurzamen vastgoedportefeuille Rijksvastgoedbedrijf, juni 2018
 34. Verkenning banen arbeidsbeperkten binnen kansrijke inkoopcategorieën overheid, Significant, juni 2018
 35. Verslag van de kick-off bijeenkomst gehouden op 5 juni j.l. t.b.v. deelprogramma 6 van Doorontwikkeling Rijksinkoopstelsel - "Bijdragen Rijksinkoopstelsel aan Beleidsdoelstellingen van het Rijk, juni 2018
 36. Betonakkoord voor duurzame groei, juli 2018
 37. Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord, juli 2018
 38. Kamerbrief over innovatiebeleid en de bevordering van innovatie: naar missiegedreven innovatiebeleid met impact, juli 2018
 39. MVI-actieplannen. Evaluatie en geleerde lessen. CE Delft, oktober 2018

Verklarende woordenlijst

| Afkorting | Betekenis |
|-----------------|---|
| CB23 | Circulair Bouwen in 2023 |
| CDI | Coördinerend directeur inkoop. Rol die bij elk ministerie is belegd. |
| CPO Rijk | Chief Procurement Officer. Rol die is belegd bij de directeur Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk (BZK/DGOO) |
| ICBR | Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk. Het interdepartementale ambtelijke gremium voor de besluitvorming over de Rijksbrede bedrijfsvoering. |
| ICIA | De Interdepartementale commissie inkopen en aanbesteden is een van de vijf door de ICBR ingestelde commissies en adviseert de ICBR over onderwerpen op het gebied van inkopen en aanbesteden. Zij wordt voorgezeten door de CPO Rijk. De leden van de ICIA zijn de CDI's. |
| IUC | Inkoop uitvoeringscentra |
| MVI | Maatschappelijk Verantwoord Inkopen |
| Petaplan | onderzoeken door infrastructuur- en netbeheerders en andere overheidsorganisaties naar energieopwekprojecten op rijksgronden |

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht van geïnterviewden

Ten behoeve van het adviestraject is gebruik gemaakt van groepsinterviews en interviews met individuen. De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Michel Schuurman, MVO-NL, directeur Economie en Politiek
- Shirley Justice, MVO-NL, senior project manager
- Erwin Mulders, IenW, programmamanager Duurzaam IenW
- Piet Glas, Rijksvastgoedbedrijf, Categoriemanager Energie
- Bert van Vuuren, Natural Plastics
- André Weimar, BZK, directeur Inkoop, Facilitair- en Huisvestingsbeleid Rijk, tevens CPO Rijk
- Richard Lennartz, BZK, UBR, Haags Inkoop samenwerking, directeur Inkoop; voorzitter NEVI Publiek
- Rick Veenendaal, Gispen, manager circulaire economie
- Wolter van der Vlist, Dienst Justitiële Inrichtingen, coördinator inkoopbeleid en strategie
- Sarah van Roemburg, NIFPP, manager algemene zaken
- Diederik de Jong, IenW, DGMO, plv directeur Wegen en Verkeersveiligheid
- Rob van Arnhem, Defensie, Categoriemanager bedrijfskleding Rijk
- Peter van der Knaap, IenW, coördinerend directeur inkoop
- Rosemarijn Damen, IenW, teamleider inkoopadvies
- Annike Wildervanck de Blécourt, OCW, coördinerend directeur inkoop
- Janine Jongepier, BZK, programmamanager doorontwikkeling Rijksinkoopstelsel
- Rolf Valentijn, BZK, afdelingshoofd inkoop- en aanbestedingsbeleid Rijk
- Roel Gans, SZW, directeur Internationale Zaken
- David Pappie, EZK, directeur Topsectoren en Industriebeleid
- Esther de Kleuver, IenW, directeur Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie
- Ronald Roosdorp, BuZa, directeur Internationale Marktordening en Handelspolitiek
- Cees Brandsen Rijkswaterstaat, Hoofdingenieur-Directeur Water, Verkeer en Leefomgeving
- Peter Struik, Rijkswaterstaat, Hoofdingenieur-Directeur programma Duurzaamheid en Leefomgeving
- Wim Holleman, Rijkswaterstaat, topspecialist inkoop, markt en kosten

Bijlage 2 MVI overheidsbreed

De basis voor MVI is gelegd in de jaren 2007-2010. Volgens een evaluatie in 2013⁴⁵ heeft dat geleid tot overheids-brede bewustwording en een hoge mate van toepassing van duurzaam inkopen door overheden. Dat laatste echter vooral door het toepassen van minimumeisen die de markt maar beperkt stimuleren om duurzaamheidsprestaties te verhogen.

In de jaren daarna nam de aandacht voor het dossier af. In 2015 trad een keerpunt op. Op aandringen van maatschappelijke partijen is namens vijf departementen het Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2015-2020⁴⁶ aan de Kamer gestuurd. Dit richt zich op afspraken tussen overheden om de uniformiteit en effectiviteit te versterken, en op verbeteren van de implementatie via vier stappen:

1. Uitwerken van gezamenlijke ambities en doelstellingen voor het proces en de toepassings(vorm) van MVI voor de periode 2016-2020, waarin Rijk, medeoverheden (koepels en/of individuele overheden), bedrijfsleven en maatschappelijke partijen zich konden vinden.
2. Ontwikkelen van een systematiek om de voortgang op deze ambities en doelstellingen te volgen en te bevorderen.
3. Verbeteren van kennis, instrumenten en opleiding van inkopers en opdrachtgevers
4. Verbeteren van de structuur voor regie en governance.

Stap 1 krijgt vorm via het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016-2020⁴⁷, dat inmiddels door meer dan 150⁴⁸ overheden is ondertekend. Daarin zijn de relevante beleidsopgaven rondom onder andere energie, klimaat, circulaire economie, eerlijk handel en social return on investment opgenomen en spreken de ondertekenaars af om deze in een eigen actieplan MVI door te vertalen naar ambities voor de eigen organisatie en concrete acties. Inmiddels zijn er 90⁴⁹ actieplannen openbaar.

Voor wat betreft **stap 2**:

Het meten van de impact van MVI in termen van bijvoorbeeld CO₂- of grondstoffenreductie lukt sinds kort: RIVM⁵⁰ concludeert dat door de toepassing van MVI in 2015 en 2016 in 8 productgroepen bijna 5 Mton CO₂ werd bespaard, vergelijkbaar met de uitstoot van 600.000 huishoudens. Deze kennis wordt verder uitgebouwd.

⁴⁵ Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen, 2013, Ecofys

⁴⁶ Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2015-2020, september 2015

⁴⁷ Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016-2020, december 2016

⁴⁸ Ondertekenaars van het Manifest MVI 2016-2020

⁴⁹ Actieplannen i.h.k.v. het Manifest MVI 2016-2020

⁵⁰ Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, RIVM, februari 2018

Ook het evalueren van de eigen inzet van inkooporganisaties komt in een nieuwe fase met de lancering in 2018 van een set van drie tools: een MVI-zelfevaluatietool⁵¹ (voorheen 'benchmark MVI'), een Webtool ISO 20400⁵², en een criteriatool⁵³ (digitalisering van milieu criteriadocumenten).

Stap 3 heeft vorm gekregen via het in 2015 opgerichte het MVI-loket bij PIANOo, het expertisecentrum Inkopen en Aanbesteden. Via dit loket worden de MVI-inkoopcriteria gedeeld die het Rijk beheert en ontwikkelt met andere overheden, worden praktijkvoorbeelden gedeeld, zijn handreikingen, webdossiers en tools beschikbaar en wordt actief kennis gedeeld via themasessies, academies en leergangen. In 2018 zijn met behulp van klimaatenvelop-middelen 10 leernetwerken gestart op prioritaire thema's als ICT, Mobiliteit, Energie, effectmonitoring en samenwerking Overheid en Markt.

Voor wat betreft **stap 4**:

Er wordt regie gevoerd via een interdepartementaal directeurenoverleg MVI onder voorzitterschap van IenW, waarin ook SZW, EZK, BZK en BZ zitting hebben. Er is een klankbordgroep waarin NGO's en de koepels van provincies, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd zijn. De gemeenschappelijke communicatie loopt via PIANOo.

⁵¹ De MVI-zelfevaluatietool biedt overheden inzicht in hun prestaties en vorderingen op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI).

⁵² Tool voor het maken van een organisatiescan: deze scan maakt inzichtelijke hoe een organisatie MVI heeft geïmplementeerd en welke stappen nog genomen kunnen worden.

⁵³ Webtool die de MVI-criteriadocumenten handzamer ontsluit.

Bijlage 3 MVI binnen de Rijksoverheid

BZK nam in 2013 van de voormalige programmadirectie Duurzaam Inkopen van VROM de taak over om te zorgen voor een betere toepassing van MVI binnen het Rijksinkoopstelsel, en om de ervaringen via PIANOo te delen met andere overheden.

Aanvankelijk lag de nadruk op het correct toepassen van MVI (naleving) en was er nauwelijks aandacht voor de beoogde effecten. Een van de eerste stappen was dan ook om MVI te positioneren als een middel om een effect te realiseren (en niet een doel op zichzelf). Daarmee is de ambitie voor MVI voor het Rijksinkoopstelsel tweeledig:

- *MVI verbetert en verduurzaamt de kwaliteit van de rijksbedrijfsvoering en de uitvoering van publieke taken.* Door goed en professioneel in te kopen wordt de kwaliteit van de overheidsdienstverlening verbeterd. MVI draagt daar nadrukkelijk aan bij door aandacht te vragen voor aspecten zoals de levensduurkosten, functionaliteit, gezondheid, beheer- en onderhoudskosten van producten en diensten.
- *MVI levert een bijdrage aan de realisatie van transitiedoelen binnen de uitvoering van de publieke taken en rijksbedrijfsvoering c.q. de maatschappelijke effecten die de Rijksoverheid wil realiseren.* Door het versneld meegaan in de transitie in de uitvoering van publieke taken en de rijksbedrijfsvoering stimuleert de rijksoverheid tegelijkertijd gewenste maatschappelijke effecten zoals de circulaire economie en de energietransitie.

Om deze tweeledige ambitie handen en voeten aan te geven heeft BZK in het MVI Actieplan Rijksinkoopstelsel een doorvertaling gemaakt van de beleidsopgaven volgens het manifest naar concrete doelen voor de Rijksbedrijfsvoering en inkoop - m.n. het categoriemanagement.

Daarbij is aangegeven dat naast inkoop ook andere instrumenten en gedrag bijdragen aan de realisatie van deze doelen. Aan de reductie van CO₂ kan inkoop bijvoorbeeld bijdragen door CO₂-arme producten in te kopen. Maar ook de wijze van het gebruik van de rijkskantoren, het gedrag van medewerkers en bijvoorbeeld werkpleknormen kunnen bijdragen aan dit doel. Immers, hiermee kan de omvang van de inkoop worden ingeperkt. De resultaatverantwoordelijkheid voor dit type doelen ligt niet bij de inkoop, maar bij de opdrachtgevers en kaderstellers voor de rijksbedrijfsvoering.

In de kabinetsreactie op de transitieprogramma's circulaire economie is aangegeven dat het Rijk ook voor emissies die het gevolg zijn van activiteiten van andere partijen in de keten, zoals de uitstoot die vrijkomt bij de productie en het vervoer van de ingekochte producten en diensten, een doel in termen van CO₂-effect zal formuleren.

Figuur 17 Doelen in het MVI Actieplan Rijksinkoopstelsel



Impact via prioritering

Om impact en effect te vergroten is er langs drie lijnen prioritering aangebracht.

- **Aanpassing kaders:** in het verleden waren de MVI inkoopkaders gericht op alle inkopen en productgroepen, zonder onderscheid tussen productgroepen. De afgelopen jaren is, mede in overleg met ngo's, ervoor gekozen MVI meer te richten op de relevante productgroepen. Immers, dit kan per thema verschillen. Ter illustratie: MVI-criteria worden toegepast bij 45 productgroepen die veel door overheden worden ingekocht en een hoge impact hebben. Het inkoopkader voor de Internationale Sociale Voorwaarden richt zich sinds april 2017 op de 10 meest risicovolle productgroepen en het aangepaste inkoopkader voor social return biedt ruimte voor ministeries of inkoopcategorieën om de standaard regel van 5% social return los te laten en op zoek te gaan naar maatwerk.
- **Focus op impactvolle productgroepen:**
CE Delft heeft via een quick scan bepaald welke de meest impactvolle productgroepen in de generieke inkoop zijn. Ze zijn beoordeeld op 1) uitgaven en invloed van het Rijk, 2) voetafdruk en 3) voorbeeldfunctie en zichtbaarheid. Omdat hierbij alleen is gekeken naar de generieke inkoop, zit hier niet bij het aandeel Grond-, Weg-, en Waterbouw (impact materiaal en energiegebruik aanleg van GWW-werken) en het datacenter gebruik van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en de Rijksrederij (energieverbruik dienstverlener). Als dat wel zou zijn gedaan, zouden deze specifieke inkopen hoog scoren op impact.

Figuur 18 Impactvolle productgroepen o.b.v. quick scan generieke Rijksinkoop



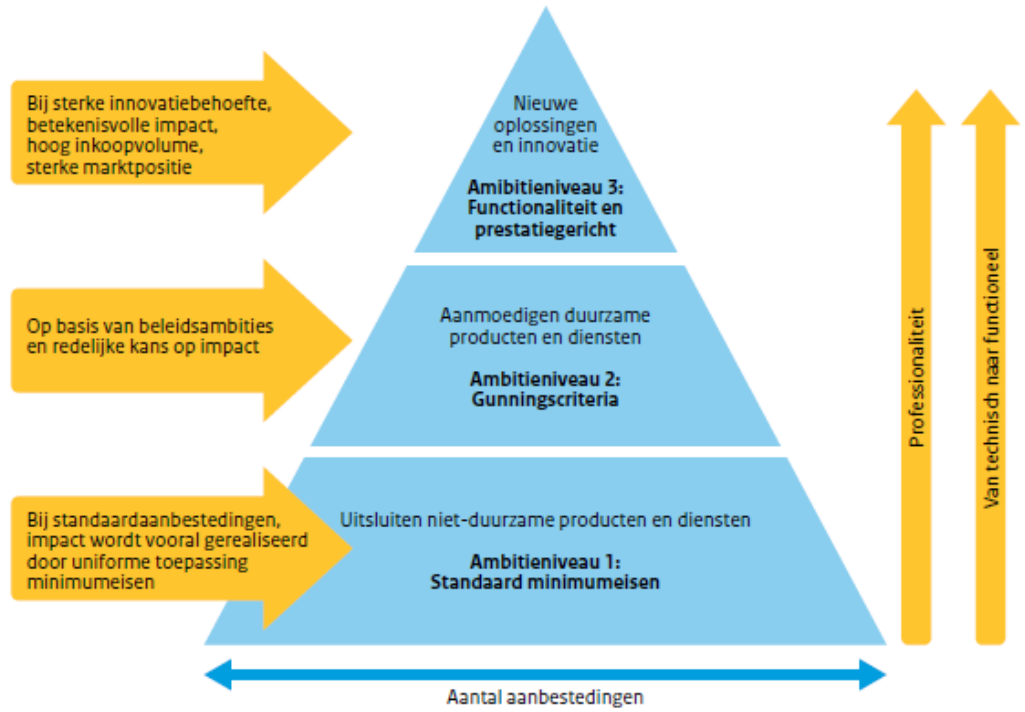
- Ondersteuning bij het bepalen van de ambitie:

De doelstellingen, prioritering in kaderstelling en focus op impactvolle productgroepen geven richting bij het bepalen van de ambitie. Om deze stap te zetten voor een categorie of concrete aanbesteding, zijn twee instrumenten ontwikkeld:

1. Met het ambitieweb⁵⁴ worden op de diverse duurzaamheidsthema's samen met de relevante stakeholders (opdrachtgevers, klanten, deelnemers) de ambitie bepaald.
2. En de MVI-criteria (dit zijn mogelijke eisen en gunningscriteria) worden voorzien van drie ambitieniveaus. Niveau 1 is het standaard niveau en gaat uit van eisen die boven het wettelijke niveau liggen, maar waaraan wel een belangrijk deel van de markt kan voldoen. Op niveau 2 zal sprake zijn van een aangescherpte minimumeis in combinatie met prestatie-belonende gunningscriteria. Waarmee de markt uitgedaagd wordt om prestaties te verhogen. Op niveau 3 gaat het om een combinatie van functionele eisen en bewust ontwikkelen en experimenteren waarin de markt in co-creatie met de overheid komt tot innovatieve oplossingen.

⁵⁴ Zie <https://www.pianoo.nl/nl/document/15085/ambitieweb>

Figuur 19 Drie ambitieniveaus in de criteriadocumenten



Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl