

Bijlage 2 – ingang notitie ter voorbereiding op het rondetafelgesprek verbeteren publieke inkoop

Deze ingangsnotitie dient ter voorbereiding op het rondetafelgesprek op 5 juli 2023 waarin we onderzoeken op welke manier het maximaliseren van maatschappelijke waarde het uitgangspunt kan worden van alle publieke inkoop (onder- en boven de Europese aanbestedingsgrenzen) en hoe sociale ondernemingen hieraan kunnen bijdragen. In deze notitie:

- Schetsen we het belang van inkoop voor de transitie naar de impact economie;
- Geven we een beknopt overzicht van wet- en regelgeving, beleid en interventies;
- Schetsen we vier niveaus voor meer duurzame en sociale publieke inkoop;
- Delen we de hoofdvragen om vooraf het gedachteproces in gang te zetten.

Publieke inkoop als vliegwiel voor de transitie naar de impact economie

In een tijd van groeiende vervuiling en ongelijkheid is de roep om een andere benadering van de economie groot. Een nieuwe economie waarin niet de waarde van aandeelhouders, maar maatschappelijke waarde centraal staat: de impact economie. Een economie waarin afval niet bestaat en grondstoffen binnen circulaire ketens telkens opnieuw worden hergebruikt. Een economie die inclusief is, waarin mensen in kwetsbare situaties naar wens en vermogen meedoen. Een economie die geen armoede kent, niet binnen en niet buiten onze landsgrenzen.

Er is veel draagvlak voor de transitie naar de impact economie, maar voor de echte omslag hebben we een bedrijfsleven en overheid nodig die hier proactief aan werken. Een bedrijfsleven dat maatschappelijke waarde vooropstelt. Iets wat sociaal ondernemers al jaren doen en als koplopers een leidende rol spelen in radicale systeemverbetering. En een overheid die beleid stuurt op maatschappelijke waarde. In die overheidssturing is inkoop een belangrijk en daadkrachtig beleidsinstrument.

Het inkoopvolume van overheden is namelijk zeer omvangrijk. Nederlandse overheden kopen jaarlijks voor circa 100 miljard euro in aan producten en diensten.[1] Als overheden maatschappelijke waarde centraal stellen in het inkoopbeleid, beschikken zij daarmee over een enorm (potentieel) vliegwiel voor de transitie naar de impact economie. Om te citeren uit de oratie van bijzonder hoogleraar publieke inkoop Fredo Schotanus:

“Een betere wereld begint bij publieke inkoop. Dat wil zeggen: een betere wereld begint bij de manier waarop overheden diensten, producten, gebouwen en infrastructuur inkopen. Door niet traditioneel in te kopen gericht op prijs en kwaliteit, maar door ook rekening te houden met milieu en mens. Dat wil zeggen: duurzaam inkopen.”

Ontwikkelingen

In de afgelopen decennia is publieke inkoop steeds professioneler geworden, geankerd in Europese wetgeving. Willekeur en vriendjes bevoordelen wordt meer en meer verdreven door verplichtingen tot publiceren en het uitvragen van meerdere offertes. De keuze wordt meestal niet meer gebaseerd op prijs alleen, er wordt gekeken naar prijs/kwaliteit verhouding. Duurzame criteria deden hun intrede als randvoorwaarde, er werden steeds meer keurmerken vereist en social return deed hun intrede. Onder de Europese aanbestedingsgrenzen zijn meer mogelijkheden dan daarboven. De aanvragen werden alleen wel complexer en in de praktijk geregeld minder bereikbaar voor het mkb, de gids proportionaliteit zou dat effect moeten verminderen. Er zijn aansprekende casussen maar maatschappelijke waarde blijft over de hele linie een bijzaak.

Aanbestedingswet 2012

De aanbestedingswet 2012[2] kent twee interessante artikelen in het kader van duurzaamheid:

Art. 1.4 lid 2: De aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf draagt zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst als bedoeld in het eerste lid.

Dit artikel is door een amendement, ingediend door CDA kamerlid Ad Koppenjan, in de wet gekomen nadat deze af was en ingediend. Het is feitelijk toegevoegd om een soort ultiem doel te formuleren, maar nergens in de wet is verder invulling gegeven aan dit artikel. De wet gaat feitelijk uit van het concept “economisch meest voordelige inschrijving” (emvi) manier om de opdracht uitgevoerd te krijgen.

Art. 2.82 lid 1: De aanbestedende dienst kan de deelneming aan een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, of de uitvoering ervan voorbehouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid, mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn.

Dit is een opvallend artikel omdat het een uitzondering is op de rest van de wet. Hier worden ineens eisen gesteld aan de uitvoerder en hoeft niet de “economisch meest voordelige inschrijving” gekozen te worden, onder de veronderstelling dat de maatschappelijke waarde wordt gerealiseerd door de mensen die de opdracht uitvoeren. Of dat zo is kan uit de inschrijvingen niet worden geconcludeerd, de aanbestedende dienst maakt de keuze en weet dus niet wat de meerkosten zijn of welke maatschappelijke meerbaten het daadwerkelijk oplevert. De 30% eis is niet het enige criterium, de aanbieder moet een sociale onderneming zijn en die wordt gedefinieerd in artikel 2.82a

De aanbestedende dienst kan de deelneming aan een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht voorbehouden aan een organisatie als beschreven in het tweede lid, mits de opdracht diensten betreft die vallen onder de CPV-codes, genoemd in [artikel 77, eerste lid](#), van richtlijn 2014/24/EU.

Een organisatie als bedoeld in het eerste lid voldoet aan de hierna volgende voorwaarden:

- a. haar doel is het vervullen van een taak van algemeen belang die verband houdt met de in het eerste lid bedoelde diensten,*
- b. winsten worden opnieuw geïnvesteerd met het oogmerk het doel van de organisatie te behartigen of worden uitgekeerd of herverdeeld en uitkering of herverdeling van winsten geschiedt op grond van participatieve overwegingen,*
- c. de beheers- of eigendomsstructuren van de organisatie die de opdracht uitvoert, zijn gebaseerd op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie of vergen de actieve participatie van werknemers, gebruikers of belanghebbenden, en*
- d. door de aanbestedende dienst is uit hoofde van dit artikel in de drie jaar voor de gunningsbeslissing aan de organisatie geen opdracht gegund voor de diensten in de te gunnen opdracht.*

Een belangrijke basis van de wet is het principe dat alles verband moet houden met de opdracht. De inkoper kan dus niet een aanbieder extra punten geven omdat er maatschappelijke waarde wordt gerealiseerd buiten de opdracht, en/of omdat het een sociale onderneming is (met uitzondering van artikel 2.82). Wel is het mogelijk om kwaliteiten van de aanbieder mee te wegen, bijvoorbeeld als bewijs dat een

aanbieder de aanbidding ook goed kan realiseren. In de praktijk wil dat nog wel eens averechts uitwerken voor duurzaamheid. Als wordt geëist dat een bedrijf vijf jaar bestaat, een minimale omvang heeft, en/of een bepaalde solvabiliteit heeft om risico's te beperken, dan worden duurzame vernieuwers feitelijk juist buitengesloten.

Nationaal beleid op inkoop

De laatste jaren zijn er allerlei manifesten en actieplannen gepubliceerd om publieke instellingen te stimuleren meer maatschappelijk in te kopen. Zo was er het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen in 2012, het plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020 en het project “Beter aanbesteden” dat sinds 2018 loopt. Daar heeft Social Enterprise NL in de beginfase (2018) nog het idee ingediend van het toevoegen van een “gids maatschappelijke waarde”, analoog aan de gids proportionaliteit, om inkopers handvatten te bieden om deze waarde vorm te geven. Recent heeft het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en Opdrachtgeven (2023) het licht gezien met mooie voornemens. De focus is verbreed van enkel de afdeling inkoop naar de hele organisatie door opdrachtgeven hieraan toe te voegen. Dit met het idee duurzame en sociale aspecten terug te laten komen van visie- en planvorming tot opdrachtgeven, inkopen en gebruik. MVOI-beleid en -richtlijnen zijn verder uitgewerkt op thema's, zoals circulariteit, diversiteit en inclusie of social return.

Lokaal beleid op inkoop

Naast nationaal beleid, is er ook beleid van lokale overheden om inkopen met impact te stimuleren. Zoals het inkoopprogramma van de gemeente Amsterdam: ‘Opdrachtgeven en inkopen met invloed; Wat kunnen opdrachtgevers en ondernemers doen voor Amsterdam?’[3] Of het Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen van de gemeente Utrecht[4]. Kleinere overheden hebben meestal niet de capaciteit voor dergelijk beleid. Een aantal aanbestedende diensten zijn partners in het Buy Social programma en experimenteren met meer maatschappelijke inkoop waarbij expliciet wordt gekeken naar sociale ondernemingen als leverancier. Bijvoorbeeld de “[best practice](#)” van de gemeente Utrecht is de moeite van het lezen waard.

Verbeteren publieke inkoop



Met de kennis van deze ontwikkelingen willen we inventariseren waar mogelijkheden liggen om maatschappelijke waarde uitgangspunt te maken in de publieke inkoop. We behandelen vier niveaus waarop we kunnen sturen om meer duurzaam en sociaal in te kopen:

- *Wetgeving.* Binnen de huidige wetgeving is veel mogelijk maar de wet is niet ingericht volgens het geformuleerde hoofddoel in artikel 1.4, het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen. De wet is primair een Europese wet. Als er een nieuwe Europese wet wordt aangenomen krijgen de lidstaten twee jaar de tijd om deze nationale wetgeving te implementeren, waarbij de vrijheid om boven de Europese aanbestedingsdrempels af te wijken beperkt is. Er is wel ruimte om extra regels op te leggen mits die niet botsen met de EU regels. Bijvoorbeeld een regel die 'verplicht inkopen, tenzij' behelst zou binnen deze ruimte kunnen passen.
- *Inkoopbeleid.* Het beleid voor centrale overheden is weinig sturend op duurzaamheid. Duurzaamheid zou daarom verplicht moeten zijn in beleid als *startpunt* voor zover de wet dat toelaat. Dus vanaf eerste moment dat een voorbereiding getroffen om een inkoop op te starten.
- *Vorbereiding van het inkoopproces.* Met marktconsultaties, de voorfase en verkenning kan veel meer winst behaald worden. Keuzes voor *product as a service* zijn dan veel makkelijker, bijvoorbeeld.
- *Inkooptechnieken.* Als inkoper kan je specifiek zijn met wie je in gesprek wil. Ook boven Europese aanbestedingsgrens is daarin meer mogelijk. Als *nudging* techniek kan je als inkoper bijvoorbeeld aangeven met welk type leverancier je in gesprek wilt. Onder EU-drempels is dit nog makkelijker: bij meervoudig onderhandse aanbesteding bijvoorbeeld door gericht sociale ondernemingen uit te nodigen om een offerte uit te brengen.

Veel wordt gedreven door gedrag. Inkoopers zijn een behoudende beroepsgroep. De inkoper wordt gestimuleerd om risicomijdend of controlerend (op rechtmatigheid) te zijn. De opdrachtgever, die zijn klant is, zit feitelijk achter het stuur. Deze opdrachtgever wordt wel geacht om duurzaam beleid te realiseren (circulaire oplossingen, stikstof beperken, etc), maar die doelen staan naast zijn primaire verantwoordelijkheid; het voorzien van prettige kantoren en een goed bedrijfsrestaurant, het ophalen van huisvuil, het onderhouden van bruggen en tramrails, etc., etc. De opdrachtgever wordt niet voor niets ook wel "budgethouder"

genoemd, hij of zij moet werken binnen beperkte jaarbudgetten en wordt niet beloond voor gerealiseerde maatschappelijke waarde op lange termijn.

Tijd voor een volgende stap

Bovenstaande ontwikkelingen dragen een steentje bij, maar maatschappelijke waarde wordt niet integraal naast prijs en kwaliteit geplaatst, laat staan daarboven. Bij toepassing van artikel 2.82 is te argumenteren dat dat wel gebeurt omdat de randvoorwaarde (een leverancier met 30% mensen met een beperking) heel erg groot is, maar het beslaat maar één impactgebied en betreft een beperkte groep leveranciers. Social Return is een randvoorwaarde die soms heel effectief is, maar soms heel moeilijk in te vullen en dus duur (denk bijvoorbeeld aan de accountantscontrole van een gemeente; bij een accountant kunnen nauwelijks mensen uit het doelgroepregister werken dus hoe vul je dat effectief in?). Het opnemen van andere randvoorwaarden, bijvoorbeeld dat de aanbieder biologisch of fairtrade of FSC-hout moet zijn, draagt natuurlijk bij maar de maatschappelijke meerwaarde blijft dan beperkt en vaak is geen zicht of de meerkosten in goede verhouding staan tot deze maatschappelijke meerwaarde.

Maatschappelijke waarde verdient verplicht een gelijkwaardige plek als gunningscriterium naast prijs en kwaliteit. Het essay 'Verplicht duurzaam' geschreven door Fredo Schotanus, Mark Hillen en Jeroen Wegkamp, geplaatst in Binnenlands Bestuur geeft daar ideeën voor.[5]

De ambitie op het thema publieke inkoop van het programma Impact door Groei is groter dan vrijblijvende convenanten. Dit rondetafelgesprek is een eerste stap om die ambitie vorm te geven. Op basis van de uitkomsten gaan we aan de slag met een transitieagenda en een manifest dat we (in nader te bepalen vorm) presenteren rond het Social Enterprise World Forum medio oktober 2023. Deze transitieagenda heeft een looptijd van 20 jaar en mag dus best ambities omvatten die een lange adem vergen.

De volgende vragen vormen uitgangspunt van het rondetafelgesprek:



Hoe kan het maximeren van maatschappelijke waarde het uitgangspunt worden van alle overheidsinkoop (onder- en boven de Europese aanbestedingsgrenzen)?

Wat is de waarde van een voorkeurspositie van sociale ondernemingen en hoe kunnen we deze voorkeurspositie realiseren?

Welke interventies zijn denkbaar om grote stappen te maken?

Verder lezen

- Essay Verplicht duurzaam, Binnenlands Bestuur, Mark Hillen en Fredo Schotanus
<https://www.social-enterprise.nl/over-sociaal-ondernemen/publicaties/extern/verplicht-duurzaam-essay-over-inkopen-met-impact-het-binnenlands-bestuur>
- Oratie prof. dr. ir. Schotanus:
<https://www.uu.nl/medewerkers/RestApi/Public/GetFile?Employee=55038&l=EN&id=1224&t=34cd7b01f8e04b8bbaa21a2370e9e890>
- Paragraaf uit onderzoek van de UU 'Een onderzoek naar de wenselijkheid van nieuwe juridische kaders' à 2.3.3 en 2.3.7:
<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/377807>
- Juridisch leaflet maatschappelijk aanbesteden:
https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/juridischeleaflet_maatschappelijkaanbesteden-augustus2015.pdf
- Casus Impact door Groei: Casus resultatenfonds Leeuwarden Oost:
https://degrotebeweging.nl/wp-content/uploads/2023/03/FNO_IDG_casus-Leeuwarden_online.pdf

[1] Oratie prof. dr. ir. Fredo Scotanus;

<https://www.uu.nl/medewerkers/RestApi/Public/GetFile?Employee=55038&l=EN&id=1224&t=34cd7b01f8e04b8bbaa21a2370e9e890>

[2] <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2022-03-02/0>

[3] <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/inkoop-opdrachten/inkoopbeleid/>

[4] <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/inkoopbeleid/actieplan-maatschappelijk-verantwoord-inkopen/>

[5] <https://onlinetouch.nl/binnenlandsbestuurmarketing/bb-15-2021?html=true%23/18/#/18/> pagina's 18-21.

