

## Transitieagenda Impact door Groei en Social Enterprise NL

*Onze samenleving snakt naar sociale verandering.*

*Naar een maatschappij waarin iederéén naar wens en vermogen mee kan doen. Waar mensen in kwetsbare situaties gezien, gehoord en geïnspireerd worden. Waar we samen leven, binnen de grenzen van onze planeet.*

*Toch lopen belangrijke aanjagers van deze transitie, impactondernemingen, tegen een muur aan. Zij willen groeien en impact maken, maar het huidige systeem geeft hier geen passende ruimte voor.*

*Want hoe groei je als bancaire financiering moeilijk te krijgen is?  
En hoe verdedig je het sociale model als rendement en zekerheden vereist worden?*

*Het is tijd voor een andere manier van inkopen en financieren.  
Tijd om impact gelijk, of zelfs bóven risico en rendement te stellen.*

*Door impactondernemers nú te helpen groeien,  
maken we het verschil voor de mensen die zij raken,  
en bouwen we tegelijkertijd aan een nieuw ecosysteem.*

*Een systeem waarin impact geen uitzondering, maar regel is.  
Waar in impactondernemingen kunnen groeien, in volwassenheid én in impact.  
Waar in we samen steeds meer mensen uit hun kwetsbare situatie kunnen begeleiden.  
Zodat zij zich gezonder voelen, een leuker leven leiden en betere kansen krijgen voor de toekomst.*

*Impact door Groei en Social Enterprise NL voor een impactvolle toekomst.*

## Onze ambitie

Impact door Groei, een programma van FNO, wil dat iedereen naar wens en vermogen kan meedoen. Impactondernemingen zijn een belangrijke schakel om kansen voor mensen in kwetsbare situaties te vergroten. Impact door Groei richt zich voornamelijk op impactondernemingen met deze ambitie. De systeemverandering die we beogen betreft echter *alle* impactondernemingen, dus ook ondernemingen die zich bijvoorbeeld richten op biodiversiteit, circulaire economie of transparantie ketens. Deze ondernemers innoveren vanuit de intrinsieke motivatie om bij te dragen aan een eerlijke, inclusieve samenleving en niet primair vanuit winstmaximalisatie. Impactondernemingen bieden bijvoorbeeld begeleiding en ontwikkeling op maat aan hun werknemers en leveren producten en diensten die niet ten koste gaan van mens en maatschappij maar daar juist aan bijdragen. En daar maken zij het verschil, want zo wordt talent optimaal benut en maatschappelijke waarde gecreëerd.

Helaas zit ook precies daar de crux van het probleem: juist doordat impactondernemingen maatschappelijke waarde vooropstellen, kiezen ze in het huidige economische systeem namelijk hun eigen concurrentienadeel. De inspanningen van deze ondernemingen leiden vaak tot een hogere kostprijs van hun product of dienst. Dit bemoeilijkt hun concurrentiepositie en beperkt hun groei en impact. Kortom, primair gericht op maatschappelijk gewin lopen impactondernemingen tegen obstakels op van ons economisch systeem. Daarom zet het programma Impact door Groei (2023-2042) in op optimale groei van impactondernemingen door de knelpunten in het systeem op te lossen.

## Duurzame systeemverbetering

Vanuit onze ambitie presenteren Impact door Groei en Social Enterprise NL samen een transitieagenda. Voor een ecosysteem waarin impactondernemingen kunnen floreren en niet tegen systeem obstakels lopen, zijn veel veranderingen nodig. Binnen deze transitieagenda richten we ons specifiek op drie onderwerpen die noodzakelijk zijn voor de systemische verandering:

1. Maatschappelijke waarde centraal in alle **overheidsinkopen**, waarmee impactondernemingen een stevigere positie krijgen bij publieke inkoop.
2. Het vergroten van de **toegang tot financiering** voor groeiende impactondernemingen.
3. **Kansen van ESG benutten** om impactondernemingen te versterken.



Deze transitieagenda is tot stand gekomen op basis van gesprekken van Impact door Groei en Social Enterprise NL met verschillende actoren in het ecosysteem, een rondetafelgesprek met experts op publieke inkoop en financiering, literatuuronderzoek en meerdere sessies met impactondernemers waarin we de hoofdpunten uit deze agenda bespraken en hebben aangescherpt. Met deze transitieagenda schetsen we de klijlijnen waarlangs we werken aan onze langetermijnambitie. We stellen per onderwerp de doelen vast voor de komende periode, maar de agenda zal zich de komende 20 jaar ook verder ontwikkelen. We nodigen je daarom nadrukkelijk uit om een reactie achter te laten.

## 1. Overheidsinkopen

De overheid koopt jaarlijks voor ruim 100 miljard euro in aan producten en diensten. Daarmee beschikt zij over een enorm potentieel om maatschappelijke doelen te realiseren. Dit potentieel wordt onbenut, omdat het inkoop- en aanbestedingsbeleid nog veelal gericht is op de laagste prijs voor producten en diensten. Het centraal stellen van maatschappelijke waarde creëert een vliegwiël voor de transitie naar een eerlijke, inclusieve en circulaire samenleving. Daarmee geeft de overheid als 'early adopter' het goede voorbeeld en volgt ze de aanbeveling van een recent WRR rapport op: 'De overheid dient veel meer haar rol als grote klant te pakken'. Hiermee wordt de positie van impactondernemingen als samenwerkingspartner van de overheid versterkt.

Het maximaliseren van maatschappelijke waarde staat feitelijk al in de Aanbestedingswet 2012, er zijn verschillende - vrijblijvende - manifesten voor maatschappelijk inkopen, en het inkoopproces biedt al veel mogelijkheden om opgavegericht in te kopen. Zo beschrijft artikel 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."* Daarnaast biedt artikel 2.82 de ruimte om opdrachten voor te behouden aan impactondernemingen waarvan het personeelsbestand bestaat uit tenminste 30% mensen met een arbeidsbeperking bestaat.

Maar het ontbreekt aan een duidelijke opdracht en beleid om deze doelstellingen te realiseren en ondernemingen merken nog weinig van deze goede intenties. Nodig zijn heldere beleidsdoelen van bovenaf in overheidsorganisaties, vertaling in inkoopbeleid, aanwijzingen voor opdrachtgevers, inkopers en contractmanagers, en controle op de uitvoering van duurzame en sociale afspraken bij leveranciers. Om maatschappelijke waarde ook in de praktijk centraal te stellen in alle overheidsinkopen, zijn we tot 7 concrete punten gekomen. Bijlage 1 bevat een uitgebreidere toelichting op de punten.



1. Verplicht duurzame en sociale kwaliteitscriteria in aanbestedingen.
2. Zie toe op naleving van sociale en duurzame afspraken.
3. Laat elke publiekrechtelijke organisatie een stevig duurzaam en sociaal inkoopbeleid opstellen.
4. Equipeer inkopers om dat beleid uit te voeren, onder andere via de ontwikkeling van een dynamische, richtinggevende gids maatschappelijke waarde.
5. Start een bewustwordingscampagne over de potentie van maatschappelijk inkopen gericht op opdrachtgevers.
6. Innoveer het inkoopproces zodanig dat het duurzame en sociale uitkomsten heeft.
7. Benut social return voor bredere doelstellingen dan arbeidsparticipatie.

## 2. Toegang tot financiering

In het huidige Nederlandse financiële systeem ondervinden impactondernemingen aanzienlijke moeilijkheden bij het verkrijgen van financiering voor groei, vooral wanneer hun financieringsbehoefte de grens van één miljoen overschrijdt. Uit de Social Enterprise Monitor van 2020 blijkt dat 65% van de impactondernemingen op zoek is naar financiering om hun groeiambities te realiseren.

Voor opschaling zoeken ondernemingen vaak naar bankleningen (CPB, 2019). Veel impactondernemingen ervaren echter moeilijkheden bij het verkrijgen van bancaire leningen, omdat banken het risico van deze ondernemingen hoger inschatten (Schätzlein et. al, 2023). Een hoog risicoprofiel voor impactondernemingen komt onder andere voort uit onbekendheid met impactvolle bedrijfsmodellen, het concurrentienadeel dat impactondernemingen ervaren, verschillen in inkomsten structuren en de aanname dat het faillissementsrisico hoger zou zijn. Onderzoek toont echter aan dat het kredietrisico van impactondernemingen vaak lager ligt en de default rate minder is dan bij traditionele ondernemingen (Cornée en Szafarz, 2014). Dit wordt ook door banken bevestigd. Het default percentage en risico van impactondernemingen zullen daarom de komende jaren worden uitgezocht.

Het hoger inschatten van risico leidt ertoe dat banken leners om garanties en onderpand vragen (Aktaş en Barbetta, 2023). Dit vormt een uitdaging voor impactondernemingen. Ze hebben doorgaans namelijk minder materiële bezittingen en inkomstenbronnen zijn onzeker doordat (gemeentelijke) garanties voor toekomstige inkomsten niet worden gegeven, zoals impactondernemingen aangeven.

Deze kredietrantsoenering belemmert impactondernemingen in hun doelen om te groeien. Veel van deze ondernemingen besluiten daardoor om niet te groeien of slechts zeer langzaam te groeien (Aktaş en Barbetta, 2023). En dit is een groot gemis voor de sociale en duurzame impact.

We streven naar veranderingen in het financiële systeem om een impactvolle toekomst voor impactondernemingen te waarborgen. Gelukkig zien we dat banken en financiële instellingen steeds meer aandacht hebben voor impactondernemingen en voornemens zijn om in de komende jaren veranderingen door te voeren. Samen met Nederlandse banken en andere financiële instellingen streven we de komende twintig jaar naar de volgende veranderingen:

#### 1. Kennis over bedrijfsmodellen van impactondernemingen

Op korte termijn is het cruciaal dat financiële instellingen de bedrijfsmodellen van impactondernemingen beter begrijpen, zodat de unieke kenmerken en positieve impact van impactondernemingen erkent worden bij het bepalen van de risico en zo een realistischere risicobepaling ontstaat.

#### 2. Beoordeling met oog voor impact

Op de lange termijn streven we naar een financieel systeem dat niet alleen het financiële risico en rendement beoordeelt, maar ook de sociaal-maatschappelijke en duurzame impact van ondernemingen waardeert. Bij het nemen van financieringsbeslissingen zou de maatschappelijke impact moeten meewegen. Dit willen we met banken uitwerken en hierin experimenteren.

#### 3. Lange termijn financiering

Voor een langdurige impact is financiering over een langere periode van belang. Impactondernemingen kunnen immers stabiel worden, meer omzet genereren en een grotere impact maken wanneer zij geduldig kapitaal aantrekken. De aflossingstermijn zou daarom langer moeten zijn voor impactondernemingen.

#### 4. Impact in het hele financiële systeem

We onderzoeken verder hoe het gehele financiële systeem bredere maatschappelijke impact kan meewegen, zodat er voldoende passende financiering beschikbaar is voor alle impactondernemingen. We willen samenwerken met pensioenfondsen en verzekeraars om te kijken hoe (gebundelde) financiering aan impactondernemingen voor hun achterban ook rendement kan opleveren. Daarnaast zetten we de experimenten met resultaatfinanciering (achteraf betalen voor de gemaakte impact) voort en verkennen we nieuwe financieringsvormen waarbij impact centraal staat. We onderzoeken ook hoe beschikbare (grote) datasets en algoritmen bij fintech-bedrijven kunnen bijdragen aan het overbruggen van kredietbeperkingen.

Om deze financieringsvormen te realiseren, zoeken we samenwerking met financiers, overheden en toezichthouders om groeifinanciering voor alle impactondernemingen toegankelijk te maken.

*[begin kadertekst]*

#### **Impact volgen**

Impactondernemingen maken op tal van manieren impact, maar het eenduidig en onderbouwd meten en weergeven van deze impact is complex, tijdsintensief en kostbaar. Naast impact *maken* vergroot de noodzaak van *meten* daarmee het concurrentienadeel. Bovendien bestaan er verschillende methoden van impactmeting, wat standaardisatie van indicatoren lastig maakt.

Een haalbare en standaard manier voor impact meten is echter essentieel voor impactondernemingen en andere actoren in het systeem, zoals inkopers en financiers. We beogen immers dat maatschappelijke waarde centraal staat bij overheidsinkopen en dat het maatschappelijk rendement wordt beoordeeld bij het toekennen van leningen. Daarnaast zorgt ESG-wetgeving voor een toenemende druk om impact te rapporteren, maar ook hierin ontbreekt het nog aan standaardisatie.

Impact volgen loopt dus als rode draad door de drie onderwerpen in deze agenda heen. Binnen het programma volgen we de verschillende initiatieven die al bestaan op impact meten en streven we naar open source gebruik van methoden. Mogelijk ontwikkelen we een aantal standaard indicatoren over de manier waarop impact in kaart gebracht kan worden.

*[einde kader]*

### 3. Kansen van ESG benutten

Grote bedrijven moeten in toenemende mate rapporteren over hun bedrijfsvoering op het gebied van milieu, maatschappij en behoorlijk bestuur. Dit gebeurt binnen de ESG-criteria (*Environmental, Social and Governance*). Hierdoor moet het bijvoorbeeld inzichtelijk worden hoeveel CO<sub>2</sub> bedrijven uitstoten, onder welke omstandigheden producten worden gemaakt en hoe zij werken aan gelijkheid tussen man en vrouw. Het idee is dat aandeelhouders, werknemers, leveranciers, financiers en overheden hierdoor weten hoe bedrijven presteren op het gebied van duurzaamheid en op basis daarvan druk kunnen uitoefenen om het beter te doen.

Aandacht voor ESG is extra belangrijk geworden, omdat de overheid en financiële wereld circulaire en sociale impact bij grote bedrijven verankeren in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld via de *CSRD*. Impactondernemingen lopen zeer voorop binnen de ESG criteria en we willen dat ze hier ook de passende erkenning voor krijgen en dit uitdragen richting grote bedrijven. Daarnaast kunnen grote bedrijven de ESG-criteria borgen door samen te werken met impactondernemingen en bij hen in te kopen. Dit biedt een kans voor impactondernemingen: ze kunnen worden gewaardeerd voor de impact die ze al maken en sectoren inspireren om te veranderen naar meer positieve sociale impact. Welke aanpak we hierop hanteren, vullen we graag samen met impactondernemingen in.

#### Verdieping van de S van ESG

De huidige ESG-criteria richten zich voornamelijk op duurzaamheid en hebben onvoldoende diepgang voor sociaal-maatschappelijke impact (de S). Op het sociale vlak stellen grote bedrijven investeerders vaak gerust met beweringen over arbeidsomstandigheden en diversiteit. Aangezien deze beweringen moeilijk te controleren zijn, worden grote bedrijven nauwelijks gemotiveerd om een sociaal-maatschappelijke bedrijfsvoering centraal te zetten. Er is verdieping nodig op de onderwerpen die vallen onder de “S” in ESG. De Europese Commissie zal de komende jaren ook de sociale impact aanvullen met elementen die ervoor zorgen dat iedereen naar vermogen kan deelnemen. Wij willen eraan bijdragen dat het belang van inclusie, diversiteit en participatie meer nadruk krijgt binnen de sociale impact van ESG. Impactondernemingen hebben hier juist een belangrijke rol in, aangezien zij de sector kunnen inspireren en regelgevers kunnen laten zien hoe sociale impact moet worden ingevuld.

#### 4. Samen verder

Op 9 oktober 2023 hebben we de eerste versie van deze transitieagenda gepresenteerd. We streven ambitieuze doelen voor alle impactondernemingen in Nederland na en zullen de komende 20 jaar het systeem van impact veranderen. De transitieagenda is echter niet in beton gegoten. Zo vullen we de kansen van ESG voor impactondernemingen de komende jaren verder in. Samen met impactondernemingen, financiers, inkopers, toezichthouders, beleid, experts en mensen in een kwetsbare situatie zullen we de transitieagenda de komende 20 jaar doorlopend ontwikkelen. We nodigen alle betrokkenen uit om aan dit proces deel te nemen en veranderingen samen vorm te geven. Dit kan door via onderaan dit artikel een reactie achter te laten of een mail te sturen naar het [programmamateam](#) van Impact door Groei.

#### Bijlagen

De lobbypunten uit paragraaf 1 met toelichting zijn opgenomen in bijlage 1. Voor het waarden van publieke inkoop is een rondetafelgesprek geweest met inkopers en experts. De ingangsnotitie voor de rondetafel, met een schets van de ontwikkelingen voor publieke inkoop en voorzet voor het verbeteren van publieke inkoop, is terug te vinden in bijlage 2.



## Bijlage 1 – lobbypunten inkoop met toelichting

1. Verplicht duurzame en sociale kwaliteitscriteria in aanbestedingen. Uitgangspunt van het inkoopbeleid wordt “opnemen van duurzame en sociale criteria, tenzij”, waarbij de aanbestedende dienst kiest voor de aanbieder die de meeste maatschappelijke waarde realiseert. Sociale en duurzame criteria worden opgenomen als gunningscriteria met een substantieel gewicht (bijvoorbeeld 33%).
2. Laat elke publiekrechtelijke organisatie een stevig duurzaam en sociaal inkoopbeleid opstellen. We moedigen aan om in dit beleid een simpele, maar heldere definitie van impactondernemingen op te nemen en impactondernemingen te betrekken bij het opstellen van dit beleid. Belangrijk is dat het beleid een vertaling naar de praktijk is van de overkoepelende duurzame en sociale doelen die publiekrechtelijke organisaties opstellen (bijvoorbeeld het coalitieakkoord van een gemeente). Dit begint bij het bijwerken van de ondersteunende instrumenten, met name Pianoo en het model inkoopbeleid van de VNG.
3. Equipeer inkopers om het beleid uit te voeren, onder andere via de ontwikkeling van een dynamische, richtinggevende gids maatschappelijke waarde. Inkopers hebben nu vooral een uitvoerende rol, het is mooi als dit wordt ‘opgewaarderd’ naar een beleidsbepalende rol (waarbij de inkoper meer sparringpartner wordt van de opdrachtgever). Zoals verwoord in de [Tendernieuwsbrief 2023](#): “Het werk van de publieke inkoper verschuift daarmee meer van het bureau (transacties begeleiden) naar de buitenwereld (samen met opdrachtgevers markten beter leren kennen en adviseren wanneer wel of niet competitie nodig is)”. De gids maatschappelijke waarde moet tot doel hebben de inkoper handvatten te bieden over hoe de verschillende maatschappelijke baten goed tegen elkaar af te wegen.
3. Start een bewustwordingscampagne om de potentie van maatschappelijk inkopen en kennis over impact ondernemers bij opdrachtgevers te vergroten. Er ligt een onbenut potentieel in de samenwerking tussen publiekrechtelijke organisaties en impactondernemingen, veelal door onvoldoende kennis bij opdrachtgevers over het aanbod van de markt van impactondernemingen. Een

campagne is zelfstandig niet de oplossing, maar wel een belangrijke actie in de korte-termijn fase.

5. Innoveer het inkoopproces zodanig dat het duurzame en sociale uitkomsten heeft.  
Subdoelen:
  1. Aanbesteding op kwaliteit met vaste prijs. De uitvrager stelt de prijs vast en laat de markt de meeste waarde voor die prijs aanbieden.
  2. Overheden moeten een eenvoudige maar effectieve marktverkenning doen in het proces voorafgaande aan aanbesteding (eventueel met buyer groups waar impactondernemingen in zitten). In de markterkenning kunnen grote verschillen zitten per industrie (facilitair, kantoorartikelen, bouw etc.).
  3. Alle aanbestedingen moeten kort en bondig worden geschreven in 'mkb-vriendelijke taal'. Grote (raam)overeenkomsten worden onder andere door juridische en formele inkoop taal zelden gewonnen door kleine-, laat staan impactondernemingen.
  4. Maak gebruik van ruimte in percelenregeling: kleine percelen mogen één-op-één worden gegund aan sociale ondernemingen, maar van deze ruimte wordt in de praktijk nog weinig gebruik gemaakt.
  5. Selecteer vooraf ondernemers die worden uitgenodigd voor meervoudige inkoop onder de Europese drempelwaarden, dus wees specifiek *wie of welke type leverancier* je als inkoper in gesprek wil.
6. Zie toe op naleving van sociale en duurzame afspraken. Het niet nakomen van sociale en duurzame afspraken (zoals de social return verplichting) kan worden meegewogen in een eventuele vervolgschrijving. Het 'afkopen' door het betalen van een boeteclausule voor het niet nakomen van afspraken is dan niet meer mogelijk.
7. Benut social return voor bredere doelstellingen dan arbeidsparticipatie. En stimuleer het voorbehouden van opdrachten voor ondernemingen die zich richten op arbeidsparticipatie a.h.v. artikel 2.82.

## 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 meerbatens 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/juridischeleafletmaatschappelijkaanbesteden-augustus2015.pdf>
- Casus Impact door Groei: Casus resultatenfonds Leeuwarden Oost:  
[https://degrotebeweging.nl/wp-content/uploads/2023/03/FNO\\_IDG\\_casus-Leeuwarden\\_online.pdf](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.

