

Publicatie

Auteurs: M.S. Houweling & B.T. Tonino
Verschenen in: Vastgoedrecht, VGR 2022/4
Datum: Augustus 2022
Titel: Maatschappelijk verantwoord inkopen: van MVI naar MVOI

Maatschappelijk verantwoord inkopen: van MVI naar MVOI

Als vervanger van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen uit 2016 (hierna: 'het Manifest MVI') heeft de Rijksoverheid recentelijk het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (hierna: 'het Manifest MVOI') gepubliceerd.¹ Het doel van dit in april 2022 uitgebrachte manifest is het verbinden van overheden en marktpartijen, en, het stimuleren van ambitieus maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen om maatschappelijke doelen te halen.² Deze maatschappelijke doelen zien onder meer op verbetering van milieu (inclusief biodiversiteit), beperking van de gevolgen van klimaatverandering, zorgen voor ketenverantwoordelijkheid en stimulering van de circulaire economie, diversiteit, inclusie en *social return*.³

1. Inleiding

In 2019 kochten de Nederlandse overheden gezamenlijk voor ruim 85 miljard euro aan producten, werken en diensten in (waarvan ongeveer 25 miljard euro is besteed in de bouwsector).⁴ Gelet op deze omvang van de jaarlijkse overheidsinkoop is de

veronderstelling dat overheden een (grote) impact op urgente maatschappelijke vraagstukken kunnen maken. Door maatschappelijk verantwoorde keuzes te maken, kunnen overheden - volgens het Manifest MVOI - ervoor zorgen dat zij, enerzijds, zelf bijdragen aan een betere wereld en, anderzijds, marktpartijen kunnen bewegen om duurzame en sociale producten te ontwikkelen en te leveren. Om overheden te stimuleren maatschappelijk verantwoord in te kopen, zijn er eerder in 2012 en 2016 vergelijkbare manifesten gepubliceerd en door vele overheidslichamen ondertekend. De opvolger van het manifest uit 2016 (Manifest MVI) betreft het Manifest MVOI dat door de Rijksoverheid in april 2022 gepubliceerd. In deze bijdrage gaan wij in op dit nieuwe manifest en geven wij met name aandacht aan de veranderingen die dit manifest omvatten ten opzichte van Manifest MVI. Overigens staat het Manifest MVOI niet op zichzelf; dit manifest is onder meer complementair aan het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023.⁵

2. Het 'oude' manifest: het MVI

Om een vergelijking te maken tussen de twee manifesten, verkennen wij eerst het in 2016 gepubliceerde Manifest MVI. Dit manifest

* M.S. Houweling en B.T. Tonino zijn beiden advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag. Het onderzoek voor deze publicatie is op 20 juni 2022 afgerond.

¹ Het Manifest MVI is te raadplegen via de website van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/08/rapport-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020>. Het Manifest MVOI is te raadplegen op de website van PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documenten/2022-05/manifest_maatschappelijk_verantwoord_opdrachtgeven_en_inkopen_2022.pdf.

² In art. 2 van het Manifest MVOI staat een korte uiteenzetting van de inhoud van deze maatschappelijke doelen.

³ Manifest MVOI, p. 10.

⁴ M.A. Steenmeijer e.a., 'De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door Nederlandse overheden. Een studie die helpt bij prioriteren voor maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI)', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2021.

⁵ Te raadplegen via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/25/uitvoeringsprogramma-2020-2023>. Zie ter zake van bouwprocessen meer uitgebreid: S. van Gulijk, 'Over de wortels van maatschappelijk verantwoord aanbesteden in het Nederlandse bouwproces', *TBR* 2021/12, p. 90.

beschrijft dat onder maatschappelijk verantwoord inkopen moet worden verstaan dat bij de inkoop door overheden de effecten op mensen, planeet, milieu en welvaart uitdrukkelijk in ogenschouw moeten worden genomen.⁶ Verder volgt uit dit manifest dat dit tot doel heeft om een concrete bijdrage te leveren aan de realisatie van verschillende beleidsdoelen zoals: het tegengaan van klimaatverandering, het realiseren van een circulaire economie, het stimuleren van innovatie en het tegengaan van mensenrechtenschendingen.⁷

Om het doel van het Manifest MVI te bereiken, diende vanaf 2016 elke deelnemer aan dit manifest een actieplan op te stellen, waarmee die partij zich committeerde aan de door haar geformuleerde ambities en plannen. Door de Rijksoverheid werd als onderdeel van het Manifest MVI jaarlijks een landelijke MVI-bijeenkomst georganiseerd, die tevens diende als evaluatiemoment. Partijen dienden zich in te spannen om hieraan deel te nemen, maar waren daartoe niet verplicht. Daarnaast was beoogd dat een deelnemer in alle lagen van de organisatie het thema maatschappelijk verantwoord inkopen aan de orde zou stellen en diende een deelnemer actief te participeren in een 'lerend netwerk'.⁸ Gedurende de looptijd kende Manifest MVI ongeveer 170 ondertekenaars. Dit waren voornamelijk ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen.⁹

Uit de evaluatie van het Manifest MVI is gebleken dat dit manifest heeft bijgedragen aan het vaker, effectiever of efficiënter toepassen van maatschappelijk verantwoord inkopen binnen de deelnemende

organisaties.¹⁰ De oorzaak hiervan is dat deelnemende organisaties vrijwillig de verschillende afspraken in het Manifest MVI zijn gaan naleven.¹¹ Een knelpunt waar desondanks in de praktijk tegenaan werd gelopen, betreft dat het Manifest voor een deel van de partijen te vrijblijvend was en dat partijen aldus (té) weinig druk op naleving van de afspraken ervoeren.¹² Daardoor lag de daadwerkelijke impact van het Manifest MVI lager dan in potentie mogelijk was. Om die reden was een ambitieuzer programma wenselijk en is uiteindelijk Manifest MVOI vastgesteld en in april 2022 gepubliceerd.

3. Ambitieuze en transparantere aanpak Manifest MVOI

De directe aanleiding voor Manifest MVOI betreft het Nationaal Plan MVI 2021-2025.¹³ Manifest MVOI geeft onder meer invulling aan het belangrijkste doel van dit nationaal plan (overigens in het Manifest MVOI benoemd als 'hoofddlijn'), te weten: 'Minder vrijblijvendheid'. Uit verschillende onderzoeken is namelijk gebleken dat er geen grote impact met inkoop op maatschappelijke doelen kan ontstaan, indien aan overheidsorganisaties de keuze wordt gelaten om al dan niet te aan de slag te gaan met hetgeen is opgenomen in Manifest MVI.¹⁴

Indien wordt overgegaan tot ondertekening van het Manifest MVOI draagt een overheidsorganisatie - gelet op de inhoud van dit manifest - bij aan het bereiken van de maatschappelijke doelen zoals die zijn benoemd in het Nationaal Plan MVI 2021-2025. Deze maatschappelijke doelen zijn onder meer het tegengaan van

⁶ Manifest MVI, p. 5.

⁷ Zie voor een meer uitgebreide, niet-limitatieve, lijst met beleidsdoeleinden: Manifest MVI, p. 5. Zie ook: W.A. Janssen en N. van Wijk-van Gilst, 'Maatschappelijk verantwoord aanbesteden: van mogelijkheden naar verplichtingen in een veranderende maatschappelijke context', *TBR* 2021/13, p. 98.

⁸ Manifest MVI, p. 8.

⁹ Alle ondertekenaars staan vermeld op de website van PIANOo.

¹⁰ Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015 – 2020, te raadplegen via:

[https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/do](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Evaluatie%20Plan%20van%20Aanpak%20MVI%202015-2020-april2020.pdf)

[cuments/Evaluatie%20Plan%20van%20Aanpak%20MVI%202015-2020-april2020.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Evaluatie%20Plan%20van%20Aanpak%20MVI%202015-2020-april2020.pdf).

¹¹ Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015 – 2020, p. 58-66.

¹² Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015 – 2020, p. 58-66.

¹³ Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025, digitaal te raadplegen via: [https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/do](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2021-02/plan_mvi_opdrachtgeven_met_ambitie_inkopen_met_impact_2021-2025-jan2021.pdf)

[cuments/2021-02/plan_mvi_opdrachtgeven_met_ambitie_inkopen_met_impact_2021-2025-jan2021.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2021-02/plan_mvi_opdrachtgeven_met_ambitie_inkopen_met_impact_2021-2025-jan2021.pdf).

¹⁴ Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025, p. 18.

klimaatverandering, het tegengaan van milieuverontreiniging, het stimuleren van ketenverantwoordelijkheid van bedrijven en het stimuleren van een diverse en inclusieve samenleving. Kortom, met (vrijwillige) ondertekening zal de desbetreffende deelnemer verantwoordelijkheid dragen om deze doelen te halen (bijv. artikel 3 Manifest MVOI). Deze verantwoordelijkheid gaat - conform het uitgangspunt van het Manifest MVOI - echter niet gepaard met juridisch afdwingbare verplichtingen. Er is voor gekozen dat - in lijn met Manifest MVI - de afspraken van Manifest MVOI niet in rechte afdwingbaar zijn (zie art. 9 Manifest MVOI).

Het inhoudelijke uitgangspunt van het Manifest MVOI is dat elke deelnemer zijn eigen weg bewandelt. Afhankelijk van de (financiële) mogelijkheden, het inkoopbeleid en de ervaring bij een deelnemer, kan een overheidsorganisatie bepalen bij welke stap van stappen 1-5 (de inhoud hiervan lichten wij later toe) van het Manifest MVOI wordt gestart en hoeveel stappen in een bepaalde periode worden beoogd om te zetten. De ene organisatie houdt zich bijvoorbeeld al jaren met maatschappelijk verantwoord inkopen bezig, terwijl de andere organisatie nog maar kort ervaring heeft met het aanwenden van de inkoopkracht voor maatschappelijke doeleinden. Daarom is het volgens het Manifest MVOI van belang dat elke partij zich op het gebied van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen op haar eigen niveau kan ontwikkelen (zie art. 3 Manifest MVOI). Met het navolgende zullen we meer specifiek de inhoud van het Manifest MVOI bespreken.

4. Inhoud van het Manifest MVOI

Eigen startpunt en ambities

Het Manifest MVOI onderscheidt vijf stappen die deelnemers kunnen zetten voor de aanpak van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkoop: stap 1 'afweging', stap 2 'pilots', stap 3 'verbreding', stap 4 'borging' en stap 5 'leiderschap'.¹⁵ Deze stappen bouwen op elkaar voort, waarbij geldt dat stap 1 begint bij bewustwording en het vergaren van kennis over maatschappelijk verantwoord inkopen en

stap 5 eindigt bij dat de organisatie bij iedere inkoop 'maatschappelijk verantwoord inkopen' toepast en leiderschap toont richting marktpartijen en andere overheidsinstanties.

Opstellen actieplan

Manifest MVOI schrijft voor dat elke deelnemer haar eigen actieplan 'Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen' opstelt. In dit plan moet elke deelnemer ten minste opnemen aan welke maatschappelijk doelen hij wil bijdragen, met welke ambitie en hoe de voortgang wordt gemonitord. Uit het Manifest MVOI volgt dat om te komen tot een effectief actieplan, het van belang is om breed draagvlak binnen de organisatie te hebben en er voldoende tijd en middelen moet zijn om de ambities te kunnen realiseren.¹⁶ Voor het opstellen van een actieplan zijn er verschillende hulpmiddelen. Zo is er een format dat deelnemers kunnen gebruiken bij het opstellen van hun actieplannen. Ook is de *webtool ISO 2040* te gebruiken voor het ontwikkelen van het actieplan.

Monitoring

Het Manifest MVOI laat het niet bij het opstellen van een actieplan, maar streeft ernaar dat door middel van monitoring de ambities van maatschappelijk verantwoord inkopen daadwerkelijk worden gerealiseerd. In het Manifest MVOI wordt monitoring gezien als 'een randvoorwaarde voor bewustwording, doorlopend *commitment* en sturing op resultaten'.¹⁷ De partijen kiezen zelf hoe zij monitoren en welke methodes zij daarvoor gebruiken. Monitoring begint met een nulmeting om te bepalen waar de organisatie staat en waar de grootste kansen zitten om maatschappelijke impact generen. Vervolgens wordt in de toekomst deze nulmeting vergeleken met de op dat moment behaalde prestaties. Partijen moeten in dit kader jaarlijks een rapportage maken over de voortgang, die vervolgens gerapporteerd wordt aan het eigen bestuur en ook wordt toegestuurd aan PIANOo. Om de partijen te ondersteunen bij de uitvoering van de monitoring kan er gebruik gemaakt worden

¹⁵ Zie voor de inhoud van elk van de stappen art. 4 van het Manifest MVOI.

¹⁶ Manifest MVOI, p. 13.

¹⁷ Manifest MVOI, p. 13.

van de 'Handreiking Monitoring en Contractuele borging MVI'. Met name door middel van voornoemde monitoring gaat Manifest MVOI ervan uit dat er bij de deelnemers minder vrijblijvendheid ten opzichte van de afspraken van dit manifest zal zijn.

Toepassing Internationale Sociale Voorwaarden

Voor de toepassing van het maatschappelijk doel 'Internationale Sociale Voorwaarden', ook wel ketenverantwoordelijkheid genoemd, kunnen de partijen kiezen om aansluiting te zoeken bij diverse initiatieven waarbij bedrijven en bedrijfssectoren werken aan de implementatie van de OESO-richtlijnen voor multinationale onderneming.

Aanvullende afspraken

Aanvullend op het Manifest MVOI kunnen overheidsinstanties afspraken maken over het concreet behalen van doelen via maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen in kansrijke sectoren of productgroepen. In het Manifest MVOI worden als voorbeeld van dergelijke aanvullende afspraken de strategie 'Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur' en de strategie 'Emissieloze bouwplaats' genoemd. Door aansluiting bij dergelijke initiatieven kan er volgens het Manifest MVOI een grote impact gemaakt worden.¹⁸

Als gevolg van Manifest MVOI zouden gegadigden bij inkoopprocedures mogelijk met andere eisen of contractvoorwaarden kunnen worden geconfronteerd dan dat zij gewend zijn van de verschillende aanbestedende diensten, waarbij geldt dat de inschrijfeisen en/of de

inschrijvingsstukken waarschijnlijk meer gericht zullen zijn op maatschappelijke thema's.

5. Slotbeschouwing

Van een levensgrote verandering van het Manifest MVI naar het Manifest MVOI is er geen sprake. Dat neemt niet weg dat uit het Manifest MVOI wel degelijk ambitie volgt. De meest opvallende wijziging is die van het toevoegen van het aspect 'opdrachtgeven'. Door deze toevoeging wordt benadrukt dat maatschappelijk verantwoord inkopen niet alleen een speerpunt is voor een inkoopafdeling, maar voor de gehele organisatie. Een belangrijke inhoudelijke verandering is ook gelegen in het gegeven dat er in het Manifest MVOI concrete stappen zijn opgenomen die overheidsinstanties kunnen zetten. In het Manifest MVI uit 2016 ontbreken dergelijke stappen. Voor deelnemers aan het Manifest MVOI is het zodoende mogelijk om zelf, binnen het kader van deze vijf stappen, te kiezen voor de mate van vooruitgang die zij willen boeken ter verwezenlijking van de maatschappelijk doelstellingen. Een andere belangrijke wijziging is gelegen in de verplichte jaarlijkse monitoring en rapportage. Door dit verplicht te stellen is het Manifest MVOI voor de deelnemers minder vrijblijvend dan het Manifest MVI, zij het dat naleving van dit manifest - omdat er van juridische afdwingbaarheid geen sprake is - van de deelnemer zelf afhankelijk blijft. Al met al, is het voor nu te vroeg om te beoordelen hoe groot de invloed van het Manifest MVOI gaat zijn, maar kijken wij uit naar de eerste evaluatie!

Auteurs: M.S. Houweling en B.T. Tonino

¹⁸ Manifest MVOI, p. 14.