



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Vernieuwing **nationale monitor** maatschappelijk verantwoord **opdrachtgeven en inkopen (MVOI)**

Vernieuwing nationale monitor maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI)

RIVM-briefrapport 2025-0154

Colofon

© RIVM 2026

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

DOI 10.21945/RIVM-2025-0154

L.I. Pieters (auteur), RIVM
A. Hollander (auteur), RIVM
M. Garcia Valicente (auteur), RIVM
M. van Bodegraven (auteur), RIVM
T. De Bruycker (auteur), RIVM
J. Coenen (auteur), RIVM

Contact:

Lowik Pieters

Centrum Duurzaamheid, Gezondheid en Milieu (DMG)

lowik.pieters@rivm.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het kader van de Monitor Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen.

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven

Nederland

www.rivm.nl

Publiekssamenvatting

Vernieuwing nationale monitor maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen (MVOI)

De overheid koopt elk jaar veel producten en diensten in, zoals energie, gebouwen, computers en catering. De overheid wil hierbij het klimaat en het milieu zo min mogelijk belasten. Ook wil het mensen helpen die moeilijk een baan kunnen vinden. Deze manier van inkopen heet Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI).

Het RIVM onderzoekt sinds 2015 de effecten van MVOI. Het doet dat om te meten of deze manier van inkopen helpt om de klimaat- en maatschappelijke doelen te halen. Hiervoor wordt onder andere gekeken naar minder CO₂-uitstoot, meer hergebruik van materialen, betere werkomstandigheden en toegang tot werk.

Dit keer heeft het RIVM een methode ontwikkeld om de effecten van MVOI beter te kunnen meten ('meetkader'). De oude methode gaf te weinig informatie, omdat niet alle benodigde data beschikbaar waren of op dezelfde manier verzameld werden. Dat komt omdat de verschillende overheden, zoals ministeries, gemeenten en waterschappen, op een eigen manier werken. Dit maakt het lastig om data te verzamelen, te gebruiken en met elkaar te vergelijken. Daardoor was vaak niet duidelijk in hoeverre overheden hun doelen echt halen.

Het meetkader is een stappenplan dat duidelijk beschrijft welke partij wanneer welke informatie moet verzamelen om de gevolgen van inkopen op de maatschappij structureel te kunnen meten. Het maakt het ook makkelijker om resultaten te vergelijken tussen verschillende overheidsorganisaties, zoals gemeenten, ministeries en waterschappen. Dit helpt overheden om te laten zien wat ze bereiken met hun inkoopbeleid en of ze de doelen halen. Als blijkt dat ze hun doelen niet op tijd halen, kunnen ze hun inkoopbeleid aanpassen. Overheden kunnen zo beter bepalen waar ze hun geld aan uitgeven. Ook kunnen ze open zijn over wat ze doen om van elkaar te leren. Zo wordt belastinggeld beter en efficiënter besteed.

Het RIVM doet dit onderzoek in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het RIVM gaat het meetkader in 2026 testen. Het adviseert de partijen die daarbij betrokken zijn, om samen te werken en duidelijk af te spreken wie wat doet.

Kernwoorden: Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen, MVOI, meetkader, milieuvoetafdruk, milieueffecten, contractmanagement, inkoop, circulaire economie, duurzaamheid, klimaatverandering, biodiversiteit

Synopsis

Revised national monitor for socially responsible procurement (SRP)

Every year, the Dutch government buys a wide range of goods and services such as energy, buildings, computers and catering. The government wants to minimise the impact of these purchases on the climate and the environment. Additionally, it hopes to support people who are struggling to find work. This approach is known as Socially Responsible Public Procurement (SRPP).

The National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) has been investigating SRPP's impact since 2015. In doing so, it aims to determine whether this approach to procurement contributes to achieving social and climate goals. RIVM looks at factors such as reduced carbon emissions, increased reuse of materials, better working conditions and access to employment.

RIVM has now developed an improved 'monitoring and evaluation framework' (M&E framework) to measure SRPP's impact. The previous framework did not provide enough information, as not all the data required were available nor collected using the same methods. This is because authorities, such as ministries, municipalities and water authorities, vary in their ways of working. That makes it harder to collect, use and compare data. For this reason, it was difficult to determine the extent to which authorities were actually achieving their goals.

The M&E framework serves as a stepwise approach, clearly describing which parties must collect what information and when to enable the systematic monitoring of procurement's societal impact. It also makes it easier to compare results across different government organisations such as municipalities, ministries and water authorities. This can help authorities demonstrate the impact of their procurement policies and assess whether they are achieving their intended goals. If they are lagging behind, they can adjust their procurement policies. This supports authorities in making better decisions about where to allocate their money. They can also learn from each other by being open about their procurement practices. This enables taxpayers' money to be put to better, more efficient use.

This study was commissioned by the Dutch Ministry of Infrastructure and Water Management. RIVM expects to test the monitoring and evaluation framework in 2026. RIVM recommends that the parties involved collaborate with each other and establish clear agreements about their roles and responsibilities.

Keywords: Socially Responsible Public Procurement, SRPP, monitoring and evaluation framework, environmental footprint, environmental impact, contract management, procurement, circular economy, sustainability, climate change, biodiversity

Inhoudsopgave

Samenvatting — 9

1 Inleiding — 13

2 Beleidscontext — 17

2.2 Nationaal beleid en plannen — 17

2.3 Europese en internationale kaders — 18

3 Theoretisch kader — 23

3.1 Definities doelmatigheid en doeltreffendheid — 23

3.2 Beleidsevaluatiekader (Theory of Change) — 24

3.3 Methodologische uitdagingen binnen het beleidsevaluatiekader — 26

4 Empirische basis — 29

4.1 Methoden — 29

4.2 Dataverzameling — 29

4.3 Analyse — 30

5 Huidige monitoring en knelpunten — 31

5.1 Knelpunten in data, methoden en governance — 31

5.2 Behoeften van stakeholders — 34

6 Ontwerp vernieuwd meetkader MVOI — 37

6.1 Afbakening van productgroep en organisatiecluster — 38

6.2 Selectie van indicatoren per type monitoring — 40

6.3 Dataverzameling — 46

6.4 Meetkader toegepast op MVOI — 50

6.5 Validiteitsborging: Uitdagingen meten doelmatigheid en doeltreffendheid binnen MVOI — 53

7 Implementatievoorwaarden — 57

7.1 Organisatorische voorwaarden — 57

7.2 Risicoanalyse — 58

7.3 Lerend monitoren — 58

8 Discussie — 59

8.1 Beleidscontext en -ontwikkelingen — 59

8.2 Aannames meetkader — 60

8.3 Reikwijdte monitoring — 60

8.4 Uitvoering meetkader: rolverdeling en verantwoordelijkheden — 60

8.5 Uitvoering meetkader: databehoeftes — 62

8.6 Uitvoering meetkader: validatie — 63

8.7 Communicatie over monitoringsresultaten — 63

9 Conclusie en aanbevelingen — 65

Dankbetuiging — 67

Literatuur — 69

Verklarende woordenlijst – 73

Bijlage 1 Vragenlijst interviews – 75

**Bijlage 2 Verslag workshops vernieuwing MVOI 24-06-2025 en
22-09-2025 – 77**

**Bijlage 3 Verdieping en toepassing van een Spend-
Impactanalyse (SIA) – 83**

Bijlage 4 Beschrijving van aannames en externe factoren – 85

Samenvatting

De Nederlandse overheid koopt jaarlijks veel producten en diensten in. Denk aan energie, wegen, gebouwen, computers en catering. De overheid wil bij deze inkopen zoveel mogelijk rekening houden met het milieu en de maatschappij. De manier waarop de overheid haar inkoop inzet om maatschappelijke doelen te ondersteunen, wordt Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) genoemd. Het RIVM onderzoekt hoe goed de overheid dit doet in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in het kader van het Nationaal Plan MVI 2021-2025. Het doel is om te meten of de overheid door haar inkopen echt bijdraagt aan belangrijke doelen, zoals minder CO₂-uitstoot, meer hergebruik van materialen, het verbeteren van werkomstandigheden en toegang tot de arbeidsmarkt.

Wat is onderzocht?

Het RIVM heeft gekeken naar hoe de overheid nu meet wat de effecten zijn van MVOI op het milieu en de maatschappij en hoe dit met een stappenplan ('meetkader') kan worden verbeterd. Het meten van effecten gebeurde tot nu toe op verschillende manieren. Hierdoor zijn niet alle data volledig of goed vergelijkbaar. Het is dan ook lastig om te weten of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden gehaald. De verschillende soorten overheden, zoals ministeries, gemeenten en waterschappen, werken elk op hun eigen manier. Deze knelpunten maken het moeilijk om doelmatigheid en doeltreffendheid van MVOI eenduidig te beoordelen en om bruikbare sturingsinformatie te genereren per type overheidsorganisatie.

Vernieuwd meetkader

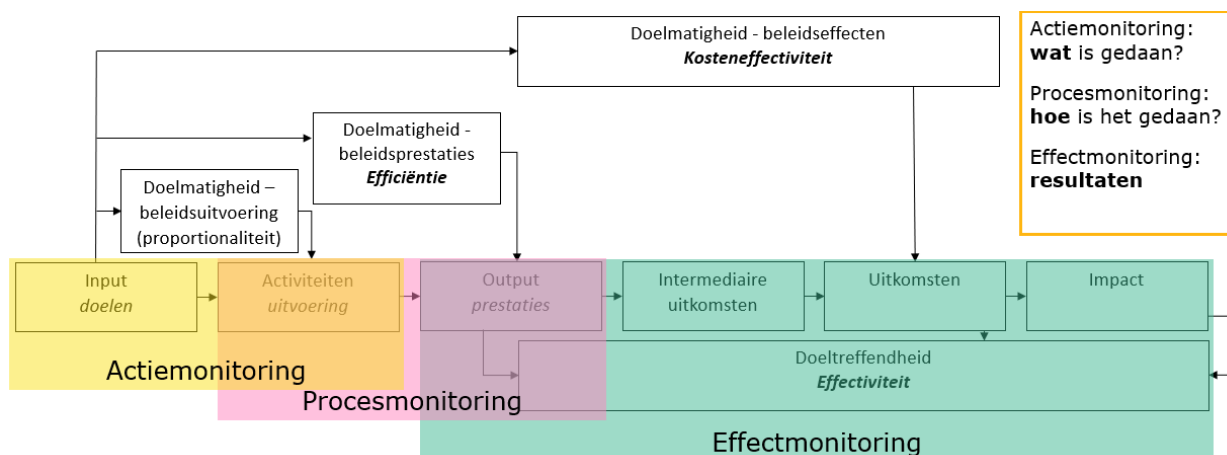
Om deze uitdagingen aan te pakken heeft het RIVM een meetkader ontwikkeld, geïnspireerd op de *Theory of Change* (ToC). Het meetkader biedt een gestructureerde aanpak om de samenhang tussen inkoopbeleid, uitvoering en maatschappelijke effecten systematisch te analyseren. Deze benadering gaat ervan uit dat beleidsdoelen worden bereikt via een samenhangende keten van activiteiten, onderliggende aannames en verwachte effecten, waarbij expliciet aandacht is voor plausibele verbanden tussen acties en uitkomsten/impact. Het meetkader is opgezet als een stapsgewijze aanpak, met de volgende stappen:

1. Bepaal scope: stel een referentiesituatie op en stel vast welke productgroepen en organisatieclusters prioriteit hebben.
2. Selecteer indicatoren: kies per monitoringstype (actie, proces, effect) de meest relevante indicatoren.
3. Verzamel data: organiseer het proces per ToC-schakel en leg aggregatie-afspraken vast.
4. Analyseer effecten: meet, vergelijk en verklaar prestaties op organisatie- en clusterniveau.
5. Borg validiteit: toets methodologische uitdagingen.

Hierbij wordt gebruikgemaakt van verschillende vormen van monitoring die aansluiten bij de logica uit de ToC:

- Actiemonitoring om vast te stellen welke acties worden uitgevoerd. Dit is om inzicht te krijgen in de acties die overheden ondernemen om de doelen te realiseren, zoals het toepassen van specifieke aanbestedingscriteria, gunningsmethoden of afspraken in contractmanagement.
- Procesmonitoring om te beoordelen hoe deze acties worden uitgevoerd door leveranciers, dat wat direct is geleverd binnen de aanbesteding.
- Effectmonitoring om inzicht te krijgen in de gerealiseerde milieu en sociale effecten, en bredere maatschappelijke impact.

Figuur 1 Typen monitoring in de Theory of Change (ToC).



Wat levert het op?

Met het meetkader kunnen overheden en andere betrokkenen beter zien in hoeverre hun inkoopbeleid bijdraagt aan milieu en sociale doelen, zonder te suggereren dat waargenomen effecten eenduidig en volledig aan MVOI kunnen worden toegeschreven. Hierdoor ontstaat ruimte voor leren, bijsturen en verantwoording, met expliciet aandacht voor aannames en verschillen tussen typen overheidsorganisaties.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. Werk samen bij het verzamelen en uitwisselen van gegevens, bijvoorbeeld tussen inkopers, beleidsafdelingen, uitvoeringsorganisaties en externe dataleveranciers.
2. Zorg voor duidelijke afspraken en een centrale coördinatie van de monitoring, waaronder definities, datastromen en rapportage.
3. Start met eenvoudige metingen en breid deze stap voor stap uit.
4. Betrek verschillende partijen, zoals inkopers, beleidsmakers en experts, op relevante momenten in de opzet, uitvoering en interpretatie van de monitoring.
5. Evalueer en verbeter het meetkader regelmatig, en zorg voor transparante terugkoppeling en communicatie over de resultaten.

Dankzij dit meetkader kunnen overheden beter laten zien wat ze bereiken met hun inkoopbeleid. Dit helpt niet alleen bij het halen van

klimaat- en andere doelen, maar zorgt er ook voor dat belastinggeld doelgericht wordt besteed.

Het RIVM gaat dit meetkader in 2026 met een nader te bepalen casus testen.

Rekenvoorbeeld: MVOI-monitoring bij cateringdiensten van provincies

Stel, de 12 Nederlandse provincies willen in 2030 samen 35% minder CO₂-uitstoot dan in 2020 (toen: 300 ton CO₂-eq). Dit doel wordt onder andere aangepakt via inkoop van duurzamere catering.

Tussen 2020 en 2025 passen alle provincies hun cateringbeleid aan, soms via MVOI-interventies (zoals een inkoopreis van plantaardig voedsel), soms door andere beleidskeuzes (zoals gezondheidsbeleid) of autonome ontwikkelingen (zoals prijsontwikkelingen). Drie provincies (A, B, C) hebben expliciete MVOI-doelen gesteld voor het cateringaanbod.

Hun aanbestedingseisen (acties) om deze doelstelling te behalen zijn:

- Provincie A: 80% plantaardige opties;
- Provincie B: 100% lokaal geteeld voedsel;
- Provincie C: 60% plantaardige opties, 10% kleinere porties.

De andere negen provincies voeren wel vernieuwingen door, maar zonder expliciete MVOI-eisen.

Uit procesmonitoring blijkt dat de afspraken niet volledig worden gehaald:

- Provincie A bereikt 60% plantaardig (tegen €6.000 extra kosten);
- Provincie B haalt 90% lokaal (tegen €12.000 extra kosten);
- Provincie C bereikt 40% plantaardig en 10% kleinere porties (tegen €3.500 extra kosten).

Deze kosten zijn vergeleken met hun eigen situatie in 2020, niet met een marktstandaard.

Effectmonitoring laat zien dat de totale uitstoot in 2025 uitkomt op 200 ton CO₂-eq: een reductie van 100 ton (33%). Dit wordt verdeeld over expliciete MVOI-maatregelen (A: 22 ton, B: 18 ton, C: 20 ton) en andere factoren (de overige provincies: 40 ton). De reducties bij A, B en C zijn plausibel door hun MVOI-beleid, maar andere ontwikkelingen spelen ook een rol.

De kosteneffectiviteit is:

- Provincie A: €272 per ton CO₂-eq reductie;
- Provincie B: €667 per ton;
- Provincie C: €175 per ton.

Provincie A behaalt de grootste reductie, maar C doet dat het meest kosteneffectief. Het cluster ligt met 33% reductie in 2025 bijna op koers voor het doel van 35% in 2030. Effectmonitoring helpt om de bijdrage van MVOI te begrijpen binnen het geheel, zonder harde causaliteitsclaims.

1 Inleiding

Het RIVM monitort in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het kader van het Nationaal Plan MVI 2021-2025¹ de inzet en het effect van het inkoopbeleid van de Nederlandse publieke sector. Deze sector bestaat uit alle aanbestedingsplichtige overheidsorganisaties, van de rijksoverheid tot scholen en drinkwaterbedrijven. Sinds 2015 voert het RIVM deze monitoring uit via de tweejaarlijkse nationale monitor Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) en de zogeheten spend-impact analyse (De Valk et al., 2019; Steenmeijer et al., 2021).

De spend-impact analyse biedt inzicht in de milieuoetafdruk die samenhangt met overheidsuitgaven aan verschillende productgroepen door de Nederlandse overheid. Deze analyse maakt zichtbaar waar potentiële milieu impact hotspots liggen in de overheidsuitgaven, maar biedt geen basis om uitspraken te doen over de effectiviteit (doeltreffendheid) en doelmatigheid van specifieke MVOI-interventies, zoals aanbestedingscriteria of gunningsmethoden.

De huidige monitor kent enkele knelpunten. Zo is deze niet representatief voor alle publieke inkopen, is de uitvoering arbeidsintensief en is sprake van een hoge non-respons. Ook ontbreekt het aan inzicht op het niveau van afzonderlijke typen overheidsorganisaties, zoals gemeenten, ministeries en provincies. Bovendien blijft onduidelijk in hoeverre waargenomen veranderingen in prestaties en uitkomsten plausibel samenhangen met MVOI-beleid, aangezien effecten vaak vertraagd optreden en beïnvloed worden door externe factoren zoals marktontwikkelingen en ander beleid (Pieters et al., 2025).

Bij ministeries en medeoverheden bleek dat, mede om deze redenen, de behoefte groeit aan een vernieuwde monitoraanpak. Die aanpak is bedoeld om het mogelijk maken om maatschappelijke doelen per type overheidsorganisatie te volgen, bijvoorbeeld voor alle gemeenten gezamenlijk, met een efficiënte inzet van middelen en meer bruikbare inzichten voor beleid en uitvoering.

In het Nationaal Plan MVI 2021-2025 (Rijksoverheid, 2021) zijn zes maatschappelijke doelen benoemd waaraan MVOI bijdraagt:

- Het tegengaan van klimaatverandering;
- Het stimuleren van een circulaire economie;
- Het tegengaan van milieuverontreiniging, mede ter bescherming van de biodiversiteit;
- Het stimuleren van een diverse en inclusieve samenleving en bedrijfsleven;
- Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt;

¹ Met medefinanciering van het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- Het voorkomen of aanpakken van misstanden voor mens en milieu in internationale ketens.

Deze doelen zijn breed geformuleerd en gelden voor verschillende typen overheidsorganisaties, die sterk uiteenlopen in schaal, taken en inkooppraktijk. Dit maakt het noodzakelijk om monitoring niet alleen op nationaal niveau, maar ook op het niveau van organisatieclusters (bijvoorbeeld alle waterschappen samen) vorm te geven.

Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag

Het doel is het ontwikkelen van een methodologie waarmee periodiek en op consistente wijze inzicht kan worden verkregen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van MVOI, met gerichte sturingsinformatie per type overheidsorganisatie². Daarbij wordt expliciet erkend dat MVOI slechts één van de factoren is die maatschappelijke effecten beïnvloeden, en dat het onderzoek zich richt op het onderbouwen van plausibele bijdragen in plaats van het vaststellen van harde causaliteit.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe en in welke mate kan de doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) van MVOI worden gemeten en gemonitord, met sturingsinformatie per type overheidsorganisatie?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn deelvragen opgesteld die betrekking hebben op de beleidscontext, het theoretisch kader, de rol van de stakeholders en de randvoorwaarden voor implementatie:

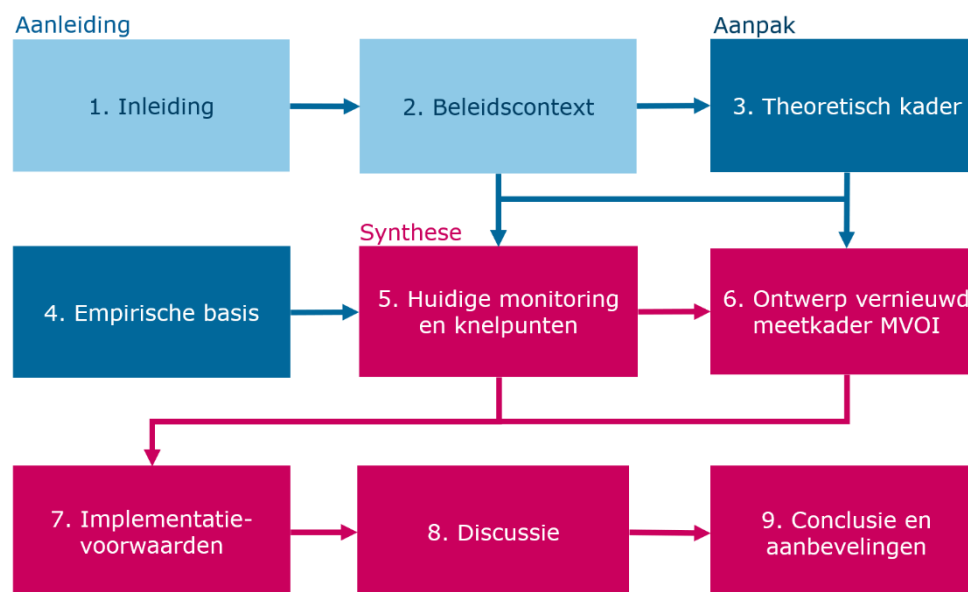
Deelvraag	Behandeld in
Welke (inter)nationale beleidsontwikkelingen spelen een rol in doelstellingen en monitor/datapunten voor MVOI en hoe?	Hoofdstuk 2
Wat betekent doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek in relatie tot MVOI?	Hoofdstuk 3 en 6
Welke belanghebbenden moeten betrokken worden in de opzet (doelbereik, monitorpunten) en uitvoering (dataleveranciers, interpretatie en rapportage) en hoe?	Hoofdstuk 5 en 6
Welke randvoorwaarden en governance-structuren zijn nodig voor een succesvolle implementatie en borging van het monitorplan?	Hoofdstuk 7

² Hiervoor wordt de indeling in typen overheidsorganisaties uit Steenmeijer et al. (2021) aangehouden. Dat zijn: 1) Rijksoverheid: ministeries en rijksdiensten; 2) Provincies; 3) Waterschappen; 4) Gemeenten; 5) Academische ziekenhuizen; 6) Scholen: basis, voortgezet, mbo, hbo en universiteiten; 7) Sociale zekerheidsfondsen (bijv. het UWV, zorgverzekeraars en de belastingdienst); 8) Speciale sectorbedrijven zoals drinkwaterbedrijven, netwerkbedrijven, vervoersbedrijven (bijv. openbaar en Schiphol).

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit negen onderdelen die samen de aanleiding, aanpak en synthese van een vernieuwd monitoringskader voor MVOI beschrijven (Figuur). De aanleiding omvat naast deze inleiding een beschrijving van de beleidscontext (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een aanpak beschreven met het theoretisch kader (hoofdstuk 3) en de empirische basis (hoofdstuk 4). Uit de aanleiding en aanpak volgt een synthese. Met de aanpak zoals beschreven in de empirische basis uit hoofdstuk 4 en de kennis van de beleidscontext uit hoofdstuk 2 zijn workshops en interviews gehouden die een beschrijving geven van de huidige monitoring en knelpunten (hoofdstuk 5). Vervolgens wordt op basis van dit hoofdstuk en de methodologie uit het theoretisch kader (hoofdstuk 3) een voorstel voor een vernieuwd meetkader MVOI (hoofdstuk 6) gedaan. Hieruit volgt een beschrijving van implementatievoorwaarden bij het uitvoeren van de monitor (hoofdstuk 7). Het rapport sluit af met een discussie (hoofdstuk 8) en een hoofdstuk met een samenvattende conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 9).

Figuur 1.1 Schematische visualisatie van de rapportstructuur.



2 Beleidscontext

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd welk bestaand en voorgenomen beleid de randvoorwaarden schept waarbinnen de monitor moet functioneren. Hier wordt het huidige en voorgenomen regionale en (inter)nationale beleid rond MVOI geduid in relatie tot monitoring. Aan relevante (beleids)stukken wordt direct gerefereerd met een hyperlink.

2.1 Regionale initiatieven

In mei 2025 hebben CE Delft en Planet+Partners, in opdracht van de gemeente Rotterdam samen met andere grote gemeenten en PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden een handreiking gepubliceerd voor het monitoren van MVOI. Hierin staat [een set indicatoren en procesvragen](#) die overheden kunnen gebruiken om per thema op dezelfde manier te rapporteren over MVOI (De Graaff et al., 2025).

Deze handreiking wordt verder uitgewerkt in het nationale traject Regie op de Monitoring (paragraaf 2.2), waarin onder meer eenduidige definities, doelstellingen en indicatoren voor MVOI-monitoring door overheden opgesteld. Daarnaast worden hierin ook uitgangspunten voor de data-governance uitgewerkt om datakwaliteit te waarborgen.

2.2 Nationaal beleid en plannen

De maatschappelijke doelen uit het Nationaal Plan MVI 2021-2025 (Rijksoverheid, 2021) zijn vertaald naar zes zogenoemde MVOI-thema's: klimaat, circulair, milieu en biodiversiteit, diversiteit en inclusie, ketenverantwoordelijkheid en *social return* (Figuur). Ondertekenaars van het MVOI-Manifest worden geacht een MVOI-actieplan op te stellen waarin duidelijk wordt gemaakt met welke concrete acties zij invulling geven aan deze zes thema's.

Figuur 2.1 Zes MVOI-thema's uit het Nationaal Plan MVI 2021-2025 (Rijksoverheid, 2021).



De aankomende Agenda MVOI 2026-2030 geeft aan hoe de Rijksoverheid publieke opdrachtgevers wil ondersteunen bij MVOI. Eén van de programmalijnen uit de Agenda MVOI 2026-2030 is "Monitoring en evaluatie". Hierin worden de kaders voor impactmonitoring van het uitvoeringsprogramma geschetst. Uitgangspunt daarbij is zowel (vrijwillige) zelfmonitoring door individuele publieke opdrachtgevers, als een overkoepelende impactmonitoring op nationaal niveau.

Het traject Regie op de Monitoring biedt hier handvatten voor. In 2024 zijn in dat kader al monitoringsmethoden en -instrumenten voor MVOI in kaart gebracht (KPMG, 2024). In de volgende stap worden definities en kernprestatie indicatoren (KPI's) opgeleverd en hoe deze aansluiten bij (bovenliggende) beleidsdoelen. Het is de bedoeling dat individuele publieke opdrachtgevers hiermee op een geharmoniseerde manier kunnen gaan meten en rapporteren over de voortgang van hun actieplannen.

De programmalijn "Monitoring en evaluatie" uit de Agenda MVOI 2026-2030, waar het traject Regie op de Monitoring onder valt, moet een duidelijker beeld geven wat precies onder MVOI wordt verstaan en wat niet, welke acties en processen kunnen worden gemeten en hoe. Het voorgestelde meetkader in dit rapport beschrijft de wetenschappelijke context voor de vertaling van deze acties en processen naar maatschappelijke impact (effectmonitoring).

2.3 Europese en internationale kaders

Europese regels en richtlijnen bepalen welke eisen gelden voor overheidsopdrachten, en hebben daarmee invloed op hoe MVOI in de lidstaten moet (gaan) worden gemonitord. Belangrijke ontwikkelingen zijn:

- Groene overheidsopdrachten (Green Public Procurement, GPP), zoals gedefinieerd in [COM-2008-400](#) uit 2008, met [plan voor een update in 2026](#). GPP is een vrijwillig instrument en maakt deel uit van het bredere kader van Strategische Aanbestedingen, Sociaal Verantwoorde Aanbestedingen en Innovatieve Aanbestedingen. Een beperkt aantal vrijwillige GPP-criteria zijn door de Europese Commissie al ontwikkeld voor [verschillende productgroepen](#). Deze sluiten veelal aan bij reeds bestaande milieucriteria als Milieukeur, Energy Star en de Ecodesign-richtlijn.
 - o In het actieplan voor GPP ([COM-2008-400](#)) staat dat gewerkt moet worden aan uitbreiding van de criteria en aan harmonisatie tussen lidstaten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen 'kerncriteria' en 'uitgebreide criteria'. Op dit moment zijn de Nederlandse MVOI-criteria uitgebreider zijn dan wat Europees wordt aanbevolen, wat betekent dat Nederland een van de koplopers is binnen GPP.
 - o Het Joint Research Centre (JRC) van de Europese Commissie is in 2020 begonnen met het updaten van MVOI-criteria. Inmiddels zijn nieuwe criteria voorgesteld voor ICT (Alfieri et al., 2021), gebouwen (Ranea Palma et al., 2024), cateringdiensten (García-Herrero et al., 2025). De huidige GPP-niveaus in [de best presterende lidstaten zullen als basis gaan dienen voor geharmoniseerde EU-criteria](#). De lidstaten

- moeten regelmatig verslag doen over hun criteria-ontwikkeling tijdens coördinatievergaderingen.
- Ecodesign richtlijn (2009/125/EC): deze stelt minimum verplichte ecologische eisen aan energieverbruikende en energiegerelateerde producten die in de EU worden verkocht. De richtlijn wordt verder geïmplementeerd via productspecifieke verordeningen. Er is een [overzicht van de productspecifieke eisen](#). Deze richtlijn wordt vervangen door de ESPR, zie hieronder.
 - [Ecodesign for Sustainable Products Regulation](#) (ESPR): deze vervangt de Ecodesign richtlijn via een overgangsregime sinds de inwerkingtreding in 2024, dat loopt tot 2030. De reikwijdte van de ESPR is breder dan alleen energiegerelateerde producten en moet het juridische kader gaan vormen voor alle producten waarvoor nog geen specifieke wetgeving bestaat. De ESPR maakt het mogelijk om Ecodesign-eisen vast te stellen, waaronder voor de verbetering van de duurzaamheid, herbruikbaarheid, upgradebaarheid en reparatiebaarheid van producten, circulariteit van stoffen, de energie- en hulpbronnefficiëntie van producten, en het beperken van afvalproductie. Op dit moment zijn nog geen concrete maatregelen geformuleerd die effect hebben op de Nederlandse MVOI-monitor, maar de ESPR bevat een aantal nieuwe maatregelen die impact zullen hebben op MVOI en de monitoring daarvan, afhankelijk van hun verdere ontwikkeling in de komende jaren.
 - o Een onderdeel van ESPR is het Digital Product Passport (DPP): een digitale identiteitskaart voor producten, componenten en materialen, met informatie ter ondersteuning van hun duurzaamheid en ter bevordering van circulariteit. De DPP zal een bron van informatie over producten worden, dat de mogelijkheid om hun milieueffecten te kunnen inschatten verbetert. Dit is nog in ontwikkeling.
 - o Groene overheidsopdrachten (GPP): de ESPR maakt het mogelijk om verplichte regels voor specifieke producten vast te stellen om uitgaven aan overheidsopdrachten beter te sturen. Deze moeten nog worden gecommuniceerd, zie ook hierboven.
 - o [Energy Efficiency Directive \(2023\)](#): Deze richtlijn vereist dat overheidsopdrachten worden uitgevoerd met het 'energy efficiency first' principe in gedachten.

Andere EU-wetgeving heeft in de toekomst mogelijk ook invloed op overheidsopdrachten en de monitoring daarvan:

- [Corporate Sustainability Due Diligence Directive \(CSDDD, 2024\)](#). Deze richtlijn geeft invulling aan criteria over mensenrechten en milieueffecten: aanbestedende diensten mogen bepalingen op dit gebied meenemen als onderdeel van de gunningscriteria voor overheids- en concessieopdrachten. De voorgestelde criteria zijn nog niet vastgesteld, maar zullen naar verwachting reeds gedekt worden door de Nederlandse MVOI criteria op het thema "Ketenverantwoordelijkheid" (in 2026 herformulering naar "Mensenrechten en arbeidsomstandigheden").
- [Clean Industrial Deal \(CID\)](#) gaat over decarbonisatie als motor voor groei, met focus op energie-intensieve industrieën en de

cleantech-sector: overheidsopdrachten worden gezien als instrument om markttoetreding te vergemakkelijken en 'duurzame en veerkrachtige industriële ecosystemen te ondersteunen'. De CID legt de nadruk op het belang om niet alleen te gunnen op prijs maar ook op criteria voor duurzaamheid, veerkracht, evenals herkomst uit de EU, zodat 'nationale uitgaven in lijn zijn met de bredere EU-doelstellingen op het gebied van decarbonisatie en concurrentievermogen. Daarnaast komen publieke uitgaven zo ten goede aan innovatie, duurzaamheid, welvaart en de creatie van hoogwaardige banen'.

- [Corporate Sustainability Reporting Directive \(CSRD\)](#): De CSRD vloeit voort uit het actieplan Financing Sustainable Growth en beoogt de duurzaamheidsrapportage van bedrijven op hetzelfde niveau te waarderen als de financiële verslaglegging. Op deze manier moeten stakeholders, zoals investeerders, inzicht krijgen in de levensvatbaarheid van een bedrijf voor een duurzame toekomst. Beursgenoteerde bedrijven met meer dan 500 werknemers zijn verplicht om vanaf het boekjaar 2024 verslag uit te brengen over duurzaamheid, maatschappelijke verantwoordelijkheid en bestuur. De CSRD biedt een mogelijkheid om gegevens te verzamelen over de milieueffecten van bedrijven, die gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van MVOI-monitoring.
- Circular Economy Act (CEA): is een aankomend onderdeel van de CID, in voorbereiding voor 2026, en betreft het gebruik van secundaire grondstoffen. Hierover is nog geen concrete informatie bekend die van belang is voor de Nederlandse MVOI monitor.

Op 26 februari 2025 presenteerde de Europese Commissie het [Omnibus-vereenvoudigingspakket](#). Dit pakket stelt versoepelingen voor in de duurzaamheidswetgeving zoals de CSRD, CSDDD en de EU Taxonomie. Het voorstel richt zich op het realiseren van de Green Deal (het behalen van de Europese klimaatdoelen) op een manier die ervoor zorgt dat het concurrentievermogen van de EU wordt versterkt en de administratieve lasten voor ondernemingen proportioneel blijven.

De Europese Raad heeft op 26 maart 2025 (gedocumenteerd op 4 april 2025: [PE-6-2025-INIT](#)) ingestemd met het voorstel voor rapportage-uitstel (het zogenoemde 'stop the clock' voorstel). Het Omnibus-vereenvoudigingspakket diende vervolgens formeel te worden goedgekeurd door zowel de Europese Raad als het Europees Parlement. Dit akkoordbesluit is in november 2025 vastgesteld.

Wat zijn de belangrijkste wijzigingen?

- Circa 80% van de ondernemingen heeft geen CSRD-rapportageverplichting meer (alleen bedrijven met > 5000 werknemers);
- De CSRD-rapportageverplichting wordt met twee jaar uitgesteld;
- De EU-taxonomie, de gemeenschappelijke definitielijst van duurzame activiteiten, wordt versoepeld;
- De due diligence (CSDDD) wordt vereenvoudigd.

De concrete effecten van het Omnibus-vereenvoudigingspakket zijn nog niet vast te stellen. De richtlijn moet nog in Nederlandse wetgeving worden omgezet. Wel geldt dat op Europees niveau nog geen duurzaamheidseisen bij aanbestedingen bestaan die verder reiken dan de in Nederland al geldende eisen en criteria.

Samenvattend bestaan in Nederland zowel regionale als landelijke initiatieven die voorzien in duidelijke richtlijnen en indicatoren voor MVOI, waardoor overheden op een vergelijkbare manier kunnen rapporteren. Ook op Europees niveau bestaan richtlijnen en initiatieven, onder meer op het gebied van groene aanbestedingen en duurzame producten, die in de toekomst mogelijk meer invloed krijgen op wat en hoe lidstaten moeten meten. Deze ontwikkelingen dragen eraan bij dat de monitoring van MVOI beter op elkaar kan worden afgestemd en dat op termijn meer en betere sturingsinformatie beschikbaar komt voor verschillende overheidsorganisaties. Tegelijkertijd wordt op politiek niveau in Europa momenteel een terughoudend en vertragend beleid gevoerd, waardoor de verdere implementatie van richtlijnen en de harmonisatie tussen lidstaten voorlopig beperkt blijft.

3 Theoretisch kader

3.1 Definities doelmatigheid en doeltreffendheid

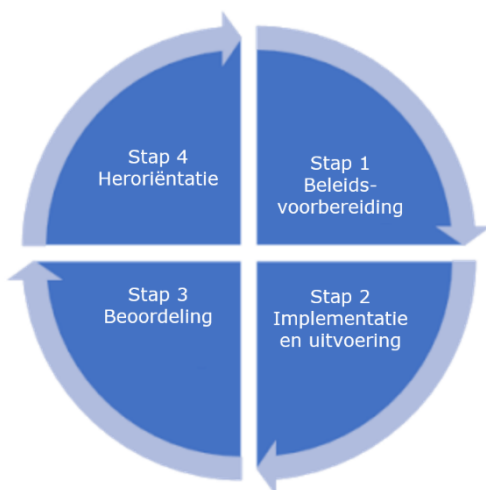
Doelmatigheid (efficiëntie) richt zich op het optimaal gebruik van middelen (in termen van tijd, geld, personeel) om een resultaat te bereiken (Algemene Rekenkamer, 2023). Het begrip omvat zowel de verhouding tussen ingezette middelen en prestaties als de vraag of dezelfde resultaten met minder middelen bereikt hadden kunnen worden. De Algemene Rekenkamer (2023) onderscheidt drie typen doelmatigheid, waarbij in de literatuur wordt erkend dat deze categorieën conceptueel overlappen en in evaluatiepraktijk niet altijd scherp te scheiden zijn:

1. *Doelmatigheid van de (beleids)uitvoering*: de mate waarin de uitvoering met eenzelfde of minder inzet van middelen verwezenlijkt of verbeterd had kunnen worden.
2. *Doelmatigheid van de (beleids)prestaties (efficiëntie)*: de mate waarin de prestaties (van het beleid) met eenzelfde of minder inzet van middelen verwezenlijkt of verbeterd hadden kunnen worden.
3. *Doelmatigheid van de (beleids)effecten (kosteneffectiviteit)* de mate waarin de effecten van het beleid met eenzelfde of minder inzet van middelen verwezenlijkt of verbeterd hadden kunnen worden.

Doeltreffendheid (effectiviteit) verwijst naar de mate waarin de beoogde beleidsdoelen daadwerkelijk worden gerealiseerd, ongeacht het aantal ingezette middelen (Algemene Rekenkamer, 2023). Het is daarbij belangrijk dat aannemelijk wordt gemaakt dat gemeten effecten (ten minste gedeeltelijk) aan het beleid kunnen worden toegeschreven. Dit sluit aan bij de benadering van contributieanalyse (Mayne, 2009), waarin causaliteit niet wordt opgevat als een vastgesteld causaal verband, maar als een onderbouwde plausibiliteitsclaim.

Het meten van doelmatigheid en doeltreffendheid vormt een essentieel onderdeel van onderzoek en evaluatie binnen de [Nederlandse beleidscyclus](#) (Kenniscentrum Beleid en Regelgeving, 2024). Hierin zijn evaluatie en onderzoek structurele onderdelen van beleidsvoorbereiding, implementatie, monitoring en heroriëntatie (Figuur 3.1). Deze evaluatiestappen zijn noodzakelijk om te bepalen of beleidsinzet doelmatig is uitgevoerd en of beleidsdoelen daadwerkelijk zijn bereikt. Daarbij geldt dat doelmatigheid vooral betrekking heeft op de interne logica en efficiëntie van het beleidsproces, terwijl doeltreffendheid betrekking heeft op de gerealiseerde maatschappelijke effecten. Voor dit rapport is dit onderscheid functioneel: het ondersteunt de centrale onderzoeksvraag naar hoe en in welke mate doelmatigheid en doeltreffendheid binnen en tussen typen overheidsorganisaties beoordeeld kunnen worden, zonder te veronderstellen dat beperkte effecten automatisch wijzen op falend MVOI-beleid.

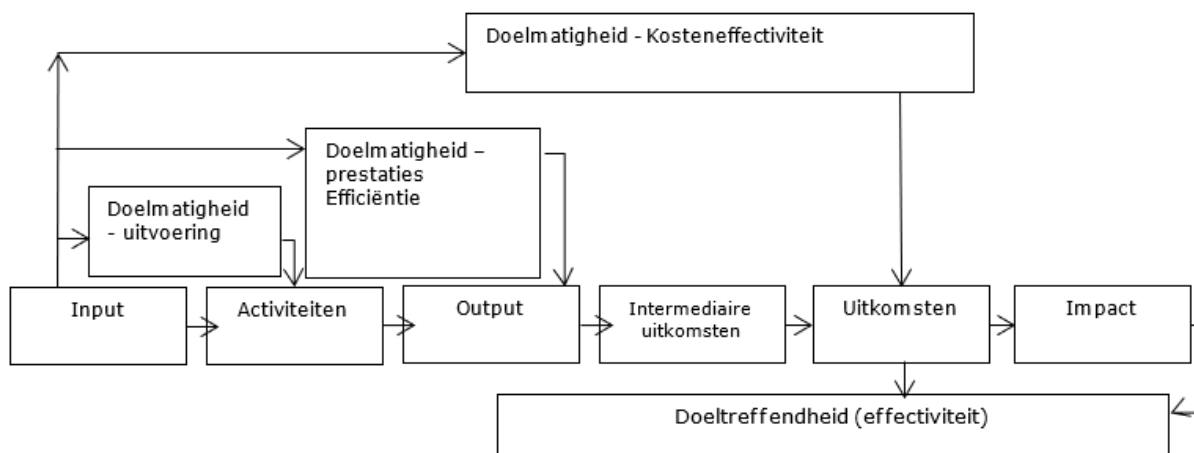
Figuur 3.1 Stappen uit de beleidscyclus waarbij onderzoek en evaluatie vereiste onderdelen zijn. Aangepast figuur van Kenniscentrum Beleid en Regelgeving (2024).



3.2 **Beleidsvaluatiekader (Theory of Change)**

Voor dit monitorplan is een beleidsvaluatiekader opgesteld als hulpmiddel om doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren (Figuur 3.2). Doelmatigheid wordt gemeten door de verhouding tussen input en activiteiten, output of intermediaire uitkomsten te berekenen (Algemene Rekenkamer, 2023; van der Werf et al., 2024). Doeltreffendheid wordt gemeten aan de hand van doelvariabelen die expliciet zijn gekoppeld aan beleidsdoelen, bijvoorbeeld de gerealiseerde reductie in CO₂-uitstoot door inkoop van hernieuwbare energie, waarbij niet wordt uitgegaan van directe causaliteit maar van een aannemelijke samenhang tussen beleidsinzet en waargenomen veranderingen, mede in het licht van andere factoren die deze ontwikkelingen beïnvloeden.

Figuur 3.2 Beleidsvaluatiekader als ruggengraat van het meetkader. Elke schakel in het beleidsproces wordt gekoppeld aan relevante indicatoren. Gebaseerd op van der Werf et al., 2024; Algemene Rekenkamer, 2023 en Dhillon et al., 2018.



Het beleidsevaluatiekader (hierna 'meetkader') is gebaseerd op de Theory of Change (ToC) die een gestructureerde weergave biedt van veronderstelde causale schakels tussen input, activiteiten, output, intermediaire uitkomsten en impact (Dhillon et al., 2018; Algemene Rekenkamer, 2023; van der Werf et al., 2024). Een ToC maakt aannames, externe factoren en mechanismen expliciet, maar vormt op zichzelf geen bewijs voor causaliteit. Binnen de MVOI-context wordt de ToC daarom primair gebruikt als analytisch ordeningsprincipe voor monitoring en interpretatie, en niet als een causale keten van effecten die empirisch 'bewezen' wordt.

Binnen beleidsevaluatie blijven empirische analyse en aanvullende evaluatiemethoden noodzakelijk om causale claims te onderbouwen of te ontcrachten (Mayne, 2009). In lijn met contributieanalyse wordt causaliteit hierbij opgevat als een plausibiliteitsvraag: in welke mate zijn waargenomen veranderingen redelijkerwijs toe te schrijven aan MVOI, gegeven aannames en context?

Het meetkader maakt zichtbaar hoe beleidsinzet, waaronder aanbestedingscriteria, gunningsmethoden en inkooppraktijken, verondersteld bijdraagt aan concrete milieueffecten en uiteindelijk naar nationale MVOI-doelen. Deze keten is echter afhankelijk van aannames over naleving, marktgedrag en datakwaliteit, en van autonome ontwikkelingen en meerdere vormen van parallel beleid op verschillende beleidsniveaus, die expliciet moeten worden gemaakt om overschatting van beleidsimpact te voorkomen.

Het meetkader sluit aan bij de aanpak van de Algemene Rekenkamer (2023) die wordt gebruikt voor systematische evaluatie van beleidsinzet en beleidsresultaten. Een dergelijke aanpak wordt ook aanbevolen in andere beleidsdomeinen, zoals circulaire economie (Potting et al., 2018; Lijzen et al., 2020) en stikstof- en natuurbeleid (van der Werf et al., 2024), waarmee de toepasbaarheid van een ToC-benadering wordt bevestigd.

Het meetkader bestaat uit de volgende stappen:

- *Input*. In deze beleidsvoorbereidende fase worden doel en beleidsinzet afgebakend en verwachte effecten omschreven. De beleidsmaker kan hiervoor het [beleidskompas](#) als hulpmiddel gebruiken (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024). Het meetbare resultaat is een lijst met beleidsinzetten (bijvoorbeeld gekozen aanbestedingscriteria) en het beleidsdoel dat deze dienen. De concrete uitvoering van deze beleidsinzet wordt beschreven onder activiteiten.
- *Activiteiten*. Beschrijving van de interventies (beleidsmaatregelen) en de implementatie ervan in uitvoeringsprogramma's.
- *Output*. Prestaties die rechtstreeks samenhangen met de uitvoering van de activiteiten. Voorbeelden zijn aantallen, volumes of typen ingekochte producten en diensten, maar niet de veronderstelde duurzaamheidseffecten zelf.
- *Intermediaire uitkomsten*. Concrete effecten van prestaties in de fysieke omgeving op het niveau van individuele organisaties. Bijvoorbeeld emissies naar lucht, water en bodem. Intermediaire

uitkomsten vragen vrijwel altijd om een rekenstap of conversiefactor (bijv., LCA/emissiefactor) en zijn daarom onlosmakelijk verbonden met onzekerheid.

- *Uitkomsten*. Geaggregeerde effecten op het niveau van organisatieclusters (d.w.z. typen organisaties zoals “scholen” of “provincies”). Hier ontstaan expliciet keuzes over aggregatie (zoals weging, representativiteit, heterogeniteit), die van invloed zijn op hoe uitkomsten worden geïnterpreteerd en in hoeverre deze toepasbaar of overdraagbaar zijn naar andere contexten.
- *Impact*. Bijdrage aan nationale beleidsdoelen. Impact is het hoogste abstractieniveau en kan in de regel niet zonder aanvullende aannames worden afgeleid uit geaggregeerde uitkomsten. Het meetkader moet daarom expliciet aangeven welke aannames tussen uitkomsten en impact worden verondersteld.

Doelmatigheid van de (beleids)uitvoering wordt afgeleid uit de verhouding tussen activiteiten/beleidsmaatregelen en de input/beleidsdoelen. Doelmatigheid van de (beleids)prestaties (efficiëntie) wordt bepaald door de output, de directe prestaties als gevolg van de ingezette maatregelen te vergelijken met de input/beleidsdoelen. Doelmatigheid in de zin van kosteneffectiviteit wordt berekend door te vergelijken of de uitkomsten en bijbehorende kosten die zijn gemaakt om dat te bereiken in verhouding staan tot de input. Doeltreffendheid wordt bepaald door de mate waarin de gerealiseerde uitkomsten en impact aansluiten bij de beleidsdoelen, waarbij aannemelijk moet worden gemaakt dat deze resultaten (ten minste gedeeltelijk) aan de beleidsinzet kunnen worden toegeschreven (Mayne, 2009).

3.3 Methodologische uitdagingen binnen het beleidsevaluatiekader

Uitdagingen in het meten van doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de ToC zijn: het *free rider*-effect, additionaliteit, attributie, aggregatie (schaalmismatch).

Het *free rider*-effect verwijst naar situaties waarin actoren profiteren van een beleidsinzet zonder proportioneel bij te dragen aan de realisatie ervan (Ostrom, 1990). In dergelijke gevallen wijken geclaimde beleidsinzet af van feitelijke output, waardoor doelmatigheid wordt overschat.

Additionaliteit verwijst naar de vraag of waargenomen verschillen in uitkomsten plausibel samenhangen met de beleidsinzet, en niet uitsluitend het gevolg zijn van andere factoren. In de literatuur over klimaatbeleid en marktmechanismen wordt benadrukt dat het vaststellen van additionaliteit conceptueel noodzakelijk is, maar in de praktijk methodologisch uitdagend, met name vanwege de moeilijkheid om een overtuigende en beleidsrelevante referentiesituatie te definiëren (Michaelowa et al., 2019).

Attributie gaat over de vraag welk deel van een gemeten effect aan het beleid kan worden toegeschreven en welk deel aan externe factoren zoals marktprijzen, parallel beleid of technologische innovaties. Mayne

(2019) stelt dat attributie essentieel is om onderscheid te maken tussen effecten door beleid en autonome ontwikkelingen.

Aggregatie (schaalmismatch) is het optellen van uitkomsten op verschillende schaalniveaus. Resultaten op individueel organisatieniveau zijn niet automatisch representatief voor geaggregeerde effecten op organisatietype of nationaal niveau.

4 Empirische basis

Naast de theoretische inzichten (hoofdstuk 3) zijn gegevens uit zowel de dagelijkse praktijk als de bestaande literatuur verzameld en geanalyseerd. Deze empirische benadering zorgt ervoor dat het meetkader niet alleen wetenschappelijk onderbouwd is, maar ook in context wordt geplaatst en aansluit bij de behoeften en knelpunten die betrokkenen in het veld ervaren.

4.1 Methoden

Er is gekozen voor een gefaseerde koppeling tussen praktijk en theorie. Door eerst een workshop te organiseren en praktijkinput op te halen en parallel hieraan op de achtergrond aan de theorie te werken, los van de workshop, konden belangrijke thema's in de theorie en praktijk afzonderlijk worden geïdentificeerd en gestructureerd. In de interviews is een deel van de theorie gepresenteerd en bevraagd in hoeverre dit een rol speelt bij MVOI. Hierbij zijn interviews primair ingezet om de herkenbaarheid en relevantie van de theoretische inzichten te toetsen, en niet om het theoretisch kader inhoudelijk te herzien. In de tweede workshop is het theoretisch kader gepresenteerd en toegelicht met een praktijkvoorbeeld waarin genoemde knelpunten uit de praktijk waren verwerkt. Daarna zijn in deze workshop met behulp van de structuur uit het theoretisch kader de belangrijkste knelpunten en behoeften van stakeholders in de uitvoering geprioriteerd.

4.2 Dataverzameling

Empirische data zijn verzameld door middel van workshops en semigestructureerde interviews met het doel om knelpunten en behoeften te peilen. Het doel van de interviews en workshops was niet om een volledig representatief draagvlakonderzoek uit te voeren, maar om via de betrokken en deskundige partijen uit alle overheidslagen een beeld te krijgen van de redenen om MVOI te monitoren, wat belangrijkste knelpunten en behoeften rondom dit onderwerp zijn en welke rolverdeling voor monitoren van MVOI wenselijk is.

Op 24 juni 2025 is een online workshop met 39 aanwezigen georganiseerd. De aanwezigen waren afkomstig van: ministeries (7), uitvoeringsorganisaties van het Rijk (15), planbureaus (1), provincies (1), gemeenten (8), universiteiten (1), inkoopcoöperaties (1), publiek-private samenwerkingsverbanden (1), en onderzoeks- en adviesbureaus (4). Het doel van deze workshop was om een eerste beeld te krijgen van monitorbehoeften, scope en aandachtspunten rond monitoring van MVOI. Daarom werd bewust een brede groep stakeholders uitgenodigd.

Uit deze workshop zijn deelnemers voor diepte-interviews geselecteerd. Zij zijn geselecteerd op basis van drie criteria: (1) of zij één van de acht organisatieclusters³ uit Steenmeijer et al. (2021) vertegenwoordigden, (2) of zij zelf monitoren en daardoor bijzondere inzichten hebben, of (3) of zij werkzaam waren bij een uitvoeringsorganisatie van het Rijk voor

³ De acht clusters zijn eerder beschreven in voetnoot 2.

MVOI en daardoor overzicht hebben. Ook is gelet op een spreiding in functie door zowel met beleidsmakers als uitvoerders te spreken. Deelnemers aan de interviews hebben een vragenlijst ingevuld die de basis vormde voor een individueel of groepsgesprek.

In augustus en september 2025 zijn 14 personen geïnterviewd die afkomstig waren uit de bestuurlijke lagen: gemeenten (5 personen), waterschappen (2 personen) en rijksoverheid, waaronder ministeries (3 personen) en uitvoeringsorganisaties (4 personen). De groepen provincies, academische ziekenhuizen en scholen waren niet vertegenwoordigd in de interviews. De provincies zijn wel benaderd maar reageerden niet op het interviewverzoek. Omdat zij in beide workshops hun zienswijzen hebben kunnen delen wordt dit binnen de scope van dit onderzoek acceptabel geacht.

Voor het opstellen en afnemen van de interviews en het verwerken van de resultaten is het hoofdstuk 9.2.1 'Bewijs uit interviews' uit de Handleiding Doelmatigheids- en Doeltreffendheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebruikt (Algemene Rekenkamer, 2023). Er is gekozen voor een semigestructureerde opzet met een vooraf opgestuurde vragenlijst. De respondenten zijn bevraagd over de huidige manier van monitoren van MVOI door hun organisatie (doel, schaalniveau, frequentie, capaciteit, databeheer en -validatie), ervaringen en behoeften aan kennis, expertise en besluiten, en de visie op rolverdeling van de eigen organisatie, de Rijksoverheid en het RIVM. De vragenlijst is te vinden in Bijlage 1.

Uit de interviews zijn knelpunten, behoeften en rolverdeling voor het monitoren van MVOI gedestilleerd die gezamenlijk zijn aangescherpt in een fysieke workshop op het RIVM op 22 september 2025 met 29 deelnemers afkomstig van: ministeries (6), uitvoeringsorganisaties van het Rijk (11), waterschappen (1), gemeenten (5), inkoopcoöperaties (1), onderzoeks- en adviesbureaus (5). Tijdens deze workshop zijn de knelpunten, behoeften en oplossingsrichtingen uit de interviews in een overzicht gepresenteerd. In kleinere groepjes zijn deze verder aangescherpt en door middel van individuele stemmen met stickers (*dot-voting*) geprioriteerd. Zie het verslag en de tabel in Bijlage 2.

Een lijst met alle geïnterviewden en betrokkenen bij de workshops staat in de dankbetuiging.

4.3 Analyse

De verzamelde data uit de vragenlijsten, interviews en workshops zijn thematisch geanalyseerd. Thema's zijn reflexief en inductief geïdentificeerd (d.w.z. op basis van de resultaten en niet op basis van een vooraf vastgestelde theorie). Dit betreft kwalitatief onderzoek met een kleine beschrijvende en kwantificerende stap. Voor de interviews zijn patronen en terugkerende thema's geïdentificeerd door uitspraken uit de interviews te turven. Dit heeft geleid tot een overzicht van de meest genoemde knelpunten en behoeften voor het monitoren van MVOI (hoofdstuk 5).

5 Huidige monitoring en knelpunten

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten uit de interviews en workshops besproken. De focus ligt op de knelpunten in de huidige MVOI-monitoring en op de behoeften van stakeholders.

5.1 Knelpunten in data, methoden en governance

Uit de bevindingen blijkt dat de huidige monitoringspraktijk kampt met verschillende knelpunten. De volgende knelpunten zijn geïdentificeerd:

1. Fragmentatie en gebrek aan uniformiteit (meest genoemd, door acht geïnterviewden);
2. Onvoldoende effectmeting;
3. Onduidelijke rolverdeling en eigenaarschap;
4. Kloof tussen beleid en praktijk;
5. Gebrekkige communicatie en validatie;
6. Tekort aan kennis en capaciteit (minst genoemd, door twee geïnterviewden).

Deze knelpunten worden in de komende paragrafen verder geduid met voorbeelden uit de interviews en workshops. Tijdens het analyseren van de door de deelnemers genoemde knelpunten is ervoor gekozen om de uitkomsten te structureren rond de stappen uit de [beleidscyclus](#) (Kenniscentrum Beleid en Regelgeving, 2024), zie ook Figuur 3.1, om interpretatie en leesbaarheid te bevorderen. Behoeften van deelnemers voor verbetering worden ook benoemd.

Algemene aanpak monitoring: versnippering en gebrek aan harmonisatie

In de eerste workshop werd gewezen op het versnipperde monitoringslandschap (knelpunt 1). Dit werd beaamd door alle geïnterviewden en in de tweede workshop bevestigd. Er bestaan grote verschillen tussen overheidslagen, sectoren en productgroepen in hoe MVOI wordt geïnterpreteerd en gemeten. Dit leidt tot een monitoringslandschap dat is opgebouwd uit een combinatie van landelijke instrumenten, thematische tools en organisatie-specifieke benaderingen. De huidige praktijk laat zien dat er op veel plekken aan monitoring wordt gewerkt, maar dat dit gebeurt in uiteenlopende vormen, met wisselende diepgang en een overwegend focus op inzet en proces. Systematische effectmeting is slechts in enkele pilots toegepast (knelpunt 2).

Gemeenten gebruiken uiteenlopende instrumenten (van Wizzr tot eigen Excelsheets), terwijl waterschappen aansluiten bij de *MVI-ZET* en Rijksdiensten *MVI-ZET* als databron gebruiken en rapporteren via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. De gebruikte methoden verschillen niet alleen inhoudelijk, maar ook qua reikwijdte, detailniveau, en rolverdeling. Daardoor is het moeilijk om van elkaars ervaringen te leren, en aan te sluiten op nationale monitoringsinitiatieven.

In de praktijk ligt de nadruk sterk op inzet- en procesmonitoring, terwijl systematische effectmonitoring nog nauwelijks van de grond komt

(knelpunt 2). Naast de *MVI-ZET* tool gebruiken overheden thema- en sectorspecifieke instrumenten. Voorbeelden zijn *Dubocalc* (voor de milieuprestatie van grond-weg-waterbouw-projecten), de *CO₂-prestatieladder* en de *Milieukostenindicator* (MKI). Op gemeentelijk en regionaal niveau bestaan daarnaast eigen systemen, zoals *Wizzr* en *Cairo* bij Rotterdam, of de integrale monitoringstructuur van Amsterdam. Bij de waterschappen is monitoring gekoppeld aan de klimaatmonitor en eigen duurzaamheidsrapportages, waarbij in toenemende mate wordt geëxperimenteerd met MKI.

Beleidsvoorbereiding: onduidelijkheid over doelen en focus

De bevroegde overheden en uitvoeringsorganisaties ervaren een gebrek aan helderheid over wat bij het monitoren van MVOI moet worden gemeten, en welke doelen het dient (knelpunt 1 en 3). Ook wordt een kloof ervaren tussen wat beleidsmakers willen monitoren (beleidsdoelen) en wat de praktijk nodig heeft om MVOI te kunnen meten, bijvoorbeeld operationele, concrete data en tools (knelpunt 4).

Deelnemers aan de workshops en interviews (twee van de 14 geïnterviewden) benoemden dat op nationaal niveau de beleidsdoelen breed zijn geformuleerd, en dat deze lastig te vertalen zijn naar meetbare indicatoren op organisatieniveau. Daarbij speelt ook dat de (inter)nationale doelstellingen onderling gerelateerd zijn, wat het lastiger maakt prioriteiten te stellen bij de te meten indicatoren. MVOI-thema's bleken verder in beleidsstukken niet duidelijk gekoppeld te zijn aan deze doelstellingen.

Gemeenten en waterschappen geven aan dat ze zich formeel aan de nationale doelstellingen conformeren, maar dat het zonder heldere richtlijnen onduidelijk blijft welke data precies moet worden verzameld en op basis van welke definities. Een bevroegde gemeente gaf aan dat de resultaten van hun monitoringsacties hierdoor beperkt vergelijkbaar en bruikbaar zijn buiten de eigen organisatie (knelpunt 1).

Het bouwen aan een betere verbinding tussen nationale doelen en internationale initiatieven werd genoemd als een mogelijkheid om de doelen te verduidelijken. Desondanks gaven de bevroegde partijen aan dat aansluiting op bijvoorbeeld de CSRD en andere EU-rapportageverplichtingen vooralsnog ontbreekt. Eveneens werd gesproken over de verbinding tussen nationaal en lokaal. Hier lijkt de praktijk van de verschillende overheidslagen dermate te verschillen dat, alhoewel lokale overheden zich voegen naar nationale doelen, de focus toch eerder uitgaat naar thema's met een hoge lokale relevantie (zoals lokale bedrijvigheid) ten opzichte van moeilijker te monitoren thema's zoals klimaat en circulariteit (knelpunt 4).

Implementatie en uitvoering: Datakwaliteit en representativiteit

Een essentieel knelpunt betreft de kwaliteit, beschikbaarheid en representativiteit van de voor monitoring vereiste gegevens, wat gedeeltelijk voortkomt uit de voorgaande punten. Zowel in de interviews als tijdens de workshops werd benadrukt dat er geen processen zijn ingericht om betrouwbare, bruikbare data te registreren en verwerken voor MVOI-monitoring (knelpunt 2, 3, 4, 5 en 6).

De huidige tools, zoals MVI-ZET, leveren vooral informatie op over ingezette acties en hebben dus een beperkte reikwijdte (knelpunt 2). Doordat de tools niet zijn geïntegreerd in standaardprocessen zijn ze verder sterk afhankelijk van de interpretatie en expertise van de invuller (knelpunt 6). Ook blijkt uit de gesprekken dat de gegevens regelmatig achteraf of onvolledig worden ingevuld, waardoor de uitkomsten niet consistent of reproduceerbaar zijn (knelpunt 5). Het blijkt voor veel organisaties onduidelijk te zijn hoe zij gegevens moeten vastleggen over de uitvoering in de contractfase, terwijl juist in deze fase zichtbaar wordt of MVOI-maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd (knelpunt 3 en 4).

In de workshop werd gewezen op de gebrekkige toepassing van effectberekeningen in huidige MVOI-monitoring (knelpunt 2). Het vastleggen van gegevens gaat over het algemeen over het wel of niet meenemen van MVOI-criteria in aanbestedingen, niet over de daadwerkelijke milieu- of sociale effecten. Het meenemen van deze effecten is niet ingebed in een structurele systematiek, waardoor het niet wordt toegepast buiten enkele pilots. Daardoor blijft onduidelijkheid bestaan over de mate waarin met de aanbestedingen wordt bijgedragen aan de maatschappelijke doelen, en hoe dit dus in verhouding staat met de investeringen (doelmatigheid).

Een geïnterviewde gaf aan dat de representativiteit van monitoring beperkt is, omdat kleinere en onderhandse aanbestedingen vaak buiten beeld blijven (knelpunt 5). Hierdoor ontstaat het risico dat de resultaten geen juist beeld geven van de totale prestaties of impact van overheden. Kleine aanbestedingen, met een opdrachtwaarde onder de openbare aanbestedingsdrempels, vertegenwoordigden in 2023 ongeveer twee derde van de Nederlandse inkoopwaarde (Significant Synergy, 2024). Deze geïnterviewde gaf aan dat deze aanbestedingen juist lokaal belangrijke maatschappelijke effecten kunnen hebben.

Beoordeling: Capaciteit, kennis en uitvoerbaarheid

Capaciteitstekorten vormen een structurele belemmering voor een goede uitvoering van MVOI-monitoring (knelpunt 3, 4 en 6).

Zowel in de interviews als tijdens de workshops gaven deelnemers aan dat monitoring vaak 'erbij' moet worden gedaan door inkopers, contractmanagers of beleidsadviseurs (knelpunt 6). Organisaties hebben, zeker in de afwezigheid van een overkoepelende systematiek, onvoldoende tijd, middelen of interne expertise om de benodigde data te verzamelen, te registreren, te interpreteren en te rapporteren.

De workshopgroepen benadrukten dat MVOI-monitoring vraagt om nieuwe competenties: inzicht in duurzaamheid, dataverwerking, en het kunnen koppelen van procesinformatie aan maatschappelijke effecten (knelpunt 6). Deze vaardigheden zijn nog schaars, vooral bij kleinere overheden. Daarnaast werd opgemerkt dat de rolverdeling tussen inkopers, contractmanagers en duurzaamheidsspecialisten nog niet helder is. Vijf van de 14 geïnterviewden gaven aan dat contractmanagers eigenlijk een sleutelrol moeten spelen in het volgen van prestaties tijdens de uitvoering, maar dit wordt in de praktijk nog weinig uitgevoerd (knelpunt 3).

Een ander praktisch knelpunt is dat monitoring wordt ervaren als complex en tijdrovend (knelpunt 4). Aanbestedingen zijn vaak uniek en veranderen tijdens de uitvoering, wat het moeilijk maakt om vaste indicatoren te hanteren. Deze complexiteit leidt ertoe dat organisaties afhaken of alleen minimale (verplichte of gevraagde) monitoring uitvoeren.

Heroriëntatie: Gebrekkige regie en governance

Een terugkerend thema is het gebrek aan centrale regie (knelpunt 3). Zo is er onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van MVOI-monitoring en voor de afstemming tussen de verschillende overheidslagen. Deelnemers zien dat het Rijk wel doelen formuleert, maar onvoldoende richting geeft aan hoe die doelen moeten worden gemonitord en tot meetbare doelstellingen kunnen worden vertaald (knelpunt 4). Hierdoor ontstaan parallelle initiatieven over meerdere organisaties, zonder gezamenlijke structuur of gezamenlijke leercyclus (knelpunt 1).

Ook de rol van kennisinstellingen, zoals het RIVM, werd genoemd: die zouden kunnen helpen om definities, methodieken en datastandaarden te verduidelijken, zodat overheden kunnen aanhaken bij een gedeelde basis (knelpunt 1).

Sommigen pleitten voor een meer formele governancestructuur, met een programmatische aansturing of een centrale coördinator (genoemd: "kwartiermaker") die zorgt voor afstemming tussen beleid, uitvoering en data-infrastructuur (knelpunt 3).

5.2 Behoeften van stakeholders

Uit de gevoerde gesprekken kwamen diverse aanleidingen voor monitoring naar voren. Dit begint met verschillen in de ambities en uitgangspunten rondom MVOI-monitoring tussen organisaties, wat terug te zien is in de doelstelling, monitoringsvorm en methodiek. De monitoringsbehoefte was veelal in te delen in één of meer van de volgende uitgangspunten:

- Procesinzicht: nagaan of aanbestedende diensten MVOI-criteria opnemen in hun uitvragen, de mate van inzet van acties volgend uit het beleid.
- (Financiële) verantwoording: rapporteren aan bestuurders, volksvertegenwoordigers en burgers over wat er met publieke middelen is bereikt.
- Operationele sturing: inkopers en contractmanagers praktische handvatten geven om contracten tussentijds bij te sturen.
- Beleidsevaluatie: beoordelen of nationaal beleid rond MVOI bijdraagt aan het behalen van maatschappelijke doelen, zoals klimaatneutraliteit of een circulaire economie.

Het uitgangspunt en de doelstelling bepalen de omvang en reikwijdte van de monitoringsopgave. Zo is voor meerdere organisaties de bredere toepassing of uitrol van MVOI in aanbestedingen al een belangrijk doel om verantwoording over af te leggen. Uit de gevoerde gesprekken bleek dat effectmonitoring voor hen betekent: een controle op de duurzamere

invulling van de opdracht, en niet de kwantificatie van de omvang van de sociale- of milieuwinst.

Tijdens de gesprekken en workshops werden de volgende behoeften het vaakst genoemd:

- Eenduidigheid en harmonisatie: er is behoefte aan meetbare en specifieke nationale MVOI doelen en gerelateerde basis-KPI's, uniforme definities, en (data)standaarden om gegevens tussen organisaties vergelijkbaar te maken.
- Heldere dataverantwoordelijkheid: duidelijkheid over wie data verzamelt, beheert en valideert, eventueel ondersteund door een centrale datastructuur of aansluiting bij de EU Public Procurement Data Space.
- Gefaseerde en uitvoerbare aanpak: een getrapte aanpak waarin organisaties kunnen beginnen met eenvoudige procesindicatoren en deze geleidelijk uitbreiden richting effectmeting.
- Versterking van kennis en capaciteit: structurele ondersteuning bij dataverwerking en effectmeting, en aandacht voor de rol van contractmanagers in de uitvoering.
- Verbeterde aansluiting tussen beleid en uitvoering: een sterkere verbinding tussen nationale beleidsdoelen en lokale uitvoering, met ruimte voor lokale relevantie.
- Centrale coördinatie en ondersteuning: behoefte aan programmatische regie en kennisdeling via Rijk of kennisinstellingen om samenhang te bevorderen.

6 Ontwerp vernieuwd meetkader MVOI

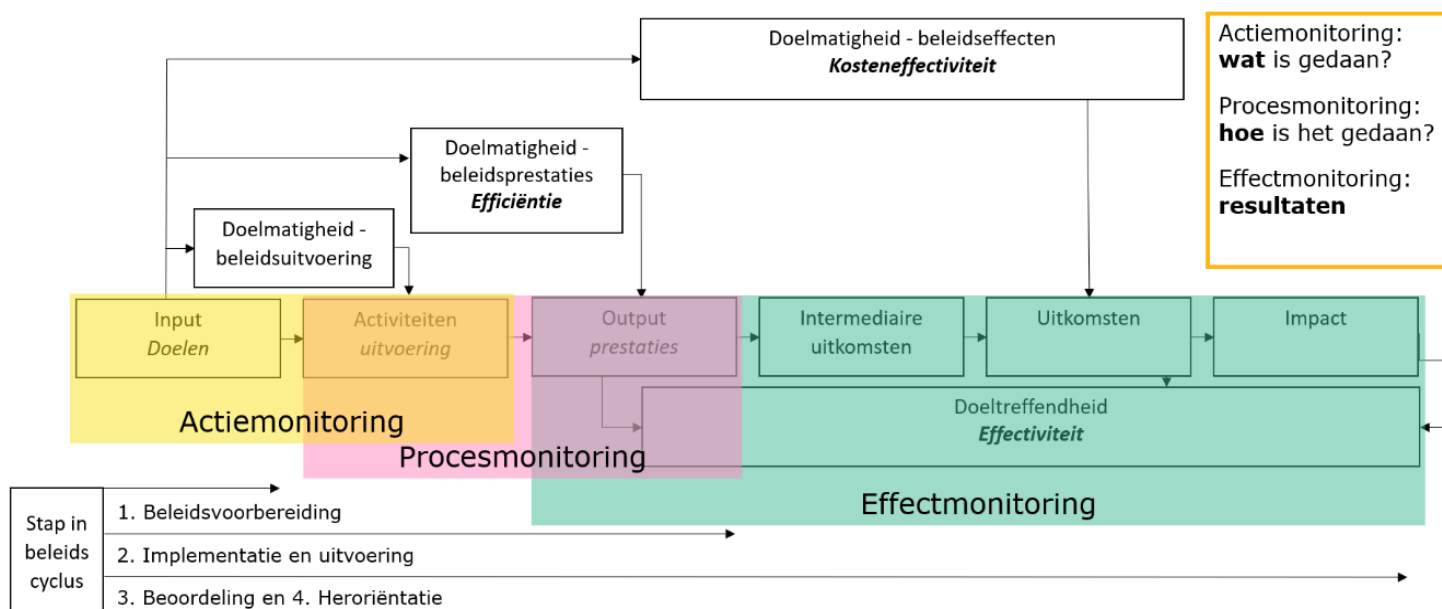
Dit hoofdstuk presenteert een vernieuwd meetkader dat is bedoeld als analytisch hulpmiddel voor monitoring en evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van MVOI-beleid. Het meetkader biedt inzicht in:

- de maatschappelijke effecten van MVOI-beleid op het niveau van typen overheidsorganisaties. En;
- de onderliggende processen en interventies die aan de effecten bijdragen.

De ruggengraat van het meetkader is de Theory of Change (ToC) zoals beschreven in hoofdstuk 3. Binnen het meetkader worden drie samenhangende typen monitoring onderscheiden: actiemonitoring, procesmonitoring en effectmonitoring. Deze typen monitoring en aanbevolen indicatoren worden geduid in paragraaf 6.2.

Figuur 6.1 toont hoe de causale schakels en aannames uit de ToC worden vertaald naar stappen voor monitoring in de beleidscyclus. De ToC fungeert hierbij niet alleen als visualisatie van veronderstelde causaliteit, maar als ordeningsprincipe voor monitoring, analyse en interpretatie. De afzonderlijke onderdelen uit deze figuur en hun samenhang worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

Figuur 6.1 Typen monitoring in het beleidsevaluatiekader en de beleidscyclus.



Beleidsonderzoek en -evaluatie vinden op verschillende momenten in de beleidscyclus plaats. In de Nederlandse beleidscyclus behoren onderzoek en evaluatie tot de fasen beleidsvoorbereiding, implementatie, beoordeling en heroriëntatie (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024). Het meetkader is zo opgezet dat het deze verschillende fasen ondersteunt, zonder te veronderstellen dat één type monitoring volstaat voor alle beleidsvragen. Om deze stappen adequaat te ondersteunen,

zijn verschillende typen monitoring noodzakelijk. De ToC vormt het centrale raamwerk voor monitoring. Hierin worden verschillende typen monitoringsdata worden gepositioneerd en met elkaar in verband gebracht. Door monitoringsdata te koppelen aan de schakels binnen de ToC, van input tot impact, ontstaat een toetsbare structuur om de doelmatigheid en doeltreffendheid van MVOI te meten. Per schakel kunnen verschillende uitspraken worden gedaan, met uiteenlopende onzekerheid, omdat er diverse databronnen en aggregatiestappen nodig zijn.

Het meetkader moet breed toepasbaar zijn en rekening houden met verschillen in individuele organisaties, organisatieclusters, schaalgrootte en beleidscontext. Het kader combineert actiemonitoring, procesmonitoring en effectmonitoring, zodat zowel de uitvoering als de resultaten inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Hiermee sluit het meetkader expliciet aan bij het theoretisch kader zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Het meetkader bestaat concreet uit de volgende stappen:

1. Bepaal scope: stel de referentiesituatie op en stel vast welke productgroepen en organisatieclusters prioriteit hebben (paragraaf 6.1);
2. Selecteer indicatoren: kies per monitoringstype (actie, proces, effect) de meest relevante indicatoren (6.2);
3. Verzamel data: organiseer het proces per ToC-schakel en leg aggregatie-afspraken vast (6.3);
4. Analyseer effecten: meet, vergelijk en verklaar prestaties op organisatie- en clusterniveau (6.4);
5. Borg validiteit: toets methodologische uitdagingen (6.5).

De stappen uit het meetkader worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Het meetkader is nadrukkelijk geen instrument voor het vaststellen van harde causaliteit, maar ondersteunt een onderbouwde beoordeling van plausibele bijdragen van MVOI-interventies aan maatschappelijke doelen.

6.1 Afbakening van productgroep en organisatiecluster

De eerste stap in het vernieuwde meetkader is de selectie van productgroepen en organisatieclusters. Selectie is mogelijk op basis van:

1. Impacthotspots. Dat is een schatting van (verwachte) milieueffecten, bijvoorbeeld met een spend-impactanalyse (SIA), waarmee op basis van publieke uitgaven per productgroep of organisatiecluster milieueffecten kunnen worden geschat.
2. Beleidsprioriteiten. Wanneer (inter)nationaal beleid vraagt om het monitoren van een specifieke productgroep, bijvoorbeeld bij ontwerp van specifieke regelingen of aansluiting bij andere beleidsdoelen, zoals klimaat- of circulaire economie doelen.
3. Potentie: waar milieu- en/of sociale winst uit een MVOI-strategie wordt verwacht. Dit is al deels onderzocht in de Agenda MVOI 2026-2030 door middel van expertsessies.
4. Bereidheid van organisaties tot deelname aan monitoring.

Een combinatie van selectiemethoden is ook mogelijk. Dit zal in de praktijk worden toegepast om tot een afbakening van productgroep en organisatiecluster te komen. Daarbij moet gelet worden op de specifieke toepassing van een SIA.

Toepassing van een spend-impactanalyse (SIA)

In Steenmeijer et al., (2021) paste het RIVM een SIA toe om inzicht te geven in de milieu-impact van overheidsinkopen. In dat rapport, gebaseerd op uitgaven in het jaar 2019, werd in kaart gebracht hoeveel verschillende overheidsorganisaties besteedden, aan welke productgroepen, en welke milieueffecten daarmee samenhangen (klimaatverandering, landgebruik, grondstoffengebruik). De analyse geeft een eerste, indicatief overzicht van relatieve bijdragen (hotspots) en vormt daarmee een logisch startpunt voor verdere prioritering binnen het meetkader. Deze toepassing sluit aan bij de praktijkinput uit hoofdstuk 5, waar versnippering en gebrek aan effectmeting van MVOI-beleid als knelpunten zijn benoemd. SIA adresseert deze knelpunten niet door effecten van specifieke MVOI-interventies te meten, maar door overzicht te bieden in de verdeling van milieudruk over uitgavecategorieën en productgroepen. Daarmee ondersteunt SIA de interpretatie en prioritering van verdere analyse, zonder uitspraken te doen op interventieniveau. Het potentieel van SIA is verder toegelicht in Bijlage 3.

Voor een onderbouwde prioritering is het raadzaam een vernieuwde SIA uit te voeren op basis van de geactualiseerde database Exiobase. Een uitsplitsing naar type overheidsorganisatie (bijvoorbeeld het cluster 'gemeenten') is echter alleen mogelijk wanneer uitgaven op voldoende gedetailleerd niveau beschikbaar zijn. Ontbreekt deze detaillering, dan blijft prioritering beperkt tot indicatieve duiding op een hoger aggregatieniveau. Zie Bijlage 3 voor een verdere toelichting op het detailniveau dat nodig is voor een SIA.

Naast klimaat-, landgebruik- en grondstoffenindicatoren, kunnen aanvullende milieuthema's en relevante sociale dimensies opgenomen worden voor een bredere analyse en een beter beeld van maatschappelijke impacthotspots (Coenen et al., 2024).

Een SIA fungeert hier nadrukkelijk niet als monitoringsinstrument voor MVOI-interventies, en ook niet als nulmeting of bewijs voor beleidsimpact. De analyse levert een geaggregeerd beeld van waar milieu-impact samenhangt met publieke uitgaven, maar doet geen uitspraken over causaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van specifieke beleidsmaatregelen. De databases uit de methode lenen zich op dit moment niet voor het doorrekenen van duurzame alternatieven of beleidsinterventies. Dat is nodig om de laatste stap, "heroriëntatie", in de beleidscyclus (zie Figuur 3.1) te kunnen doorlopen. Voor degelijk handelingsperspectief is doorgaans een hoger detailniveau nodig dan databases (zoals Exiobase) kunnen bieden. Het kwantificeren van het milieueffect van interventies is op dit moment wel mogelijk met een bottom-up of hybride aanpak – d.w.z. op basis van fysieke in plaats van monetaire waarden, geduid met behulp van bijvoorbeeld een levenscyclusanalyse.

Een andere benadering om de impact per type overheidsorganisatie te schatten, is het gebruiken van de gegevens die organisaties zelf invullen, bijvoorbeeld in de MVI-ZelfevaluatiETOOL (beheerd door PIANOo). Deze aanpak kent beperkingen: de gegevens zijn niet representatief voor alle organisaties omdat invullen – op een verplichting voor Rijksdiensten na – vrijwillig is en alleen aanbestedingen volgens de Europese aanbestedingsprocedure zijn opgenomen. Ingevulde gegevens betreffen vaak geplande inzet in plaats van gerealiseerde uitgaven. Daarom kan deze benadering SIA niet vervangen, maar aanvullend worden gebruikt in de prioriteringsfase.

6.2 Selectie van indicatoren per type monitoring

Na het bepalen van een referentie van productgroep en organisatiecluster, worden de indicatoren per type monitoring vastgesteld. Het meetkader onderscheidt drie typen monitoring: actiemonitoring, procesmonitoring en effectmonitoring. Voor elk type worden hieronder passende indicatoren geselecteerd, die aansluiten bij de schakels uit de Theory of Change (ToC).

Actiemonitoring

Actiemonitoring richt zich op de ToC schakels 'input' en 'activiteiten', en de koppeling tussen deze twee schakels. Input (zoals beleidsdoelen, manifesten of sectorale ambities) wordt geformuleerd op nationaal of organisatietype niveau. De activiteiten in deze fase betreffen voorgenomen of afgesproken activiteiten, die door individuele organisaties worden ingezet om bij te dragen aan het eigen of collectieve beleidsdoel.

Actiemonitoring meet en monitort welke acties zijn gepland en vastgelegd om het doel te realiseren. Het RIVM heeft bijvoorbeeld eerder gekeken welk type acties nodig zijn voor de transitie naar een circulaire economie (Lijzen et al., 2020). Actiemonitoring beoordeelt de doelmatigheid van beleidsintentie: zijn de voorgenomen activiteiten passend en proportioneel ten opzichte van het gestelde doel (op een hoger schaalniveau)? Het gaat hierbij om een beoordeling van de beleidslogica, niet om de feitelijke uitvoering of gerealiseerde activiteiten. De onderzoeksvraag die bij actiemonitoring wordt gesteld is "Welke MVOI interventies worden geïnitieerd op organisatieniveau om een doel (op collectief niveau) te bereiken?"

Aanbevolen indicatoren voor actiemonitoring zijn:

- een overzicht van doelstellingen en voorgenomen activiteiten;
- een kwalitatieve beoordeling van de doelmatigheid van beleidsintentie op nominale schaal (ja/nee) of op een ordinale schaal (niet doelmatig tot zeer doelmatig).

De uitkomsten van actiemonitoring zijn beschrijvend en indicatief en lenen zich niet voor uitspraken over doeltreffendheid.

Procesmonitoring

Procesmonitoring toetst de overgang van 'activiteiten' naar 'output' binnen de ToC, en vindt plaats op het niveau van individuele

organisaties. In deze fase gaat het expliciet om daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten.

Procesmonitoring onderzoekt hoe de gekozen activiteiten zijn uitgevoerd binnen de organisatie, en welke directe prestaties (output) daaruit voortkomen. Hiermee wordt de doelmatigheid van beleidsprestaties geëvalueerd: is de uitvoering efficiënt en consistent geweest in het realiseren van de beoogde output, gegeven de organisatorische context?

Procesmonitoring verklaart waarom output wel of niet is gerealiseerd, bijvoorbeeld door te kijken naar naleving, capaciteitsproblemen of leveranciersgedrag. Afwijkingen kunnen hierbij zowel wijzen op uitvoeringsproblemen als op externe contextfactoren. De centrale vraag is bij procesmonitoring is: "Hoe zijn de activiteiten uitgevoerd en welke directe prestaties zijn geleverd?". De procesvragen uit de Handreiking Monitoring MVOI (De Graaff et al., 2025) helpen hierbij.

Aanbevolen indicatoren voor procesmonitoring zijn:

- een overzicht van de leveringen met verklaring voor eventuele afwijkingen in het leveringscontract;
- een overzicht van de gemaakte kosten;
- een kwalitatieve beoordeling van de doelmatigheid van beleidsprestaties op nominale schaal (ja/nee) of op een ordinale schaal (niet doelmatig tot zeer doelmatig).

Effectmonitoring

Effectmonitoring onderzoekt de resultaten op de niveaus 'output', 'intermediaire uitkomsten', 'uitkomsten' en 'impact' binnen de ToC. Daarbij verschuift het analysekader tussen intermediaire uitkomsten en uitkomsten van het niveau van individuele organisaties naar het niveau van organisatietypen en, waar relevant, nationaal niveau. Deze schaalverschuiving is methodologisch relevant, omdat beleidsdoelen vaak collectief zijn geformuleerd, terwijl MVOI-interventies en kosten op organisatieniveau plaatsvinden en heterogeen zijn.

Effectmonitoring richt zich op zowel de doeltreffendheid (in welke mate dragen MVOI-interventies bij aan het realiseren van beleidsdoelen?) als de doelmatigheid van beleidseffecten (in welke mate zijn gerealiseerde effecten proportioneel ten opzichte van de ingezette middelen?).

Doeltreffendheid wordt binnen effectmonitoring op twee analytische niveaus benaderd. Ten eerste op het niveau van intermediaire uitkomsten, waar individuele organisatie binnen een cluster met elkaar worden vergeleken. Deze vergelijking geeft inzicht in verschillen in gerealiseerde milieuprestaties (bijv., mate van CO₂-reductie per organisatie of per interventietype) en maakt zichtbaar welke organisaties of interventies relatief sterker bijdragen. Ten tweede op het niveau van uitkomsten, waar intermediaire uitkomsten worden geaggregeerd naar organisatietypeniveau en worden afgezet tegen beleidsdoelen. Op dit niveau staat niet de prestatie van afzonderlijke organisaties centraal, maar de gezamenlijke voortgang van het cluster als geheel. Een cluster omvat alle organisaties van een bepaald type (bijvoorbeeld alle 12 provincies), inclusief organisaties zonder MVOI-interventies, organisaties met ontbrekende data en organisaties

waarvan reducties (mede) het gevolg zijn van andere beleidsinterventies of autonome ontwikkelingen. Deze inclusieve afbakening voorkomt selectiebias, maar impliceert tevens dat geaggregeerde resultaten niet één-op-één aan MVOI kunnen worden toegeschreven. Om schaal mismatch te voorkomen moeten verschillen tussen organisaties zichtbaar blijven en expliciet worden meegenomen in de interpretatie van geaggregeerde resultaten.

De beoordeling van effecten gebeurt ten opzichte van een referentie op organisatietypeniveau, vastgesteld voor een basisjaar (bijvoorbeeld 2020). De referentie fungeert als startsituatie en is gebaseerd op SIA-uitkomsten voor het betreffende organisatietype, aangevuld met LCA-kengetallen voor relevante producten. De referentie representeert een modelmatige gemiddelde milieubelasting van het organisatietype in het basisjaar en is geen empirisch observeerbare 'zonder MVOI' situatie en geen verdeelbare baseline per individuele organisatie.

Effectmonitoring richt zich daarom primair op veranderingen in de tijd (bijv., 2020-2025) op clusterniveau, waarbij de geaggregeerde milieubelasting in latere jaren wordt vergeleken met de referentie. Afwijkingen tussen de geaggregeerde uitkomsten en de referentie, zowel hoger als lager, worden geïnterpreteerd als het resultaat van een combinatie van MVOI-inzet, autonome ontwikkelingen, marktdynamiek, andere externe factoren, maar ook methodologische verandering in SIA. Voorbeelden van een beschrijving van aannames en externe factoren per schakel van het ToC zijn te vinden in Bijlage 4.

De kern van effectmonitoring is daarmee een expliciete vergelijkingslogica: zijn verschillen in de ontwikkeling van milieueffecten binnen het organisatiecluster consistent en plausibel koppelen aan inzet van MVOI-beleid? Deze vergelijkingslogica operationaliseert additionaliteit van MVOI binnen een kader waarin contributies worden geanalyseerd (Mayne, 2009), zonder te veronderstellen dat er een directe, harde oorzaak-gevolg relatie is. Formele quasi-experimentele technieken zoals Difference-in-Difference, Propensity Score Matching en Synthetic Control Method worden vooralsnog niet toegepast als statistische schattingsmethoden, omdat we nog onvoldoende inzicht hebben in de homogeniteit van interventies, valide controlegroepen, en stabiliteit van parallelle trends. De onderliggende logica van de drie technieken, het vergelijken van ontwikkelingen over de tijd tussen groepen met verschillende beleidsinzet, wordt echter wel gebruikt als interpretatiekader. Organisaties zonder MVOI-interventies, of met andere typen interventies, functioneren daarbij niet als formele controlegroep, maar als interne referentie om autonome trends en externe invloeden zichtbaar te maken.

Doelmatigheid binnen effectmonitoring wordt kwantitatief beoordeeld, via kosteneffectiviteitsanalyse, waarbij gerealiseerde milieueffecten worden gerelateerd aan daadwerkelijk gemaakte kosten (bijv. €/ton CO₂-eq).

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de aanbevolen indicatoren voor de effectmonitoring voor de MVOI-thema's. Deze zijn zoveel mogelijk kwantitatief.

MVOI-thema's en koppeling aan indicatoren voor effectmonitoring

In de oorspronkelijke vorm werd de MVOI-monitor uitgevoerd op zes thema's, te weten: milieu en biodiversiteit, klimaat, circulair, diversiteit en inclusie, ketenverantwoordelijkheid en *social return*. Om effecten van MVOI-beleid te kunnen monitoren, is voor de thema's een verdere onderverdeling in kwantificeerbare deelaspecten nodig, waarvoor verschillende indicatorkeuzes gemaakt zullen moeten worden.

Een thema, bijvoorbeeld "Circulair" kan in de monitor verschillende indicatoren omvatten, zoals het aantal kilogram verbruikte olie, beton etc. Deze zullen uiteindelijk zoveel mogelijk weer opgeteld worden tot een eindwaarde per thema. Een overzicht van voorgestelde effectindicatoren voor de milieu-thema's is gegeven in Tabel 6.1. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de (hoofd)thema's, de bijbehorende indicatoren en de databehoeftes per indicator, die samen "opgeteld" worden tot een uiteindelijke indicatorwaarde. Bij deze optelling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande life cycle impact assessment (LCIA) methoden als ReCiPe (Huijbregts et al., 2016) en [Product Environmental Footprint \(PEF\)](#). Bijvoorbeeld kan de uitstoot van verschillende typen broeikasgassen worden gemonitord, zoals CO₂ en CH₄. Deze worden uiteindelijk opgeteld tot een waarde, uitgedrukt in CO₂-eq, volgens de ReCiPe methode, die stoelt op het IPCC framework (IPCC, 2019). Een aantal indicatoren, die binnen MVOI relevant kunnen zijn, wordt niet gedekt door bestaande LCIA-methodieken, deze zullen dus eventueel kwalitatief gerapporteerd moeten worden.

De lijst geeft een ideaalbeeld van de gewenste indicatoren en dus van de data die idealiter verzameld zouden moeten worden door de aanbestedende diensten. In de praktijk zullen niet alle data altijd voorhanden zijn en zal de effectmonitor dus op onderdelen uitgevoerd kunnen worden.

Voor de thema's in het sociale domein worden in dit rapport geen effectindicatoren voorgesteld, omdat oorzaak-gevolgketen relatief kort is of causaliteit juist niet aannemelijk kan worden gemaakt. Bijvoorbeeld, de effecten van social return en diversiteit kunnen uit directe prestaties van een aanbesteding worden afgeleid, waardoor procesindicatoren ook als effectindicatoren kunnen dienen. Van inclusie op de werkvloer en arbeidsomstandigheden verderop in de keten is het juist lastig aannemelijk te maken dat deze door een inkoopstrategie zijn gekomen. Er is hierdoor geen karakterisatie mogelijk van verschillende bronwaarden tot één maatschappelijk effect, zoals bijvoorbeeld een "*arbeidsomstandigheden-equivalent*".

Tabel 6.1 Overzicht van voorgestelde effectindicatoren per milieu-thema.

Hoofdthema	Thema	Effectindicator	Databehoefte voor vaststellen indicatorwaarde
Milieu	Circulariteit (grondstoffen)	(Reductie in) materiaalgebruik (kg)	Beton (kg)
			Glas (kg)
			Asfalt (kg)
			Textiel (kg) - polyester, katoen etc...
			% gerecycled materiaal toegepast (uitgesplitst naar bovenstaande materiaalsoorten)
			% vermeden gebruik van materiaal (refuse - uitgesplitst naar bovenstaande materialen)
		(Reductie in) landgebruik (m ²)	Landbezetting (m ²)
			Landtransformatie (m ²)
		(Reductie in) waterverbruik (m ³)	Waterverbruik (m ³)
		(Reductie in) gebruik fossiele brandstoffen (kg Oil-eq)	Gas (m ³)
			Olie (kg)
			Steenkool (kg)
			Bruinkool (kg)
			Veen (kg)
	etc...		
	Klimaat	(Reductie in?) CO ₂ -eq emissies	CO ₂
			CH ₄ (methaan)
			N ₂ O (lachgas)
			CFK (chloorfluorverbindingen)
			etc...
	Biodiversiteit	Verlies aan soorten (species/year) - of kwalitatief	Effect van inzaaien bermmengsels, maaibeheer, groenblauw waterbeheer en andere biodiversiteitsverhogende maatregelen
			Indirect: impact vanuit de thema's Klimaat en Vervuiling
	Vervuiling	Ecotoxicity potential (TP) in kg DCB-14* to air/soil/fresh water	Emissies van pesticiden (kg)
			Emissies van (zware) metalen, PAKs, PCB etc. (kg)
		Verzuring (kg N-eq)	NO _x
			NH ₃
			SO ₂
Vermesting (kg P-eq)		P (kg)	
		PO ₄ ³⁻ (kg)	
Fijnstof (kg PM _{2.5} -eq)		PM _{2.5} (kg)	
	PM ₁₀ (kg)		
Plasticvervuiling (kg)	Emissies van (micro) plastics (kg)		

*DCB-14 = dichlorobenzene equivalents

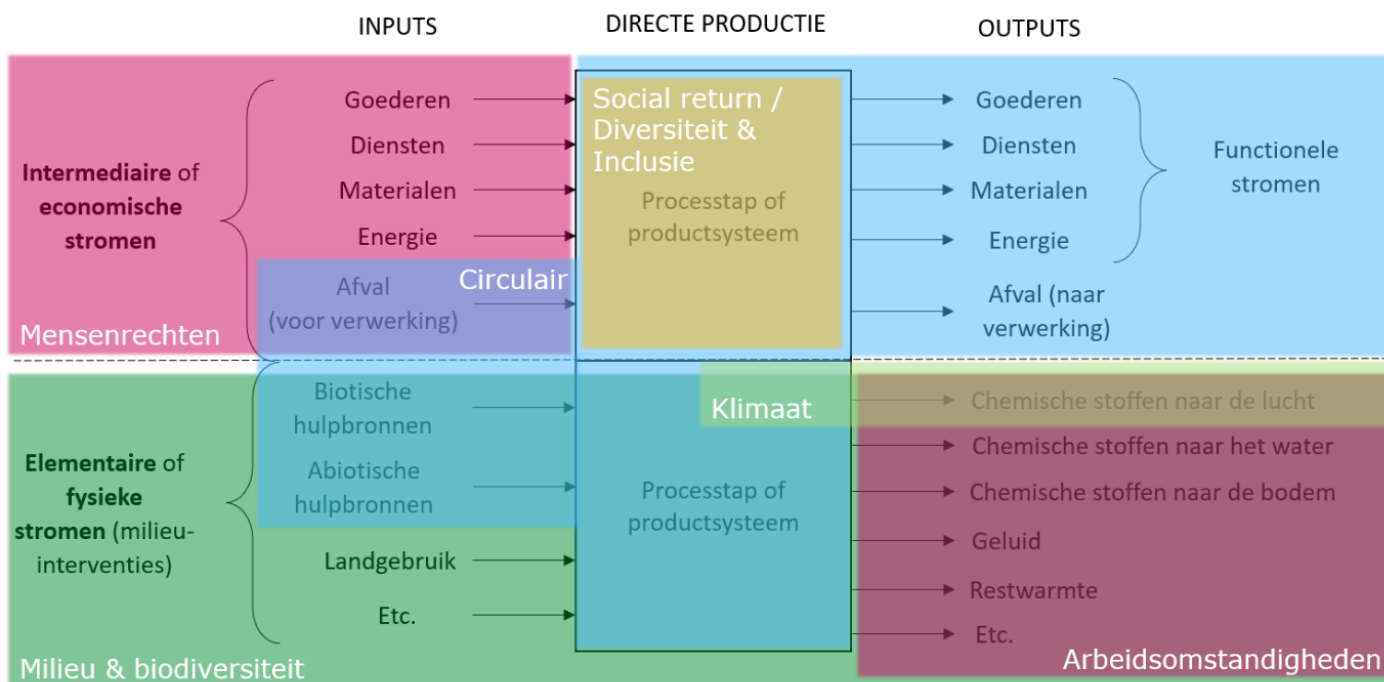
N.B., binnen deze tabel neemt biodiversiteit een enigszins afwijkende positie in. Sommige interventies hebben direct effect op biodiversiteit en kunnen daarom rechtstreeks worden gemonitord. Tegelijkertijd wordt biodiversiteit ook beïnvloed door andere milieuthema's, zoals klimaatverandering en vervuiling. Bij het kwantificeren van biodiversiteitsverlies is het daarom noodzakelijk om eveneens de relevante indicatoren van deze thema's (klimaatverandering, land- en watergebruik en vervuiling) mee te nemen.

Overlap

De MVOI-thema's overlappen elkaar. Vanwege deze samenhang zijn indicatoren en verzamelde gegevens ook voor diverse thema's bruikbaar. Figuur 6.2 toont hoe de thema's zich tot elkaar verhouden en welke economische en fysieke stromen (milieu-interventies) moeten worden gemodelleerd om de impacts per thema te kunnen volgen. Uit deze stromen zijn effectindicatoren af te leiden die zijn weergegeven in Tabel 6.1.

Figuur 6.2 geeft daarnaast de overlap en verschillen tussen indicatoren per MVOI-thema weer. Waar het thema klimaat de outputs van chemische stoffen naar de lucht nodig heeft om indicatoren te definiëren, kijkt het thema milieu en biodiversiteit naar inputs en outputs van alle fysieke stromen. De thema's diversiteit & inclusie en social return richten zich op de omstandigheden binnen de processtap of het productsysteem waarin directe productie plaatsvindt voor de opdrachtgever van de aanbesteding. Het thema mensenrechten en arbeidsomstandigheden kijkt niet naar directe productie maar juist naar het nemen van verantwoordelijkheid verderop in de keten. Daarom vormt voor mensenrechten de economische inputs de belangrijkste bron van indicatoren en voor arbeidsomstandigheden de fysieke outputs die druk uitoefenen op de gezondheid van betrokkenen in de keten. Het thema circulair heeft indicatoren nodig van fysieke inputs op het gebied van (a)biotische hulpbronnen omdat daar doelstellingen aan gekoppeld zijn. Om verdere aspecten van circulariteit te kunnen bepalen, zoals de technische kwaliteit van een component of product, de verwachte levensduur en gebruik en verwerking van secundair materiaal, zijn de modellering van het directe productiesysteem nodig en van de economische stromen de inputs van afval en alle outputs.

Figuur 6.2 positionering MVOI-thema's per intermediaire en elementaire stroom voor een algemeen productsysteem. De inputs (invoer) en outputs (uitvoer) uit deze figuur kunnen worden vertaald naar indicatoren. Adaptatie van figuur van Guinée et al. (2001).



6.3 Dataverzameling

Wanneer referentie en indicatoren zijn vastgesteld moeten gegevens worden verzameld om monitoring mogelijk te maken. Deze paragraaf beschrijft de procedure voor dataverzameling, datakwaliteitscriteria en aggregatie van indicatoren.

De empirische operationalisering van effectmonitoring berust op de expliciete koppeling tussen MVOI-interventies en (milieu)effecten via een samenhangend gebruik van databronnen. Microdata op organisatieniveau (leveringsspecificaties, volumes, productspecificaties, kosten) maken het mogelijk om vast te stellen welke interventies daadwerkelijk zijn gerealiseerd. LCA-kengetallen vertalen deze gerealiseerde prestaties naar milieueffecten.

Belangrijk is dat de schakels binnen de ToC zich op verschillende schaalniveaus bevinden (van der Werf et al., 2024). Dit betekent dat dataverzameling en beheer op verschillende niveaus plaats zullen vinden. Zo kan input geformuleerd zijn op nationaal of sectoraal niveau, terwijl activiteiten en uitvoeringsdata op individueel organisatieniveau verzameld zijn. Effecten worden vervolgens geaggregeerd naar type organisatie en, waar relevant, naar nationaal niveau. Monitoring binnen het meetkader moet deze schaalverschillen expliciet maken en daarmee voorkomen dat resultaten op een lager schaalniveau ten onrechte worden geïnterpreteerd als harde uitspraken over nationale beleidsdoelen.

De context, beoogd dataverzamelaar en -beheerder, vragen en uitdagingen zijn per ToC-schakel opgesteld en weergegeven in Tabel 6.2.

Tabel 6.2 Samenvatting stappenplan dataverzameling per schakel uit de theory of change (ToC).

Schakel ToC	Onderdeel beleidscyclus	Schaalniveau	Stappenplan dataverzameling			
			Context	Beoogd dataverzamelaar en -beheerder	Vragen	Uitdagingen
Input - aanpak	Beleidsvoorbereiding: afbakening, doel, doelvariabelen en verwachte effecten formuleren	Nationaal	Manifest en Nationaal Plan/Agenda MVOI	Beleidsadviseur-/-maker nationaal	<ul style="list-style-type: none"> - Welke afspraken staan in het manifest MVOI en Nationaal Plan MVOI? - Bestaan concrete doelstellingen voor de zes MVOI thema's? 	<ul style="list-style-type: none"> - Abstractieniveau doelen: niet goed meetbaar/vertaald in een concrete doelstelling
Activiteiten - uitvoering	Implementatie en uitvoering	Individuele organisatie	Specifieke vormgeving acties (aanbestedings(criteria) in actieplan MVOI	Beleidsadviseur-/-maker en uitvoerder inkoop individuele organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is het actieplan inzake MVOI thema's van aanbestedende organisatie x? - Hoe vertaalt het actieplan zich naar aanbestedingen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Heterogeniteit aan acties organisaties - Operationaliseren van kosten: welke posten neem je mee in de beoordeling
Output - prestaties	Implementatie en uitvoering	Individuele organisatie	Direct resultaat van activiteit	Contractmanager	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uiteindelijk ingekocht c.q., gerealiseerd door overheidsorganisatie x? 	<ul style="list-style-type: none"> - Registratie en beschikbaarheid data - Outputs verschillen per context, wat benchmarking en evaluatie compliceert - Free rider effect

Schakel ToC	Onderdeel beleidscyclus	Schaalniveau	Stappenplan dataverzameling			
			<i>Context</i>	<i>Beoogd dataverzamelaar en -beheerder</i>	<i>Vragen</i>	<i>Uitdagingen</i>
Intermediaire uitkomsten	Beoordeling	Individuele organisatie	Concreet milieueffect	Duurzaamheidsanalist/-adviseur inkoop	- Wat zijn de milieueffecten van hetgeen dat is ingekocht door aanbestedende organisatie x?	- Attributieprobleem: causaliteit MVOI-actie en milieueffect - Tijdsvertragingen
Uitkomsten	Beoordeling	Organisatietype (organisatiecluster)	Milieueffecten op meer geaggregeerd niveau	Duurzaamheidsanalist/-adviseur cluster	- Wat zijn de milieueffecten van het ingekochte door type overheidsorganisatie x?	- Aggregatieprobleem van individuele organisatie naar type organisatie - Additionaliteit
Impact	Beoordeling en heroriëntatie	Nationaal	Bijdrage aan doelen manifest en nationaal plan MVOI	Analist en adviseur monitoring en evaluatie i.s.m. beleidsadviseur nationaal	- Wat is de afstand tot MVOI/SDG doel(stelling)en?	- Additionaliteit

Datakwaliteitscriteria

De betrouwbaarheid van het vernieuwde meetkader staat of valt met de kwaliteit van de onderliggende data. Om te komen tot valide en bruikbare effectindicatoren is het noodzakelijk heldere datakwaliteitscriteria te hanteren. Deze criteria zijn gebaseerd op internationaal erkende standaarden, zoals gehanteerd in LCA-methodologieën (Guinée et al., 2002; Huijbregts et al., 2016). De belangrijkste kwaliteitsaspecten binnen de LCA-standaarden ISO14040 en ISO 14044 zijn:

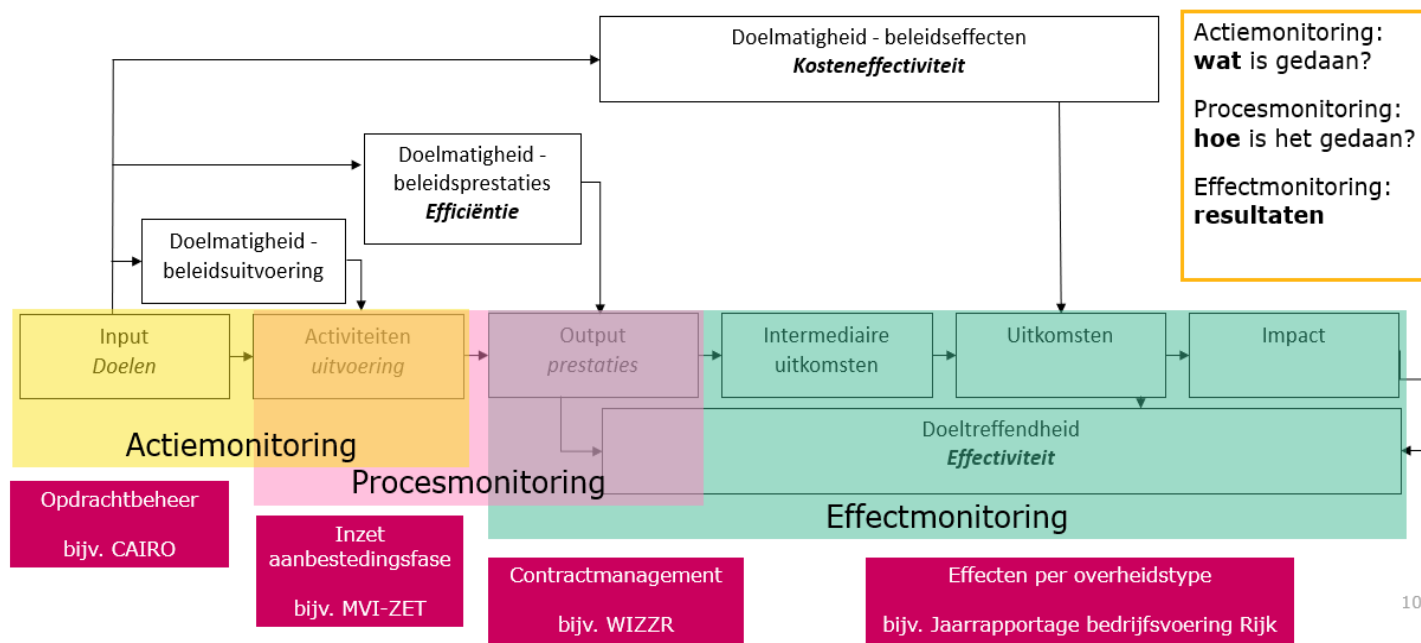
- **Representativiteit:** Data moeten representatief zijn voor het product, proces of de dienst die wordt gemonitord, en betrekking hebben op de relevante geografische regio, tijdsperiode en technologie.
- **Nauwkeurigheid:** De mate van precisie waarmee de data zijn verzameld. Dit hangt samen met de gebruikte meetmethoden en de mate van onzekerheid die kan worden gekwantificeerd.
- **Volledigheid:** Alle relevante aspecten van het indicatorenraamwerk dienen zoveel mogelijk te worden afgedekt, zodat geen essentiële onderdelen van de effecten buiten beeld blijven. Als het niet lukt om compleet te zijn, moet worden geduid waardoor dit komt.
- **Consistentie:** Het is essentieel dat data op een consistente manier worden verzameld en verwerkt, zodat vergelijkingen over tijd en tussen verschillende aanbestedingen mogelijk zijn.
- **Transparantie en reproduceerbaarheid:** De herkomst van data, gehanteerde aannames en eventuele bewerkingen moeten traceerbaar en navolgbaar zijn.

Het is aanbevolen om per indicator een datakwaliteitsscore op te nemen (bijvoorbeeld volgens de Pedigree benadering van Weidema & Wesnæs, 1996), zodat gebruikers van de monitor inzicht krijgen in de betrouwbaarheid van gerapporteerde waarden. Dit vergroot de transparantie en ondersteunt daarmee onderbouwde beleidskeuzes.

Gebruik van monitoringsinstrumenten

In 2024 is geïnventariseerd welke monitoringsmethoden en -instrumenten er voor MVOI bestaan (KPMG, 2024). Dit overzicht biedt een goed uitgangspunt voor de keuze van monitoringsinstrumenten voor de uitvoering van het meetkader. Wel moet in rapportages duidelijk gemaakt worden op welke plekken in het ToC de gekozen instrumenten worden ingezet. Zie Figuur 6.3 voor een voorbeeld daarvan.

Figuur 6.3 voorbeelden van monitoringsinstrumenten MVOI en hun plaats binnen het meetkader.



10

6.4 Meetkader toegepast op MVOI

Rekenvoorbeeld: MVOI-monitoring bij catering van provincies

Het cluster provincies bestaat uit 12 Nederlandse provincies. Gezamenlijk hebben zij als klimaatdoel om 35% CO₂-eq te reduceren in 2030 ten opzichte van 2020. Het jaar 2020 fungeert als basisjaar. Stel, op basis van een SIA bedraagt de gezamenlijke uitstoot van het cluster in 2020 300 ton CO₂-eq, wat fungeert als referentie en startsituatie op organisatieniveau.

In de periode 2020–2025 voeren alle provincies wijzigingen door in hun cateringinkoop, onder invloed van een combinatie van expliciete MVOI-interventies, andere beleidskeuzes (bijv. gezondheidsbeleid) en autonome ontwikkelingen (zoals veranderend aanbod, prijsontwikkelingen en bredere verduurzaming van voedselketens). Binnen dit cluster hebben drie provincies (A, B en C) expliciete MVOI-interventies geformuleerd en vastgelegd in hun aanbestedings- en contractvoorwaarden.

Provincie A verlangt dat leveranciers 80% plantaardige cateringopties aanbieden, terwijl Provincie B eist dat 100% van het voedsel lokaal wordt geteeld. Provincie C kiest voor 60% plantaardige opties en 10% kleinere porties. De overige negen provincies hanteren geen expliciete MVOI-criteria voor catering, maar voeren wel reguliere contractvernieuwingen door, waarbij veranderingen optreden in volumes, leveranciers en productsamenstelling. Deze provincies fungeren nadrukkelijk niet als controlegroep, maar maken onderdeel uit van dezelfde beleids- en marktcontext.

Uit *actiemonitoring* wordt duidelijk dat de doelmatigheid van de beleidsintentie bij provincies A, B en C als logisch en proportioneel wordt beoordeeld, gegeven de productgroep catering.

Na het eerste jaar van de contractfase blijkt uit procesmonitoring dat de MVOI-afspraken niet volledig worden nagekomen. Provincie A realiseert 60% plantaardige opties in plaats van de beoogde 80%, tegen hogere contractkosten van €6.000 ten opzichte van het eigen contract in 2020, gecorrigeerd voor inflatie. Provincie B betaalt €12.000 meer dan in 2020 (eveneens inflatie gecorrigeerd), maar realiseert uiteindelijk 90% lokaal geproduceerd voedsel. Provincie C realiseert wel 10% kleinere porties, maar slechts 40% plantaardige opties. Dit leidt tot een kostenstijging van €3.500 ten opzichte van de 2020-contractwaarde.

Belangrijk is dat deze kosten niet worden geïnterpreteerd als 'extra kosten ten opzichte van een fictieve marktstandaard', maar als verschillen ten opzichte van de eigen historische situatie (2020), gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen. Hiermee wordt voorkomen dat MVOI per definitie als kostenverhogend wordt gepresenteerd.

Procesmonitoring beoordeelt de doelmatigheid van beleidsprestaties ordinaal: de uitvoering bij provincie A wordt als redelijk doelmatig beoordeeld, bij B als matig doelmatig en bij C als niet doelmatig, omdat de gerealiseerde output beperkt is in verhouding tot de gemaakte kosten.

Effectmonitoring richt zich op de ontwikkeling van de totale milieubelasting van het cluster tussen 2020 en 2025. In 2025 bedraagt de geaggregeerde CO₂-eq uitstoot van alle provincies samen 200 ton. Dit betekent een totale reductie van 100 ton CO₂-eq ten opzichte van de referentie uit 2020. Deze totale reductie wordt niet alleen plausibel toegeschreven aan MVOI. In plaats daarvan wordt zij analytisch uitgesplitst in plausibele bijdragen van:

- Expliciete MVOI-interventies (bij provincies A,B,C)
- Andere beleidsinterventies (o.a., gezondheids- of kostenbeleid)
- Autonome ontwikkelingen (o.a., veranderingen in aanbod, energiemix)

Deze factoren werken door in alle provincies binnen het cluster, inclusief provincies met expliciete MVOI-interventies. Voor provincies A, B en C worden de gerealiseerde output (producten en volumes) met behulp van LCA-kengetallen omgerekend naar intermediaire milieueffecten. Dit resulteert in een geschatte CO₂-eq reductie van respectievelijk 22 ton (A), 18 ton (B) en 20 ton (C). Deze reducties worden geïnterpreteerd als plausibel samenhangend met expliciete MVOI-interventies, maar niet als exclusief daaraan toe te schrijven, aangezien autonome ontwikkelingen en andere beleidskeuzes ook bij deze provincies doorwerken.

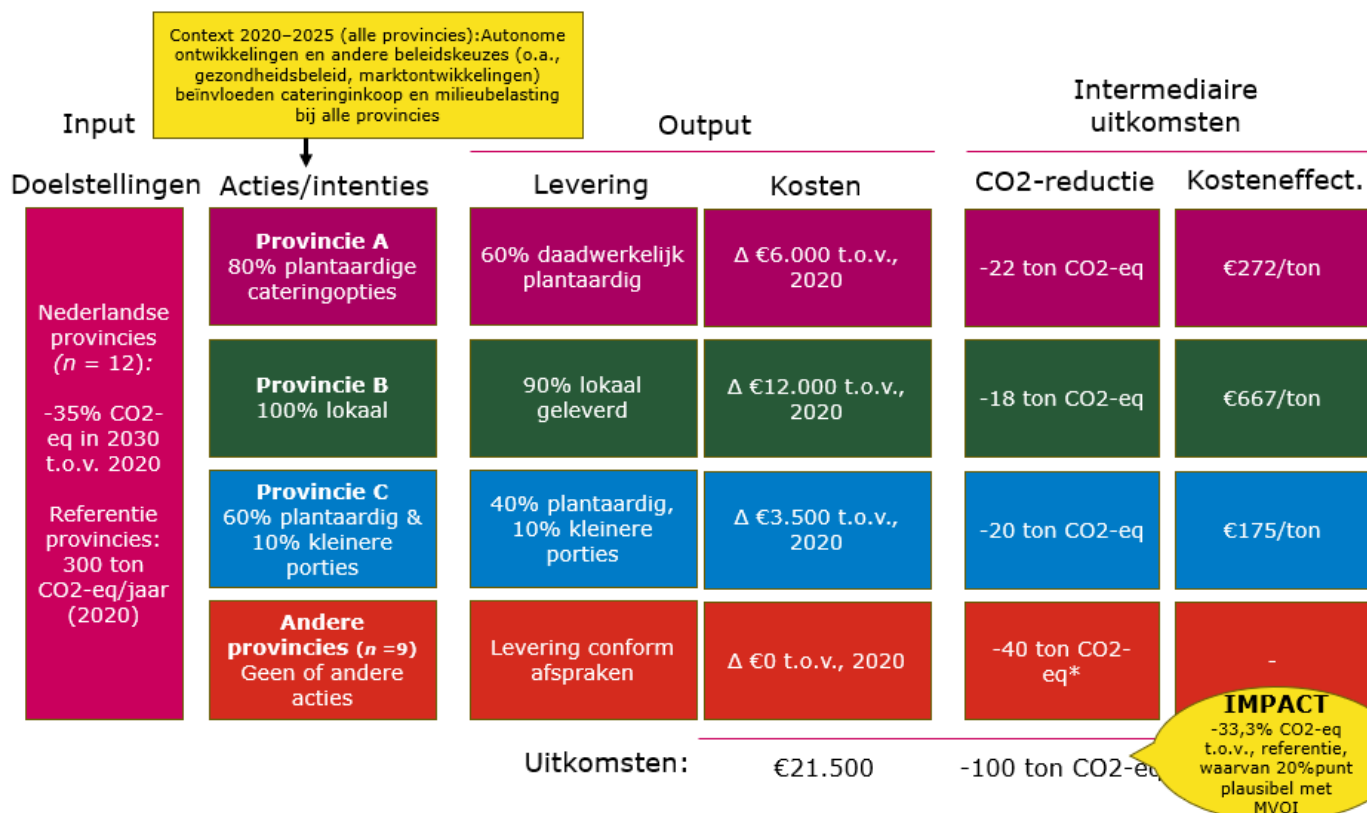
Voor de overige negen provincies resteert binnen de clustermutatie een reductie van 40 ton CO₂-eq, plausibel samenhangend met autonome ontwikkelingen en andere beleidskeuzes. Deze reductie maakt integraal onderdeel uit van de clustermutatie, maar wordt niet als MVOI-effect geïnterpreteerd.

Doelmatigheid van beleidseffecten wordt beoordeeld via kosteneffectiviteit, door de geschatte MVOI-gerelateerde reducties te relateren aan de inflatie-gecorrigeerde kostenverschillen ten opzichte van 2020. Dit leidt tot een kosteneffectiviteit van €272 per ton CO₂-eq voor provincie A, €667 per ton voor provincie B en €175 per ton voor provincie C.

De acties van provincie A zijn daarmee het meest doeltreffend in termen van absolute reductie, maar minder kosteneffectief dan die van provincie C. Provincie C realiseert tegen relatief lage kosten een substantiële reductie, ondanks beperkingen in de uitvoering. Dit illustreert dat hoge doeltreffendheid niet automatisch samengaat met hoge doelmatigheid.

Gezamenlijk laat het cluster in 2025 een reductie van circa 33% zien ten opzichte van 2020. Dit betekent dat het cluster nagenoeg op koers ligt richting het beleidsdoel van 35% reductie in 2030, waarbij effectmonitoring inzicht biedt in de plausibele bijdrage van MVOI binnen een bredere set van verklarende factoren, zonder harde causaliteitsclaims te doen.

Figuur 6.4 Visuele weergave van het rekenvoorbeeld Effectmonitoring MVOI, clustermutatie provincies.



Δ kosten betreffen het inflatie-gecorrigeerde verschil tussen contractkosten in 2025 en 2020 per provincie. Het is geen vergelijking met een marktbenchmark.

* Plausibel samenhangend met autonome ontwikkelingen en ander beleid, geen MVOI-effect.

6.5 Validiteitsborging: Uitdagingen meten doelmatigheid en doeltreffendheid binnen MVOI

Om ervoor te zorgen dat de uitkomsten van het meetkader daadwerkelijk bruikbaar zijn voor beleidsmonitoring en -verantwoording, is borging van de validiteit essentieel. Dit betekent dat scherp moet worden gelet op de omgang met uitdagingen rond dataverzameling en analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Uitdagingen bij het meten van doelmatigheid

Uitdagingen voor het meten van de doelmatigheid liggen bij de keuze welke typen kosten worden meegenomen, bijvoorbeeld alleen de aanbestedingswaarde, of daadwerkelijke kosten inclusief of exclusief overhead. Voor een valide beoordeling van doelmatigheid is een expliciete en consistente kostendefinitie noodzakelijk, waarin wordt vastgelegd welke kosten wel en niet worden meegenomen (bijvoorbeeld aanbestedingswaarde, interne transactiekosten en meerkosten in de markt). Voor MVOI is dit niet triviaal: dezelfde 'duurzame' output kan gepaard gaan met heel verschillende transactiekosten (inkoopuren, verificatie, contractmanagement) en met verschillende meerkosten in de markt. Zonder expliciete en consistente kostendefinitie is vergelijking van doelmatigheid tussen individuele organisatie en organisatieclusters niet valide, en kunnen verschillen in uitvoering ten onrechte worden geïnterpreteerd als verschillen in efficiëntie.

Daarnaast vormt het zogenaamde *free rider*-effect een uitdaging. In de context van MVOI kan dit bijvoorbeeld optreden wanneer een leverancier in een aanbesteding claimt een duurzaamheids criterium (zoals het toepassen van gerecycled isolatiemateriaal) volledig te zullen naleven, terwijl in de praktijk slechts een beperkt deel van de beloofde prestatie wordt gerealiseerd. Dit is methodologisch relevant omdat dit de noodzaak onderbouwt van verificatie, monitoring tijdens de uitvoeringsfase en het gebruik van contract- en uitvoeringsdata, bijvoorbeeld via voortgangsrapportages. Zonder zulke data is output feitelijk onbekend en wordt procesinformatie ten onrechte als output geïnterpreteerd.

Uitdagingen bij het meten van doeltreffendheid

De meting van doeltreffendheid kent een aantal uitdagingen, die ook relevant zijn voor MVOI: additionaliteit, attributie, aggregatie (schaalmismatch) en afstand tot beleidsdoelen.

In dit rapport wordt additionaliteit benaderd als een expliciet gemaakte vergelijkingsvraag. Daarbij worden aannames over een plausibele referentiesituatie gecombineerd met empirische observaties, omdat een strikte causaliteitsbenadering in de context van MVOI zou vereisen dat vergaande en vaak niet empirisch toetsbare aannames worden gedaan. Voor interpretatie van uitkomsten wordt gebruikgemaakt van een referentie die fungeert als startsituatie of benchmark op clusterniveau, bijvoorbeeld een spend-impact analyse (SIA). Deze referentie dient uitsluitend als context voor vergelijking en vormt geen effectmeting en geen bewijs van beleidsimpact. In plaats daarvan wordt gekozen voor een empirisch-vergelijkende benadering, waarbij verschillen in intermediaire uitkomsten tussen organisaties worden geanalyseerd in

samenhang met verschillen in de inzet en uitvoering van MVOI. Deze benadering beoogt geen sluitend bewijs van additionaliteit te leveren, maar een onderbouwde en transparante beoordeling van de mate waarin waargenomen verschillen redelijkerwijs aan MVOI kunnen worden toegeschreven, gegeven de beschikbare data en context.

Voor attributie van de gemeten effecten aan MVOI zijn aanvullende gegevens nodig over autonome trends en externe factoren. Bijvoorbeeld: stel dat additionaliteit 10 ton CO₂-reductie bedraagt, maar in dezelfde periode een landelijke CO₂-heffing 4 ton reductie veroorzaakt, dan blijft slechts 6 ton plausibel toe te schrijven aan MVOI. Zonder deze uitsplitsing zou het beleidseffect worden overschat. Het meetkader moet daarom expliciet aangeven welke aannames en gegevens voor attributie worden gebruikt en hoe deze worden onderbouwd.

Bij aggregatie worden de resultaten van alle organisaties binnen een niveau bij elkaar opgeteld. Eerder geïdentificeerde rapportageniveaus voor MVOI zijn: het niveau van een individuele aanbestedende dienst, een organisatiecluster (van dezelfde typen overheidsorganisaties) of landelijk niveau. Een organisatiecluster uit alle organisaties die daartoe behoren, bijvoorbeeld 12 provincies. Dit optellen geeft een totaalbeeld van het cluster, maar kan verhullen dat de reducties ongelijk verdeeld zijn: sommige organisaties leveren een grote bijdrage, terwijl andere weinig tot niets bijdragen. Aggregatie kan daardoor gemiddelden opleveren die geen goed beeld geven van spreiding, dominante patronen of uitschieters. Het meetkader moet daarom expliciet aangeven hoe omgegaan wordt met niet-interventieorganisatie of organisaties die geen data leveren. Bijvoorbeeld door deze apart te rapporteren, afwijkende waarden expliciet te duiden, of ontbrekende gegevens met een plausibele waarde te imputeren. De keuzes beïnvloeden de beleidsinterpretatie en bepalen ook of reducties breed gedragen zijn of vooral door koplopers worden gerealiseerd.

Aggregatie is ook noodzakelijk voor het rapporteren van indicatoren en thema-overstijgende resultaten. Een uitdaging binnen MVOI-thema's is om data per subindicator (bijvoorbeeld verschillende typen materialen onder circulariteit) om te zetten naar een uniforme eenheid (zoals kg of %), en vervolgens samen te voegen tot een totaalscore per indicator. Voor sommige analyses kan het wenselijk zijn om overkoepelende scores te berekenen (bijvoorbeeld een totaalscore voor milieuprestatie). Hiervoor wordt aangesloten bij bestaande wegeningen uit LCIA-methoden (zoals ReCiPe), waarbij bijvoorbeeld milieueffecten van verschillende stoffen worden omgerekend naar één gezamenlijke impactcategorie (zoals CO₂-equivalenten of ecotoxiciteit).

Ook tijdens het aggregatieproces dient zorgvuldig te worden omgegaan met onzekerheden en eventuele datalacunes. Waar data ontbreken of onzeker zijn, wordt dit expliciet gerapporteerd, bijvoorbeeld middels bandbreedtes of kwalitatieve duidingen.

Doeltreffendheid wordt gemeten als de bijdrage van MVOI aan het verkleinen van de afstand tot beleidsdoelen op clusterniveau (type organisatie). Hierbij wordt expliciet erkend dat resultaten beïnvloed

kunnen zijn door heterogeniteit binnen het cluster en dat geen harde causaliteitsclaims worden gedaan. Indien methodologisch mogelijk, kan ook de bijdrage van een afzonderlijke MVOI-interventie worden beoordeeld op doeltreffendheid, maar ook doelmatigheid.

Tabel 6.3 overzicht van uitdagingen met rekenvoorbeelden en implicaties voor het meetkader.

Uitdaging	Definitie	Rekenvoorbeeld	Implicaties voor meetkader
Additionaliteit	Beoordelen of verschillen in uitkomsten plausibel samenhangen met verschillen in MVOI inzet binnen het cluster.	Cluster van 12 provincies: gemiddelde CO ₂ -intensiteit bij lage MVOI-inzet = 1,4 kg CO ₂ /€; gemiddelde bij gemeten MVOI-inzet = 0,9 kg CO ₂ /€. Verschil van 0,5 kg CO ₂ /€ wordt geïnterpreteerd als indicatie van additionaliteit	Empirische vergelijking gebruiken, geen causale claims, resultaten interpreteren als indicator van extra impact
Attributie	Toewijzing van reductie aan MVOI versus andere factoren	Provincie X reduceert 15 ton CO ₂ , gemiddelde reductie van overige provincies binnen het cluster = 8 ton (autonome trend). 7 ton plausibel toegeschreven aan provincie-specifiek MVOI.	Externe invloeden expliciet maken, aannames en methoden transparant maken.
Aggregatie	Samenvoegen van resultaten van individuele organisaties naar clusterniveau (per organisatietype)	Cluster van 12 provincies: totaalreductie = 120 ton. Eén provincie draagt 60 ton bij, overige 11 provincies 60 ton. Twee provincies hebben geen reactie geleverd.	Spreiding expliciet rapporteren, onderscheid koplopers, niet-interventie-organisaties en ontbrekende data, beleidsinterpretatie afstemmen op heterogeniteit.
Afstand tot beleidsdoelen	Vaststellen wat de afstand is van het resultaat van de MVOI-interventie tot het beleidsdoel	Doel: 35% CO ₂ -reductie t.o.v., 2021. Uitstoot 2021 = 100 ton, doel 2025 = 65 ton, gemeten 2025 = 80 ton. Resterende afstand tot doel = 15 ton, bijdrage MVOI = 10 ton.	Afzonderlijke MVOI-interventie kwantificeren ten opzichte van het beleidsdoel indien methodologisch mogelijk

7 Implementatievoorwaarden

Voor een succesvolle invoering van het vernieuwde meetkader voor MVOI zijn verschillende voorwaarden van belang. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste organisatorische aspecten, mogelijke risico's en het belang van lerend monitoren.

7.1 Organisatorische voorwaarden

De invoering van het meetkader vraagt om duidelijke afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Uit de workshops en interviews bleek dat veel partijen zelf al iets van MVOI monitoren, maar dat het huidige monitoringslandschap versnipperd is, met verschillende methoden en een onduidelijke rolverdeling. Daarom is het belangrijk dat op nationaal niveau wordt vastgesteld wie verantwoordelijk is voor het ontwerp, de uitvoering en het beheer van de monitoring. Dit vraagt om samenwerking tussen ministeries (zoals IenW, BZK en EZK), uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen (zoals RIVM) en aanbestedende diensten.

Bij de doorontwikkeling van het meetkader en uitvoering van monitoring worden relevante stakeholders betrokken, zoals aanbestedende diensten, leveranciers, experts en maatschappelijke organisaties. Op deze manier wordt geborgd dat het meetkader aansluit bij de praktijk en voldoende draagvlak heeft.

Centraal databeheer is noodzakelijk om gegevens betrouwbaar en uniform te rapporteren en verzamelen, te analyseren en op te slaan. Een datamanagementplan met heldere afspraken over eigenaarschap, toegang en beveiliging is hiervoor een randvoorwaarde. Alle aannames, keuzes en rekenregels die binnen het meetkader worden toegepast, worden gedocumenteerd en publiekelijk toegankelijk gemaakt. Hierdoor kunnen externe partijen de uitkomsten controleren en waar nodig repliceren.

Voor kleine organisaties moet de aanpak uitvoerbaar blijven; zij hebben behoefte aan eenvoudige tools en ondersteuning. Een getrapte aanpak, waarbij wordt gestart met een eenvoudige indicatorset, die later kan worden uitgebreid, maakt het mogelijk dat alle overheden kunnen aanhaken. Voorwaarde voor de praktijk is wel dat er geaccepteerde en toegankelijke gegevens moeten bestaan om monitoring met deze indicatoren zelfstandig uit te kunnen voeren.

Een voorstel voor de rolverdeling en verantwoordelijkheden binnen uitvoering van het meetkader komt in de discussie in hoofdstuk 8 aan bod.

7.2 Risicoanalyse

Bij de implementatie van het meetkader zijn verschillende risico's waarmee rekening moet worden gehouden:

- Datakwaliteit: Data kunnen onvolledig, niet vergelijkbaar of onnauwkeurig zijn. Dit kan worden verminderd door heldere definities, standaardisatie en periodieke validatie, bijvoorbeeld via audits. Hierbij worden de aangeleverde gegevens vergeleken met primaire bronnen, zoals inkoopdossiers, leveranciersverklaringen of onafhankelijke certificeringen.
- Veranderende wetgeving: Europese en nationale regelgeving rondom aanbestedingen en duurzaamheid verandert snel. Het meetkader moet flexibel zijn en inspelen op nieuwe verplichtingen, zoals eForms en sectorale rapportage-eisen.
- Stakeholderacceptatie: Niet alle betrokkenen zijn direct overtuigd van het nut of de haalbaarheid van monitoring. Door samen te werken, goed uit te leggen waarom data worden verzameld, en ruimte te bieden voor maatwerk, kan draagvlak worden vergroot.
- Capaciteit: Zeker bij kleinere organisaties kan gebrek aan tijd, kennis, mensen of middelen een knelpunt zijn. Ondersteuning, centrale kennisdeling, overdracht van kennis en eenvoudige tools zijn daarom belangrijk.
- Beheer en continuïteit: Onzekerheden over wie het beheer voert en financiert, kunnen leiden tot versnippering. Afspraken over centrale coördinatie, bijvoorbeeld via uitvoeringsorganisaties van het Rijk of een programmabureau, zijn nodig. Ook is financieringszekerheid op de lange termijn zinvol voor monitoring: trendanalyses vereisen langdurige continuïteit.

7.3 Lerend monitoren

Monitoring is geen eenmalige actie, maar een doorlopend leerproces. Het is belangrijk dat het meetkader periodiek wordt geëvalueerd en aangepast aan nieuwe inzichten, ontwikkelingen en behoeften van gebruikers. Dit betekent dat indicatoren en meetmethoden kunnen wijzigen door voortschrijdend inzicht. Op basis van ervaringen uit de praktijk, feedback van gebruikers en voortschrijdend inzicht wordt het meetkader periodiek geëvalueerd en waar nodig aangepast. Dit wordt formeel geborgd via een periodieke review- en updatecyclus.

Het is daarom ook belangrijk dat relevante partijen betrokken blijven bij de doorontwikkeling, zodat het systeem blijft aansluiten bij de praktijk. Er moet ruimte zijn voor pilots en praktijkproeven, zodat lessen uit de uitvoering direct kunnen worden verwerkt. Om meer betrokkenheid te realiseren, is het nodig om in te zetten op kennisdeling, bijvoorbeeld via workshops, praktische ondersteuning en handleidingen of een centrale kennisbank.

8 Discussie

Dit rapport introduceert een vernieuwd, wetenschappelijk onderbouwd meetkader voor Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). Met dit kader kan de overheid beter sturen op maatschappelijke doelen zoals klimaat, circulaire economie en sociale impact, mits de uitkomsten worden geïnterpreteerd binnen de expliciete aannames en beperkingen van het kader. De ordeningsprincipes en voorgestelde stapsgewijze aanpak maken het mogelijk om resultaten te vergelijken tussen verschillende overheidsorganisaties.

Tegelijkertijd bleek uit interviews en twee workshops dat er in de huidige praktijk nog flinke uitdagingen zijn. De huidige manier van monitoren sluit nog niet aan op de ambities van het nieuwe meetkader en het veranderende beleidslandschap. Vooral de kloof tussen beleid en uitvoering, veroorzaakt door gebrekkige communicatie, beperkte expertise en onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, staat een soepele implementatie in de weg (zie ook hoofdstuk 5). Daarnaast beperken verschillen in opvatting over de toepassing van MVOI, beleidsontwikkelingen, datakwaliteit, schaal en organisatorische context de mate waarin monitoringresultaten onderling vergelijkbaar en te generaliseren zijn.

Om deze kloof te overbruggen, adviseert het RIVM om stapsgewijs te werken aan de implementatie van het meetkader. Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste aandachtspunten en biedt handvatten voor de volgende stappen.

8.1 Beleidscontext en -ontwikkelingen

Op het gebied van MVOI-beleid is Nederland vooraanstaand in de EU, met criteria die uitgebreider zijn dan de Europese. Het Europese beleid voor maatschappelijk verantwoord inkopen is in beweging, maar de voortgang is wisselend. Belangrijke kaders zoals de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) en de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) zijn vertraagd of afgezwakt. Dit zorgt voor onzekerheid bij overheden en bedrijven: door beleidsdoelen af te zwakken in plaats van beleidsuitvoering te simplificeren zullen organisaties duurzaamheidsrapportages minder uitgebreid of helemaal niet uitvoeren, waardoor kansen voor verduurzaming onbenut blijven (Waijers-van der Loop et al., 2026; Stobernack et al., 2025). Dit betekent bijvoorbeeld dat organisaties niet weten hoe groot hun eigen bijdrage aan maatschappelijke doelen is, waardoor het risico bestaat dat leveranciers MVOI-criteria uit aanbestedingen niet in de praktijk weten te brengen. Deze ontwikkeling belemmert ook het zicht op wat daadwerkelijk impactvolle investeringen zijn of wat mogelijk greenwashing is. Ook is het voor te stellen dat minder (uitgebreide) duurzaamheidsverslaglegging bereidheid tot investeringen in innovatie en duurzaamheid afremt, wat een duurzame markttransformatie belemmert.

Deze en andere (internationale) beleidsontwikkelingen zullen blijven vragen om duiding wat dit voor MVOI-implementatie en -monitoring betekent. De in het kader van dit onderzoek uitgevoerde interviews en workshops onderstrepen het belang om te komen tot een gezamenlijke MVOI-monitoring, en de inzet op een duidelijke nationale aanpak, met een robuust meetkader als fundament en een periodieke horizonverkenning van aankomend internationaal beleid voor MVOI. Daarmee kan de overheid het goede voorbeeld geven, leren van de praktijk en heeft ze flexibiliteit om vanuit de inhoud in te kunnen spelen op toekomstige Europese ontwikkelingen. Het meetkader kan hierbij fungeren als leer- en sturingsinstrument. Een goed voorbeeld is de aankomende Agenda MVOI 2026-2030, die aansluiting zoekt bij de actuele EU-strategieën en nieuw beleid rond leveringszekerheid en voorgestelde *made in Europe*-eisen bij besteding van publiek geld aan strategische sectoren (Europese Commissie, 2026).

8.2 Aannames meetkader

In het meetkader zijn een aantal aannames gedaan:

- Dat harmonisatie van monitoring leidt tot betere beleidsvorming en sturing.
- Dat heldere rolverdeling en eigenaarschap het monitoringsproces versnellen en verbeteren.
- Dat verbeterde communicatie en validatie zorgen voor meer vertrouwen in de uitkomsten en bredere toepassing van inzichten.
- Dat het verzamelen van relevante data en expertise resulteert in meer inzicht in de afstand tot maatschappelijke doelen zoals klimaat, circulair en social return.

Deze aannames vormen geen empirisch bewezen verbanden, maar hypothesen die richting geven aan de inrichting en interpretatie van het meetkader. Toetsing van deze aannames vraagt om (longitudinale) monitoring, vergelijking tussen type overheidsorganisaties en expliciet reflectie op contextuele factoren, en kan niet worden gereduceerd tot één afzonderlijke effectmeting. Het is de bedoeling dat dit in 2026 met een productgroep uit de monitor zal worden gedaan.

8.3 Reikwijdte monitoring

Uit de gevoerde gesprekken bleek dat er verschillende percepties bestaan over wat met MVOI gemeten moet worden. Sommige geïnterviewden hadden slechts procesinzicht als doel: een controle op de duurzamere invulling van de opdracht, en niet een kwantificatie van de omvang van sociale- of milieuwinst. In het meetkader is dit geduid als actie- en procesmonitoring, omdat de invulling van een opdracht betrekking heeft op activiteiten en directe resultaten (leveringen). Actie- en procesmonitoring kan dus voldoende zijn als het monitoringsdoel het hebben van procesinzicht is.

8.4 Uitvoering meetkader: rolverdeling en verantwoordelijkheden

Een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is cruciaal voor een succesvolle implementatie. Uit hoofdstuk 5 bleek dat partijen van beleid tot uitvoering verschillende doelen, behoeften en verantwoordelijkheden hebben. Deze monitoringsbehoeften kunnen

worden vertaald in vier uitgangspunten/monitoringsdoelen: procesinzicht, (financiële) verantwoording, operationele sturing en beleidsevaluatie. Per doel zijn verschillende typen monitoring en aanpakken zoals rolverdeling voor de uitvoering vereist of gewenst.

Per doel stelt het RIVM de volgende aanpak en rolverdeling voor:

1. **Procesinzicht: Meten of MVOI wordt uitgevraagd.**

Hierbij gaat het om het vaststellen of duurzaamheidscriteria en -doelen daadwerkelijk worden meegenomen in aanbestedingen en opdrachten.

Aanpak: Zelfevaluaties door aanbestedende diensten zijn hiervoor noodzakelijk. Het is wenselijk om dit uit te breiden met externe audits of peer-reviews om de betrouwbaarheid te vergroten. Een platform dat hiervoor kan worden gebruikt is de MVI-Zelfevaluatietool van PIANOo.

Verantwoordelijken: dataverzameling en analyse van eigen aanbestedingen door aanbestedende diensten zelf (= zelfevaluatie), databeheer door PIANOo.

2. **(Financiële) verantwoording: Efficiëntie van MVOI (uitgaven versus prestaties).**

Dit doel richt zich op het in kaart brengen van de verhouding tussen de ingezette publieke middelen en de behaalde prestaties.

Aanpak: Naast zelfevaluatie helpt procesmonitoring hier om knelpunten en verbetermogelijkheden zichtbaar te maken. Ook benchmarking tussen organisaties biedt waardevolle inzichten, mits verschillen in context expliciet worden meegenomen in de interpretatie.

Verantwoordelijken: zelfevaluatie door aanbestedende dienst, benchmarking door onafhankelijke data-experts (bijv. RIVM), databeheer door PIANOo

3. **Operationele sturing: Potentie van MVOI onderzoeken.**

Hier wordt gekeken naar de mogelijkheden om met MVOI-beleid extra maatschappelijke impact te realiseren.

Aanpak: Interviews met betrokkenen, scenario-analyses, SIA (Spend-Impact Analyse) en LCA (Levenscyclusanalyse) van de grootste inkoopgroepen kunnen inzicht geven in waar potentieel ligt.

Verantwoordelijken: interviews door beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties met kennis van aanbestedingsproces (bijv. Rijkswaterstaat en PIANOo in samenwerking met IenW en EZK), kwantificering in potentieel door onafhankelijke experts milieu- en sociale effecten (bijv. RIVM).

4. **Beleidsevaluatie: Effectiviteit van MVOI (doeltreffendheid).**

Uiteindelijk wil de overheid weten of de ingezette maatregelen daadwerkelijk leiden tot de beoogde maatschappelijke effecten, zoals minder CO₂-uitstoot, meer circulair materiaalgebruik of sociale winst.

Aanpak: Hiervoor zijn effectmetingen, impactanalyses en langdurige monitoring noodzakelijk. Dit vraagt om samenwerking tussen beleidsmakers, inkopers, data-analisten en externe experts.

Verantwoordelijken: voorgaande verantwoordelijken en adviesbureaus voor een externe validatie.

Tabel 8.1 voorstel minimale uitvoeringsaanpak per monitoringsdoel MVOI.

Doel monitoring voor MVOI	Onderdelen Beleidsevaluatiekader (ToC)	Type(n) monitoring	Minimale uitvoeringsaanpak monitoring	Beoogd verantwoordelijke
Procesinzicht <i>Meten of MVOI wordt uitgevraagd</i>	Input (middelen) Activiteiten (uitvoering)	Actiemonitoring	Zelfevaluatie	Aanbesteders PIANOO
(Financiële) verantwoording <i>Efficiëntie MVOI (uitgaven vs. prestaties)</i>	Input (middelen) Activiteiten (uitvoering) Output (prestaties)	Actiemonitoring Procesmonitoring	Zelfevaluatie	Aanbesteders PIANOO Benchmarker
Operationele sturing <i>Potentie van MVOI onderzoeken</i>	Input (middelen) Activiteiten (uitvoering) Output (prestaties) Intermediaire uitkomsten	Actiemonitoring Procesmonitoring Effectmonitoring	Interviews acties SIA + LCA grootste groepen Scenarioanalyses	Beleidsmakers Uitvoerders (incl. RIVM) Effect-experts
Beleidsevaluatie <i>Effectiviteit MVOI (doeltreffendheid)</i>	Input (middelen) Activiteiten (uitvoering) Output (prestaties) Intermediaire uitkomsten Uitkomsten Impact	Actiemonitoring Procesmonitoring Effectmonitoring	Het bovenstaande + externe validatie	Bovenstaand + adviesbureaus

8.5 Uitvoering meetkader: databehoeftes

Dit rapport heeft laten zien dat de overlap in MVOI-thema's ook betekent dat van vergelijkbare databronnen gebruik kan worden gemaakt (Figuur 6.2). Dit biedt kansen om data efficiënt te verzamelen en te benutten. Omdat voor de analyse van deze thema's dus deels van dezelfde gegevens gebruik kan worden gemaakt, is het belangrijk dat deze gegevens op een gestandaardiseerde, toegankelijke en uitwisselbare manier worden verzameld en gerapporteerd. Dit betekent dat IT-structuren en platforms voor MVOI-monitoring op deze standaardisatie zullen moeten aansluiten.

Daarbij is het ook belangrijk om de monitoringsbehoefte vanuit MVOI te vergelijken met monitoringsvraagstukken uit aangrenzend beleid als het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) of beleid op het gebied van kritieke grondstoffen. De Boer et al. (2026) hebben voor het laatstgenoemde beleid onlangs een werkwijze gepresenteerd om gegevens slim te delen tussen beleidsterreinen. Het is belangrijk om bij het opzetten van nieuwe monitoringsactiviteiten steeds te kijken of bestaande data kunnen worden hergebruikt en waar samenwerking met andere beleidsdomeinen mogelijk is, zonder daarbij te veronderstellen dat meer data automatisch leidt tot beter inzicht of betere beleidssturing.

Aandachtspunten bij het gebruik van monitoringsinstrumenten zijn dat bestaande instrumenten kritisch moeten worden geëvalueerd op bruikbaarheid, betrouwbaarheid en toepasbaarheid. Daarnaast moet kennisdeling tussen organisaties over de inzet en doorontwikkeling van instrumenten worden aangemoedigd. Doordat monitoringsinstrumenten nu niet zijn geïntegreerd in standaardprocessen zijn ze sterk afhankelijk van de interpretatie en expertise van de invuller, wat de variatie in

antwoorden van organisaties onnodig vergroot. Bij verdere harmonisatie van de monitoringsaanpak moet er echter ook ruimte blijven om te experimenteren met nieuwe methoden waar bestaande instrumenten tekortschieten, bijvoorbeeld op het gebied van sociale impact of circulaire economie.

8.6 Uitvoering meetkader: validatie

De grote verschillen in omvang van aanbestedingen, ook binnen dezelfde organisatieclusters, beperken de generaliseerbaarheid van resultaten. Dit is in een eerdere MVOI-monitor door het RIVM statistisch aangetoond (Pieters et al., 2025). Om een zo goed mogelijke inschatting van effecten te kunnen maken is het belangrijk dat zoveel mogelijk aanbestedende diensten zelf gegevens gaan verzamelen en rapporteren. Daarnaast is validatiestap nodig door middel van een gevoeligheidsanalyse op grootte van aanbestedingen en de vertegenwoordiging van kleine partijen.

8.7 Communicatie over monitoringsresultaten

Een van de veelgenoemde knelpunten was communicatie. Om het draagvlak voor MVOI te verbeteren en om inzichten daadwerkelijk te kunnen benutten is heldere communicatie essentieel op de volgende momenten:

- **Aggregatieniveau van resultaten:** Het is soms nodig om resultaten samen te vatten op het niveau van MVOI-thema's, zodat de uitkomsten begrijpelijk en bruikbaar zijn voor beleidsmakers en bestuurders. Tegelijkertijd moet het mogelijk blijven om detailinformatie op te vragen voor diepgaande analyses, controleerbaarheid, herbruikbaarheid en uitwisselbaarheid die nodig zijn voor validatie. Hierbij is expliciete communicatie over onzekerheden, aannames en interpretatiegrenzen door uitvoerders van de analyses essentieel om oversimplicaties te voorkomen.
- **Procescommunicatie:** Aanbestedende diensten vragen leveranciers om data aan te leveren. Het is belangrijk dat opdrachtgevers goed uitleggen aan inkopers en leveranciers *waarom* deze informatie nodig is en *hoe* deze gebruikt wordt. Dit vergroot de motivatie bij zowel interne als externe partners om mee te werken aan monitoring.
- **Terugkoppeling van resultaten:** als onderdeel van lerend monitoren (hoofdstuk 7) moeten de uitkomsten en geleerde lessen door monitorende partijen actief gedeeld worden met alle betrokkenen, van inkopers en beleidsmakers tot leveranciers en burgers. Dit versterkt het lerend vermogen en de betrokkenheid. Daarbij is het belangrijk aandacht te besteden aan onzekerheden om inzichtelijk te maken wat er wel en niet met de resultaten kan worden gedaan.

9 Conclusie en aanbevelingen

In dit rapport is onderzocht hoe en in welke mate de doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleidsinstrument Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) conceptueel en methodologisch kunnen worden gemeten en gemonitord, met sturingsinformatie per type overheidsorganisatie.

Uit de analyse blijkt dat verschillende (inter)nationale beleidsontwikkelingen van invloed zijn op de wijze waarop MVOI wordt vormgegeven en gemonitord. Deze ontwikkelingen belemmeren het zicht op wat daadwerkelijk impactvolle investeringen zijn of wat mogelijk greenwashing is. Op dit moment gebruiken Nederlandse overheden verschillende indicatoren en monitoringsinstrumenten voor MVOI, maar deze zijn niet ingericht om doelmatigheid en doeltreffendheid van MVOI-beleid op een vergelijkbare en consistente manier in beeld te brengen voor alle typen overheidsorganisaties.

Dit onderzoek benadrukt dat doelmatigheid en doeltreffendheid niet rechtstreeks of eenduidig meetbaar zijn. Door de complexiteit van maatschappelijke effecten, de invloed van externe factoren en verschillen in context tussen organisaties is causaliteit lastig te bewijzen. Daarom is het noodzakelijk om een gestructureerde monitoringslogica te gebruiken waarin aannames, onzekerheden en interpretatiegrenzen expliciet worden gemaakt zodat causaliteit zo goed mogelijk in kaart kan worden gebracht.

Hiervoor is in dit rapport een monitoringsaanpak ('meetkader') voorgesteld. Dit biedt een gestructureerde aanpak om de samenhang tussen inkoopbeleid, uitvoering en maatschappelijke effecten systematisch te analyseren. Dit meetkader is bedoeld om inzicht te verkrijgen in beleidsinzet, uitvoering en uitkomsten die verband houden met MVOI, zonder dat hiermee empirische uitspraken worden gedaan over causale effecten of gerealiseerde maatschappelijke impact.

Het onderzoek heeft niet tot doel gehad om bestaande MVOI-instrumenten of MVOI-beleid empirisch te toetsen, maar om een samenhangend voorstel te ontwikkelen voor monitoring en evaluatie. In 2026 zal het RIVM het gepresenteerde meetkader met een casus gaan testen.

Tot slot is het belangrijk dat de uitkomsten van de monitoring helder worden vastgelegd en gecommuniceerd, waarbij aandacht is voor de vorm van de rapportages en het uitleggen van eventuele onzekerheden. Door deze aanpak kunnen overheidsorganisaties beter sturen op MVOI en hun prestaties stapsgewijs en gericht verbeteren.

Aanbevelingen

In dit rapport zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd voor verder uitwerking en implementatie van het gepresenteerde meetkader. Deze aanbevelingen zijn bedoeld als randvoorwaarden voor het zorgvuldig

toetsen en doorontwikkelen van het meetkader en niet als voorschriften voor directe beleidssturing of effectmeting. Daarbij is expliciet rekening gehouden met de beperkingen van monitoring, verschillen tussen typen overheidsorganisaties en risico's van misinterpretatie. De belangrijkste aanbevelingen zijn hieronder samengevat:

1. Werk samen bij het verzamelen en uitwisselen van gegevens, bijvoorbeeld tussen inkopers, beleidsafdelingen, uitvoeringsorganisaties en externe dataleveranciers. Samenwerking tussen beleidsmakers, uitvoeringsorganisaties en aanbestedende diensten is noodzakelijk om dubbel werk te voorkomen en om definities (door beleidsmakers), indicatoren (door uitvoeringsorganisaties) en databronnen (door aanbestedende diensten) op elkaar af te stemmen. Deze samenwerking is primair gericht op het vergroten van consistentie en vergelijkbaarheid van gegevens, en niet op het afdwingen van uniforme prestaties of uitkomsten. Tegelijkertijd is het belangrijk ruimte te laten voor context-specifieke invulling, zodat verschillen in taken, schaal en inkooppraktijk tussen organisaties zichtbaar blijven.
2. Zorg voor duidelijke afspraken en een centrale coördinatie. Voor een werkbare toepassing van het meetkader zijn heldere afspraken nodig over rollen, verantwoordelijkheden en eigenaarschap van data. Centrale coördinatie is daarbij een randvoorwaarde om samenhang op een basisniveau te bewaken, zonder dat dit betekent dat alle organisaties op dezelfde manier of met hetzelfde detailniveau moeten monitoren. Hierbij moet expliciet worden voorkomen dat monitoring verwordt tot een verantwoordingsinstrument waarbij organisaties primair sturen op indicatoren in plaats van op beleidsreflectie en leren.
3. Start met eenvoudige metingen en breid deze stap voor stap uit. Het is aan te bevelen om te beginnen met één type overheidsorganisatie.
4. Betrek verschillende partijen, zoals inkopers, beleidsmakers en experts. Het betrekken van diverse partijen bij de verdere uitwerking en toepassing van het meetkader vergroot de uitvoerbaarheid en herkenbaarheid ervan. Deze betrokkenheid is met name van belang om aannames te expliciteren, uitvoeringsvragen te identificeren en de interpretatie van monitoringinformatie gezamenlijk te bespreken. Daarbij moet rekening worden gehouden met verschillen in capaciteit en expertise, met name bij kleinere organisaties, om ongelijke uitvoerbaarheid van het meetkader te voorkomen.
5. Evalueer en verbeter het meetkader regelmatig. Het meetkader dient door de opstellers (RIVM) en uitvoerders (aangebestede diensten) periodiek te worden geëvalueerd op bruikbaarheid en uitvoerbaarheid. Deze evaluaties zijn bedoeld om het meetkader inhoudelijk aan te scherpen en aan te passen waar nodig, en vormen geen toets van de effectiviteit van MVOI-beleid zelf. Evaluaties moeten expliciet aandacht besteden aan aannames, onzekerheden en mogelijke ongewenste neveneffecten van monitoring, zoals strategisch gedrag of versmalling van beleidsdoelen tot wat meetbaar is.

Dankbetuiging

Voor dit rapport is in de vorm van interviews en workshops input opgehaald bij een groot aantal partijen, die we hiervoor willen bedanken. De gesprekken tijdens de voorbereiding van dit rapport hadden niet het karakter van draagvlakverwerving. De gesprekspartners hebben zich niet aan de inhoud van dit rapport gecommitteerd. Sommige mensen hebben op meerdere momenten met ons meegedacht en worden eenmaal genoemd. De gesprekspartners zijn alleen bij naam bedankt als zij hier expliciete toestemming voor hebben gegeven.

Tijdens het opstellen van dit rapport zijn de volgende vertegenwoordigers geconsulteerd.

Lydia Boone (adviseur, PIANOo),
Sybren Bosch (adviseur, Copper8),
Emile Bruls (adviseur, Rijkswaterstaat),
Godard Croon (adviseur, Gemeente Rotterdam),
Cuno van Geet (adviseur, Rijkswaterstaat),
Lonneke de Graaff (onderzoeker, CE Delft),
Annemarie Groen (clustercoördinator, Ministerie van BZK),
Tijmen de Groot (projectleider, SKAO),
Adriënne van der Hart (teamleider MVOI, Gemeente Utrecht),
Niek Heering (senior beleidsadviseur, Gemeente Amsterdam),
Pepijn Hoekstra (adviseur, Gemeente Utrecht),
Jan Holsappel (Manager Kennis & Innovatie, Intrakoop coöperatie),
Dennis Jansen (adviseur, Copper8),
Mitchell de Jong (adviseur, Gemeente Rotterdam),
Lieske de Jonge-Oostveen (adviseur MVOI, Gemeente Utrecht),
Gerrie Kepser (adviseur, TenderGuide Consultancy),
Inge Kerkhof (MVOI-adviseur, Gemeente Amsterdam),
Daniëlle Kleijweg (programmamanager MVOI, Gemeente Rotterdam),
Stéphanie de Koning-Gillissen (Regisseur MVOI, Provincie Utrecht),
Esmee Kooijman (senior beleidsmedewerker, Ministerie van LNV),
Wouter Lohmann (inkoopadviseur, KPMG),
Wilco de Lijster (beleidsmedewerker, Ministerie van LNV),
Robin Maljaars (adviseur bedrijfsvoering, RIVM),
Henkjan van Meer (beleidsadviseur, UvW),
Jacobien Muntz-Beekhuis (coördinerend adviseur, Ministerie van OCW),
Hester Prins (beleidsadviseur, Gemeente Amsterdam),
Saskia Ras (beleidsmedewerker, Ministerie van IenW),
Sara Rademaker (beleidadviseur, UvW),
Erik Schalken (projectleider, Santeon),
Rianne Scheerhoorn (beleidsmedewerker, Ministerie van EZK),
Judith Strik (beleidsadviseur, Gemeente Amsterdam),
Klaas van der Sterren (adviseur, Rijkswaterstaat),
Ronald Timmerman (coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van EZK),
Renée van Tuyll van Serooskerken (MVI-adviseur, PIANOo),
Susanne Waaijers-van der Loop (programmacoördinator circulaire economie en duurzaamheid, RIVM),

Thijs Wentink (Expert duurzaam aanbesteden CO2-Prestatieladder,
SKAO),
Thomas Wissingh (projectleider, Ministerie van BZK).

De auteurs bedanken Natascha Spanbroek en Teresa Meneses Leonardo
Alves voor hun constructieve en kritische reflecties op het rapport.

Literatuur

Alfieri, F., Sanfelix Forner, J.V., Bernad Beltran, D., Spiliotopoulos, C., Graulich, K., Moch, K. and Quack, D., Revision of the EU Green Public Procurement (GPP) Criteria for Computers and Monitors (and extension to Smartphones), EUR 30722 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-38086-3, doi: <https://doi.org/10.2760/124337> , JRC124294.

Algemene Rekenkamer. (2023). Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Algemene Rekenkamer: Den Haag. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brochures/2023/10/02/handleiding-doelmatigheids--en-doeltreffendheidsonderzoek>

De Boer, L., Spanbroek, N.M., Hids, A.R., Pieters, L.I. (2026). Naar meer samenhang en sturing in de informatie over (kritieke) grondstoffen. RIVM-rapportnummer 2026-0044. <https://dx.doi.org/10.21945/RIVM-2026-0044>

Coenen, J., García Valicente, M., & Pieters, L. (2024). Kennisnotitie – Stand van zaken doorontwikkeling Spend-Impactanalyse. RIVM-rapportnummer 2024-0065. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/KN-2024-0065.pdf>

Daily, G. C., & Matson, P. A. (2008). Ecosystem services: From theory to implementation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105(28), 9455-9456.

Europese Commissie (2026, 4 maart). Commission proposes new measures to boost EU industry and jobs. Nieuwsartikel. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-new-measures-boost-eu-industry-and-jobs-2026-03-04_en

Dhillon, L., & Vaca, S. (2018). Refining theories of change. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 14(30), 64-87. https://jmde.journals.publicknowledgeproject.org/index.php/jmde_1/article/download/496/444

De Graaff, L., Bruinsma, M., van Berkel, P., de Nooij, R., Karpovich, A. (2025). Handreiking monitoring MVOI - indicatoren en procesvragen. CE Delft en Planet+Partners. Geraadpleegd op 14-12-2025: <https://ce.nl/publicaties/handreiking-monitoring-mvoi-indicatoren-en-procesvragen/>

Garcia Herrero, L., Perez Cornago, A., Casonato, C., Sarasa Renedo, A., Bakogianni, I. et al., Criteria for Sustainable Public Procurement (SPP) for Food, Food services, and Vending machines, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/0895877>, JRC139495.

Guinée J.B., Gorrée M., Heijungs R., Huppés G., Kleijn R., Koning A. et al. (2001). Life cycle assessment: An operational guide to the ISO standards, Final report: Part 2A. Centrum voor Milieuwetenschappen Leiden (CML).

https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/science/cml/publicaties_pdf/new-dutch-lca-guide/part2a.pdf

Huijbregts, M.A.J., Steinmann, Z.J.N., Elshout, P.M.F., Stam, G., Verones, F., Vieira, M.D.M., Hollander, A., Zijp, M., Van Zelm, R., 2016. ReCiPe 2016 A harmonized life cycle impact assessment method at midpoint and endpoint level Report I: Characterization. RIVM Report 2016-0104. [ReCiPe 2016](#).

IPCC (2019). 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.

Kenniscentrum Beleid en Regelgeving (2024). De positie van het Beleidskompas en de SEA in de beleidscyclus. Infographic, geraadpleegd op 13-08-2025: https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2024-09/Beleidscyclus_Webtoegankelijk.pdf

KPMG (2024). Inventarisatie monitoringsmethoden en – instrumenten MVOI en stakeholders MVOI: Fase 1 van het onderzoek naar mogelijkheden voor regie op de monitoring van MVOI.

<https://open.overheid.nl/documenten/5f72f64a-915c-4ed8-b37b-42259caa1f6b/file>

Lijzen et al. (2020). Inzicht in beleidsacties richting een Circulaire Economie; Monitoring van acties en verkenning van transitie-indicatoren per prioritaire keten. RIVM-briefrapport 2020-0078.

<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2020-0078.pdf>

Mayne, J. (2019). Revisiting contribution analysis. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 34(2), 171-191.

<https://doi.org/10.3138/cjpe.68004>

Michaelowa, A., Hermwille, L., Obergassel, W., & Butzengeiger, S. (2019). Additionality revisited: guarding the integrity of market mechanisms under the Paris Agreement. *Climate Policy*, 19(10), 1211-1224.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

Pieters, L., Hollander, A., Hartelust, A. K., Garcia Valicente, M., De Bruycker, T., van Bodegraven, M., Dekker, E., & de Valk, E. (2025). Inzet en effect van Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen door de Nederlandse overheid in 2021-2022. RIVM-briefrapport 2024-0202. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2024-0202.pdf>

Potting et al. (2018). Circulaire economie: wat we willen weten en kunnen meten. Systeem en nulmeting voor monitoring van de voortgang van de circulaire economie in Nederland. PBL-publicatienummer: 2970, RIVM-rapportnummer 2017-0203.

<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-circulaire-economie-wat-we-willen-weten-en-kunnen-meten-2970.pdf>

Ranea Palma, A., Gonzalez Torres, M., Perez Arribas, Z. and Donatello, S., Background report for the revision of EU Green Public Procurement criteria for Buildings, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, doi: <https://doi.org/10.2760/3484975> , JRC138891

Rijksoverheid (2021). Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact: Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025. Geraadpleegd via:

https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2021-02/plan_mvi_opdrachtgeven_met_ambitie_inkopen_met_impact_2021-2025-jan2021.pdf

Significant Synergy (2024). Monitor Aanbestedingen in Nederland 2021-2023. <https://open.overheid.nl/documenten/f716543e-7142-406c-8ee7-f239d4f47493/file>

Steenmeijer et al. (2021). Herziene versie: De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden. RIVM-rapportnummer: 2021-0219.

<https://www.rivm.nl/publicaties/herziene-versie-milieu-impact-van-jaarlijkse-85-miljard-euro-aan-inkoop-door-alle>

Stobernack, T., Garcia Valicente, M., Pieters, L.I., Waaijers-van der Loop, S.L., van Bruggen, A.R. (2025). Duurzaamheidsrapportage in de Zorg: De Impact van de CSRD op de Nederlandse Zorgsector. RIVM-kennisnotitie KN-2025-0088.

<https://doi.org/10.21945/RIVM-KN-2025-0088>

De Valk et al. (2019). Inzet en effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door de Nederlandse overheid in 2015-2016. RIVM-rapportnummer 2019-0014. <https://www.rivm.nl/publicaties/inzet-en-effect-van-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-door-nederlandse-overheid-in>

Van der Werf et al. (2024). Analyse kader doeltreffendheid en doelmatigheid van stikstof- en natuurbeleid. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. PBL-publicatienummer: 5294.

<https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-02/pbl-wur-2024-analysekader-doeltreffendheid-en-doelmatigheid-van-stikstof-en-natuurbeleid-5294.pdf>

Waaijers-van der Loop, S. L., Valicente, M. G., Stobernack, T., MacNeill, A. J., Eckelman, M. J., Pieters, L., Sherman, J., van Bruggen, A.R., & van Zeben, J. (2026). European legislation suspends crucial opportunity to promote planetary health. *The Lancet Planetary Health*.

<https://doi.org/10.1016/j.lanplh.2026.101433>

Weidema, B. P., & Wesnæs, M. S. (1996). Data quality management for life cycle inventories—an example of using data quality indicators. *Journal of cleaner production*, 4(3-4), 167-174.
[https://doi.org/10.1016/S0959-6526\(96\)00043-1](https://doi.org/10.1016/S0959-6526(96)00043-1)

Verklarende woordenlijst

- **Activiteiten:** al datgene wat door een beleidsmaker of bij een derde wordt uitgevoerd om middelen te kunnen omzetten in prestaties voor het beleid (naar: Algemene Rekenkamer, 2023).
- **Actiemonitoring:** volgt welke acties zijn ingezet op beleid. In theory of change-terminen gaat het hier om het monitoren van de input en activiteiten.
- **Additionaliteit:** aantonen dat interventie/maatregel extra verduurzaming realiseert door MVOI.
- **Attributie:** Zorgen dat het extra behaalde effect specifiek kan worden toegeschreven aan de interventie/maatregel, en niet aan andere, externe factoren.
- **Beleidsresultaten:** gecombineerde term voor (beleids)prestaties (output) en/of (beleids)effecten (uitkomsten) (Algemene Rekenkamer, 2023).
- **Causaliteit:** vaststelling of interventie/maatregel een plausibel effect kan hebben op een doelvariabele.
- **Cleantech-sector:** bedrijven die technologieën produceren gericht op het verminderen van negatieve milieueffecten en het bevorderen van duurzaamheid, zoals batterij- en hernieuwbare energietechnologieën.
- **Decarbonisatie:** het verminderen of elimineren van de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) en andere broeikasgassen die vrijkomen bij menselijke activiteiten met als doel om klimaatverandering tegen te gaan.
- **Doel:** een gewenste uitkomst.
- **Doelmatigheid** (efficiëntie) richt zich op het optimaal gebruik van middelen (tijd, geld, personeel) om een resultaat te bereiken. Kan verwijzen naar de (beleids)uitvoering, de (beleids)prestaties of de (beleids)effecten. In internationaal verband ook wel aangeduid als efficiency (Algemene Rekenkamer, 2023).
- **Doeltreffendheid** (effectiviteit) heeft te maken met de mate waarin beoogde beleidsresultaat is bereikt, los van ingezette middelen (Algemene Rekenkamer, 2023).
- **Doelstelling:** een meetbare activiteit die de voortgang naar een doel ondersteunt.
- **(Beleids)effecten:** zie Uitkomsten.
- **Effectmonitoring:** geeft inzicht in wat het meetbare resultaat van beleid. Door de output, uitkomsten en de impact te onderzoeken, kan worden getoetst of een gewenste verandering is bereikt (doeltreffendheid). Dit helpt bij het verklaren waar potentie nog niet wordt benut.
- **“Energy efficiency first” principe:** houdt in dat energie-efficiëntie als eerste overweging moet worden meegenomen bij alle relevante beslissingen op energiegebied.
- **Externe factoren:** factoren waar de maatregelen weinig invloed op (kunnen) hebben.
- **Free rider-effect:** verwijst naar situaties waarin actoren profiteren van een beleidsinzet zonder proportioneel bij te dragen aan de realisatie ervan (Ostrom, 1990).

- **Impact:** in hoeverre het beleidsdoel is bereikt.
- **Input:** middelen (materieel, mensen en geld) die nodig zijn om een activiteit uit te kunnen voeren.
- **Inputmonitoring:** zie actiemonitoring
- **Intermediaire uitkomsten:** uitkomsten op individueel organisatieniveau.
- **Output:** directe resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren (Algemene Rekenkamer, 2023).
- **(Beleids)prestaties:** zie Output.
- **Procesmonitoring:** toetst hoe activiteiten zijn uitgevoerd. In de theory of change is dit de stap tussen activiteiten en outputs. Daarmee kan beleidsefficiëntie worden getoetst. Met procesmonitoring kunnen ook (niet-) behaalde resultaten worden verklaard.
- **Productgroep:** een categorie van producten of diensten die bij inkoopprocessen worden onderscheiden. Voor Nederland is al onderscheid in aantal productgroepen gemaakt en zijn inkoopcriteria te raadplegen via <https://www.mvicriteria.nl/>
- **Social return:** Het creëren van werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld WW'ers of Wajongers).
- **Uitkomsten:** de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij (Algemene Rekenkamer, 2023).

Bijlage 1 Vragenlijst interviews

Introductie

Op welke manier heeft uw organisatie te maken met MVOI? Kunt u een of twee voorbeelden noemen?

1. Wat is uw rol binnen uw organisatie met betrekking tot MVOI?
2. Met welke MVOI-thema's houdt u zich vanuit uw rol bezig?

Omgang met MVOI-metingen

Heeft monitoring in het afgelopen jaar plaatsgevonden en zo ja, hoe? We bouwen met deze vragen voort op de eerder [geïnventariseerde](#) methoden.

4. Hoe meet en evalueert u op dit moment de inzet en het effect van MVOI?
 - a. *Inzetmonitoring*
 - b. *Kwalitatieve effectmonitoring*
 - c. *Kwantitatieve effectmonitoring*
 - d. *Niet*
 - e. *Anders, namelijk:*

Uw organisatie en meten en monitoren van MVOI

5. Met welk doel meet u MVOI?
 - a. *Inzichten eigen bijdrage aan maatschappelijke doelen (bijv. Klimaatakkoord, Nationaal Plan Circulaire Economie)*
 - b. *Monitoring voortgang MVOI-actieplan*
 - c. *Evaluatie om nieuw beleid op te stellen*
 - d. *Om kosten te kunnen besparen*
 - e. *Anders, namelijk:*
6. Op welk schaalniveau meet u MVOI?
 - a. *Individueel product- of dienstniveau (bijv. een dienstauto van het merk Tesla)*
 - b. *Productgroepniveau (bijv. dienstauto's)*
 - c. *Individueel organisatieniveau (bijv. Gemeente Altena)*
 - d. *Per type organisatie (bijv. gemeenten)*
 - e. *Per bedrijfstak (bijv. vervoer)*
 - f. *Anders, namelijk:*
7. Op welke momenten meet u op MVOI?
 - a. *Bij het uitzetten van de aanbesteding*
 - b. *Na gunning*
 - c. *In de contractfase*
 - d. *Na afloop van het contract*
 - e. *Anders, namelijk:*

8. Voor wie meet u MVOI?
 - a. *Inkoopafdeling eigen organisatie*
 - b. *Management eigen organisatie*
 - c. *Rapportage aan koepelorganisatie*
 - d. *Rapportage aan Rijksoverheid*
 - e. *Anders, namelijk:*
9. Hoeveel tijd is uw ongeveer kwijt aan het monitoringsproces? Waar gaat de meeste tijd aan op?
10. Hoe beheert u deze data (bijv. waar wordt data opgeslagen, welk format, door wie, hoe wordt er gecontroleerd)?
11. Hoe valideert u de uitkomsten?
 - a. *Kwalitatief: bijv. expertbeoordeling, vier ogenprincipe*
 - b. *Semi-kwantitatief: bijv. met vastgestelde datakwaliteitsindicatoren zoals een Pedigree benadering*
 - c. *Kwantitatief: met onzekerheids- en gevoeligheidsanalyses*
 - d. *Niet*
 - e. *Anders, namelijk:*

Ervaringen en behoeften

12. Wat zijn voor u de positieve kanten van MVOI?
13. Welke kansen ziet u in monitoring van MVOI?
14. Welke monitorpunten (MVOI-thema's) vindt u belangrijk om te blijven monitoren?
15. Mist u nu informatie om te kunnen evalueren en bij te sturen? Zo ja, wat voor informatiebehoefte heeft u?
16. Welke kennis, expertise en besluiten heeft u daarvoor nodig?

Bekendheid met RIVM-projecten

17. Heeft u ooit een MVOI monitoringsrapport of tool van het RIVM gebruikt? En zo ja, waarvoor? Zo nee, waarom niet?
18. Wat voor inzichten zou u graag terug willen zien in het werk van het RIVM en in welke vorm?

Rolverdeling (taken en verantwoordelijkheden)

19. Welke rol vindt u passend voor uw organisatie als het om MVOI-beleid en meten en monitoren van het beleid gaat?
20. Welke rol vindt u passend voor de Rijksoverheid als het om MVOI-beleid en meten en monitoren van het beleid gaat?
21. Welke rol ziet u voor het RIVM in het meten en monitoren van MVOI?
 - a. *Dataverzamelaar (inputs voor analyses)*
 - b. *Analyse van data*
 - c. *Validatie data-analyses*
 - d. *Beheren van data (databases)*
 - e. *Distributie van resultaten*
 - f. *Anders, namelijk:*

Communicatie

22. Hoe moet er gecommuniceerd worden over de resultaten van monitoring van MVOI? (evt. met een aantal voorbeelden en mogelijkheden)

Bijlage 2 Verslag workshops vernieuwing MVOI 24-06-2025 en 22-09-2025

Het RIVM heeft workshops georganiseerd over de vernieuwing van de monitoring van Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). De bijeenkomsten stonden in het teken van het verbeteren van de huidige monitoringspraktijk en het vormgeven van een toekomstbestendige aanpak voor nationale monitoring, passend bij de diversiteit en dynamiek van overheidslagen. De eerste workshop vond op 24 juni online plaats, de tweede bijeenkomst was op 22 september fysiek op het RIVM. Vrijwel alle gesprekspartners en workshopgroepen wezen op het versnipperde monitoringslandschap en de behoefte aan een getrapte harmoniseringsaanpak op verschillende schaalniveaus. In dit verslag staat hoe deze knelpunten door diverse stakeholders worden ervaren en wat mogelijke oplossingen zijn.

Doel van de workshops

De workshops hadden als doel om gezamenlijk een beeld te vormen van de opties voor monitoring en om te bepalen wat er in elk geval op nationaal niveau gerapporteerd moet kunnen worden. Daarbij werd aangesloten op de opdracht aan het RIVM: het ontwikkelen van een meetkader om doelmatigheid en doeltreffendheid van MVOI te monitoren, specifiek voor het type overheidsorganisatie.

Constateringen en observaties uit workshop 1 (24 juni 2025, online)

- De EU werkt aan nieuwe wet- en regelgeving voor de aanbestedingspraktijk, bijvoorbeeld om strategische autonomie en concurrentievermogen te bevorderen, en die hebben ook effect op MVOI.
- Het huidige monitoringslandschap voor inzet- en effecten van aanbestedingen is versnipperd. Er is geen uniforme aanpak voor dataverzameling, -analyse (methoden) en opslag.
- Deelnemers gaven aan dat er behoefte is aan zo'n uniform monitoringssysteem (voor trendanalyses). Tegelijkertijd is ook geconstateerd dat door nieuwe wet- en regelgeving ook de monitoringwensen veranderen. Dit levert mogelijk een spanningsveld op in de uitvoering.
- Er is voorgesteld om een aantal monitoringspunten centraal vast te leggen maar ook te kijken naar maatwerk met specifieke meetpunten per productgroep (bijvoorbeeld op hetzelfde schaalniveau als in het Nationaal Programma Circulaire Economie).
- Het ministerie van Economische Zaken verkent met TenderNed de mogelijkheid van een "Data Space" voor universele databorging van aanbestedingen. Vanwege naderende EU wet- en regelgeving, specifiek sectorale wetgeving zoals voor batterijen en verpakkingen, is er behoefte aan een

monitoringssysteem. Dit betekent waarschijnlijk dat er nieuwe verplichtingen komen in de eForms (dat zijn Europese standaardformulieren voor elektronisch aanbesteden) waarop inkopers moeten rapporteren. Komt dus op goed moment om samen op te trekken.

- Schaalniveau monitoren: Opvallend is dat voorbeelden die door deelnemers worden aangekaart vaak op individueel organisatieniveau zijn, en dat zij het belangrijk vinden dat op individueel organisatieniveau betrokkenheid bestaat.
- Alleen achteraf effecten evalueren is niet nuttig, omdat er dan niet meer bijgestuurd kan worden. Monitoren moet periodiek gebeuren, zodat dit ook kan bijdragen aan verbeteringen in het aanbestedingsproces en de uitvraag.

Constateringen en observaties uit workshop 2 (22 september 2025, fysiek op het RIVM)

In kleinere groepen zijn knelpunten uit de presentatie aangescherpt. De deelnemers brachten daarnaast oplossingen in kaart en prioriteerden deze.

Een veelgehoord knelpunt is het versnipperde monitoringslandschap. De gebruikte methoden verschillen niet alleen inhoudelijk, maar ook qua reikwijdte, meetpunten, detailniveau en rolverdeling (bijv. voor validatie van uitkomsten, opslag en beheer). Daardoor is het moeilijk om van elkaars ervaringen te leren en aan te sluiten op nationale monitoringsinitiatieven.

Een breed gedeelde oplossing is een getrapte monitoringsaanpak met eenvoudige, grofmazige metingen, die later uitgebreid en verfijnd kunnen worden. Daarbij werd opgeroepen om te voorkomen dat harmonisatie een "technocratische top-downbenadering" wordt. Kleine organisaties met beperkte capaciteit en inhoudelijke expertise moeten kunnen aanhaken. Verdere uitwerking van knelpunten en oplossingen staan in Tabel 0.1. Een verslag van online workshop van 24 juni staat in Bijlage A. Een uitgebreide verslaglegging van knelpunten en oplossingen uit de workshops en interviews is te vinden in Bijlage B.

Voorbeeld van oplossingen uit groep 4

Klein beginnen (met beperkte productgroepselectie) en werk van grof naar fijn, bijvoorbeeld eerst inzetten op acties en later op het meten van effect, of eerst focussen op bepaalde productgroepen. Ook werd het belang van voldoende capaciteit benoemd om lokale monitoring mogelijk te maken, zodat organisaties weten welke gegevens uit te vragen en hoe deze te duiden. Dit is cruciaal voor sturing op contracten.

Conclusie

De workshops en interviews lieten zien dat er al veel stappen worden gezet richting een betere en meer representatieve monitoring van MVOI, maar dat er nog diverse uitdagingen liggen. Heldere definities, goede afstemming tussen betrokken partijen (zoals RIVM, IenW en BZK), en het centraal verzamelen van data zijn belangrijke voorwaarden voor succes. Daarnaast is het nodig om rekening te houden met externe ontwikkelingen en om voldoende capaciteit en passende tools beschikbaar te stellen, zodat monitoring ook op lokaal niveau goed kan worden uitgevoerd. De input uit de groepsessies en het prioriteren van

knelpunten bieden richting voor het vervolgtraject. Ze worden gebruikt voor de contextbeschrijving en aanbevelingen in de rapportage van het RIVM. Zo kan de monitoring van maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen verder worden versterkt en beter aansluiten op de behoeften van verschillende overheidslagen.

Tabel 0.1 Knelpunten met mogelijke oplossingen. Geel gearceerde oplossingen(*) werden als prioriteit geselecteerd door minimaal 2 deelnemers aan de workshop op 22 september 2025.

Onderdeel beleidscyclus	Knelpunt	Details knelpunt	Oplossingen	
			Wensen?	Wie? (Rolverdeling)
Beleidsontwerp	Ontbreken SMART-C doelstellingen (zie ook Algemene Rekenkamer, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> MVOI heeft geen nationale doelen. Nu alleen bovenliggende beleidsdoelen (indirect afleidbaar) en actieplannen. Helderheid doel van monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> Aanscherping Nationaal Plan.* Genoemde wens: bindende doelstellingen. Uitleg waarom en wat monitoren. Bijv. via sectorkaarten Regie op de Monitoring (RoM) 	<ul style="list-style-type: none"> IenW ? BZK/IenW?
Aanpak monitoring	Monitorings-systematiek	<ul style="list-style-type: none"> Rolverdeling ontwerp monitoringssystematiek. Hamonisatie ontbreekt. 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoringsontwerp in samenhang/aansluiting met nationale CE-monitoring (ICER), sectorale wetgeving en Europese standaarden voor duurzaamheidsrapportage (ESRS). Afstemming van lokaal naar nationaal (krachtenbundeling rijk-regio).* Bepaal hoe toekomstige milieuwinst wordt gealloceerd (bijv. energiezuinig gebouw). 	<ul style="list-style-type: none"> ...

Onderdeel beleidscyclus	Knelpunt	Details knelpunt	Oplossingen	
			Wensen?	Wie? (Rolverdeling)
	Gegevensverzameling	<ul style="list-style-type: none"> • Meetpunten • Afbakening 	<ul style="list-style-type: none"> • Definieer SMART doelstellingen • Getrapte monitoringsaanpak.[*] Met een beperkt aantal productgroepen en thema's beginnen, van grof naar fijn. • Keuze indicatoren • Handvatten datakwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • IenW / Regie op Monitoring ? • RIVM ?
	Data-analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Methoden • Impactcoëfficiënten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kennisdeling en harmonisatie (EU-beleid) 	<ul style="list-style-type: none"> • RIVM / CE Delft ? • EZ / BZ ?
	Opslag en beheer	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheid datamanagementplan onduidelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatieplan RoM 	<ul style="list-style-type: none"> • BZK / EZ ?
Uitvoering monitoring	Gegevensverzameling & analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Praktijk sluit niet aan bij beleid. Inkoper geen baat bij dataverzameling. • Contractmanagement niet op orde (tijd/capaciteit) 	<ul style="list-style-type: none"> • Werk met indicatoren zonder en met prestatieafspraken. • Contractmanagement verbeteren. Bijv. standaarden dubbele materialiteitsanalyse (ESRS) gebruiken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbestedende diensten

Onderdeel beleidscyclus	Knelpunt	Details knelpunt	Oplossingen	
			Wensen?	Wie? (Rolverdeling)
		<ul style="list-style-type: none"> Marktkennis ontbreekt (markttoets) 	<ul style="list-style-type: none"> Categoriemanagers betrekken 	
	Validatie	<ul style="list-style-type: none"> Onzekerheden en gevoeligheden (datakwaliteit en generaliseerbaarheid) 	<ul style="list-style-type: none"> Toetsing (van bijv. 1 productgroep)* 	<ul style="list-style-type: none"> RIVM ?
	Beheer	<ul style="list-style-type: none"> Informatiestromen en processen onoverzichtelijk 	<ul style="list-style-type: none"> Handvatten registratie via RoM Beheer via Public Procurement Data Space 	<ul style="list-style-type: none"> BZK / EZ ? EZ

Bijlage 3 Verdieping en toepassing van een Spend-Impactanalyse (SIA)

Exiobase is een database die gebruikt kan worden voor een spend-impactanalyse (SIA).

Actualisatie van EXIOBASE

EXIOBASE is in 2025 omvangrijk geactualiseerd. De meest recente versie (v3.9) bevat substantiële verbeteringen in de kwaliteit en dekking van de onderliggende gegevens. De Supply-Use Tables (SUT) zijn met betrouwbare brondata uitgebreid tot en met 2020 en de energie- en emissierekeningen zijn volledig geactualiseerd. Hierdoor sluit de database beter aan bij recente economische ontwikkelingen en biedt zij een robuustere basis voor impactanalyses.

Deze verbeteringen hebben ook gevolgen voor eerder uitgevoerde analyses. De nieuwe datagrondslag leidt tot andere uitkomsten dan die uit de SIA voor verslagjaar 2019. Om consistentie en vergelijkbaarheid te waarborgen, is herberekening binnen dezelfde EXIOBASE-versie wenselijk. Tussen EXIOBASE 3.8 en 3.9 zijn onder meer de energie accounts, landgebruik extensies en materiaalextensties herzien. Daardoor kunnen milieu intensiteiten voor dezelfde productgroep en jaar aanzienlijk verschillen tussen versies, zonder dat dit een reële verandering in fysieke impact weerspiegelt. Voor referentie en trendanalyses binnen het MVOI-meetkader is het daarom noodzakelijk om één versie (bij voorkeur v3.9.x) te kiezen en die consequent te gebruiken.

EXIOBASE wordt tegenwoordig beheerd door het NTNU Industrial Ecology Programme en XIO SA, en volgt sinds 2025 een jaarlijkse updatecyclus. De eerstvolgende versie (v3.10), gepland voor het einde van het eerste kwartaal van 2026, zal SUT-tabellen bevatten tot en met 2022 en wordt gekoppeld aan geregionaliseerde impactmethoden (UNEP-GLAM) en de [Product Environmental Footprint](#) (PEF) methode. Deze uitbreidingen zullen leiden tot meer detail en een sterkere aansluiting op internationaal gangbare impactindicatoren.

Potentieel van spend-impact analyse als monitoringsinstrument

In de huidige vorm is SIA niet geschikt als monitoringsinstrument. Ten eerste zijn de inkoopgegevens gebaseerd op aanbestedingsdata die op uiteenlopende productgroep niveaus ('Common Procurement Vocabulary', CPV) zijn geregistreerd en vaak op hoog aggregatieniveau beschikbaar zijn. Hierdoor ontbreekt zicht op specifieke producten en duurzaamheidskeuzes. Vervolgens worden de CPV-codes via een correspondentie gekoppeld aan EXIOBASE-productclassificaties, waarbij aanvullende aannames worden gedaan in de koppeling van CPV naar EXIOBASE. De resolutie van EXIOBASE vormt hierbij een harde grens: ongeacht het detailniveau van CPV-codes worden uitgaven blijft de categorie-indeling van EXIOBASE bepalend voor het alloceren.

Potentieel van spend-impact analyse als referentie/startpunt

Een SIA is geschikt als hulpmiddel om een eerste, geaggregeerde inschatting te maken van de uitgangssituatie op organisatietype en nationaal niveau, mits deze expliciet wordt gepositioneerd als contextuele referentie en niet als effectmeting. SIA kan inzicht geven in:

1. Waar publieke middelen aan worden besteed;
2. Wat is de geschatte milieueffecten van deze uitgaven zijn;
3. Welke productgroepen en potentieel ook organisatieclusters verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de milieueffecten.

Deze referentie kan binnen het meetkader fungeren als analytisch startpunt, dat helpt bij prioritering en interpretatie van latere effectmetingen. Het betreft nadrukkelijk geen "business-as-usual" scenario op interventieniveau en geen nulmeting van MVOI-beleid, maar een pragmatische referentie die dient als analytisch startpunt.

SIA werkt met gemiddelde waarden per productgroep en biedt geen zicht op milieueffecten van specifieke producten en diensten binnen de productgroep. Daarom kan SIA niet zelfstandig worden gebruikt om effecten van MVOI-interventies te toetsen. Een toetsbare referentie vereist idealiter een hybride aanpak: SIA als basis op organisatiecluster niveau, aangevuld met microdata (zoals historische besteldata, contractcondities, productspecificaties) en LCA-emissiefactoren per subcategorie.

Belangrijk voor het gebruik als referentie: EXIOBASE v3.9 bevat now-casted waarden voor 2021 en 2022. In de documentatie wordt expliciet gewaarschuwd dat deze ramingen de COVID-impact niet adequaat weergeven. 2020 geldt als laatste jaar met volledig waargenomen SUT en extensiedata. Voor het MVOI-meetkader betekent dit dat referentie schattingen idealiter op 2020 (of eerder) moeten worden gebaseerd en dat 2021-2022 data met grote voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Bijlage 4 Beschrijving van aannames en externe factoren

Om de ToC geschikt te maken als toetsbaar kader, dient per overgang tussen schakels (bv., van output naar intermediaire uitkomst) te worden gedocumenteerd in termen van:

- Onderliggende aannames (b.v., toepassing leidt tot daadwerkelijk gebruik)
- Externe factoren. Dat zijn factoren buiten controle van organisaties (bv., marktontwikkelingen, wetgeving)
- Mechanismen die de beoogde werking ondersteunen (b.v., gedragsverandering, schaalvoordelen)

Dit expliciet maken helpt om in de latere fasen plausibiliteitsanalyse en toetsing uit te voeren volgens contributieanalyse principes (Mayne, 2019).

Voorbeeld: beschrijven aannames en externe factoren

Input → Activiteit: Aanname dat beleid en manifest leiden tot uniform actieplan bij overheidsorganisaties. Externe factor: bestuurlijke prioriteit kan variëren.

Activiteit → Output: Aanname dat geformuleerde inkoopcriteria daadwerkelijk in de praktijk leiden tot duurzame aanbestedingen (free-rider effect)

Output → Intermediaire uitkomsten: Aanname dat een duurzamer product daadwerkelijk leidt tot meetbare milieuvriendelijke uitkomsten (bv. geldige LCA-data)

Intermediaire uitkomsten → Uitkomsten type-niveau: Aanname dat prestaties van individuele overheidsorganisaties representatief zijn voor het cluster.

Uitkomsten → Impact: Aanname dat clustermetingen opgeteld tot landelijke effecten leiden, wat in de praktijk beïnvloed wordt door maatschappelijke kosten en additionele wetgeving

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

mei 2026

De zorg voor morgen
begint vandaag