



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Duurzaam Inkopen in Ontwikkeling

*‘Een onderzoek naar de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de
Rijksoverheid’*

Çiğdem Ulutaş

Master Bestuurskunde

Arbeid, Organisatie en Management

Duurzaam Inkopen in Ontwikkeling

‘Een onderzoek naar de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid’

Çiğdem Ulutaş (351633)

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master of Public Administration
Masterprogramma Arbeid, Organisatie en Management

Dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors

Begeleidend docente Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. H. Geerlings

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. P. van der Parre

Projectleider Programma Duurzame Bedrijfsvoering Rijk - Begeleider ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nijmegen, januari 2014

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis met de titel “Duurzaam Inkopen in Ontwikkeling”, het eindproduct van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In dit onderzoek is de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid geanalyseerd. Hierbij is er gekeken naar het verband tussen het interactief ingerichte beleidsproces van duurzaam inkopen en innovatie, ten einde aanbevelingen te kunnen formuleren voor vervolprocessen binnen het beleidsterrein.

Met de afronding van dit soms leuke, soms lastige, maar vooral leerzame proces wil ik de personen die mij hebben gesteund erg bedanken. Het begrip en geduld van mijn ouders, zusje, broertjes en vrienden heeft veel voor mij betekend. Zonder hen zou het afronden van de scriptie veel lastiger geweest zijn. Esra, Elif, Nese, Xatira, Aslihan, Huriye, Pakizah en Khaterah, dank jullie wel voor de steun en gezellige afleiding in tijden dat het even niet meezat. Ook wil ik Melhat en Rachida speciaal bedanken voor hun steun en interesse in mijn masterthesis, maar ook voor de erg leuke tijd die wij hebben doorgebracht tijdens de stageperiode bij het ministerie van BZK. De bijzondere Warda Belabas, studiegenote en vriendin, erg bedankt voor je kritische blik en feedback.

Mevrouw Beukenholdt-ter Mors wil ik erg bedanken voor de begeleiding. In verband met de wisseling van begeleiding hebben wij in een later stadium kennisgemaakt, onze samenwerking heb ik als zeer prettig ervaren. Jolien Grandia en Frank Boons, dank voor de begeleiding en feedback in het beginproces.

En *last but not least*, wil ik mijn stagebegeleider Peter van der Parre hartelijk danken voor zijn betrokkenheid en bijdrage aan dit onderzoek. Een inspirerend persoon die altijd bereid was een luisterend oor te bieden en met zijn kennis kritisch feedback te geven. Om niet te vergeten, Karel van den Boogaard, dank voor de moeite en interesse gedurende de stagebegeleiding.

Çiğdem Ulutaş

Nijmegen, januari 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	p. 3
Lijst van gebruikte afkortingen	p. 7
1. Inleiding	p. 8
1.1 Introductie	p. 8
1.2 Aanleiding	p. 9
1.3 Probleemschets	p. 10
1.4 Probleemstelling	p. 10
1.5 Onderzoeksopdracht	p. 11
1.6 Maatschappelijke relevantie	p. 12
1.7 Wetenschappelijke relevantie	p. 12
1.8 Onderzoeksopzet	p.13
2. Beleidskader Duurzaam Inkoopbeleid	p. 14
2.1 Duurzaam Inkopen	p. 14
2.2 Milieucriteriasystematiek	p. 16
2.3 Aanbestedingsregels	p. 20
2.4 Samenvatting	p. 21
3. Theoretisch Kader	p. 22
3.1 Interactieve beleidsvorming	p. 22
3.1.1 Opkomst interactief beleid	p. 22
3.1.2 Definitie interactieve beleidsvorming	p. 23
3.1.3 Motieven voor interactieve beleidsvorming: argumenten voor en tegen	p. 24
3.2 Interactieve beleidsvorming op nationaal niveau	p. 25
3.2.1 Dimensies van interactieve beleidsvorming	p. 25
3.2.2 Focus: Consensus binnen interactief beleid	p. 27

3.3	Innovatie	p. 29
3.4	Conceptueel model en hypothesen	p. 31
3.5	Samenvatting	p. 32
4. Methodologisch Kader		p. 34
4.1	Kwalitatief onderzoek	p. 34
4.2	Methoden en technieken	p. 35
4.3	Operationalisering theoretische concepten	p. 37
	4.3.1 Interactieve beleidsvorming	p. 37
	4.3.2 Consensus	p. 41
	4.3.3 Innovatie	p. 41
4.4	Samenvatting	p. 42
5. Analyse en Resultaten		p. 43
5.1	Beschrijving beleidsproces duurzaam inkoopbeleid - Dimensie Inhoud	p. 43
	5.1.1 Inhoud: Architectuur	p. 43
	5.1.2 Inhoud: Feitelijke handelingen	p. 49
	5.1.3 Inhoud: Uitkomsten	p. 55
5.2	Beschrijving beleidsproces duurzaam inkoopbeleid - Dimensie Proces	p. 56
	5.2.1 Proces: Architectuur	p. 56
	5.2.2 Proces: Feitelijke handelingen	p. 59
	5.2.3 Proces: Uitkomsten	p. 64
5.3	Beschrijving beleidsproces duurzaam inkoopbeleid - Dimensie Macht	p. 65
	5.3.1 Macht: Architectuur	p. 65
	5.3.2 Macht: Feitelijke handelingen	p. 67
	5.3.3 Macht: Uitkomsten	p. 71
5.4	Het duurzaam inkoopbeleid en innovatie – Resultaten	p. 72
	5.4.1 Dimensie inhoud en innovatie	p. 72
	5.4.2 Dimensie proces en innovatie	p. 74
	5.4.3 Dimensie macht en innovatie	p. 74
	5.4.4 Interactieve beleidsvorming, consensus en innovatie	p. 75

6. Conclusie(s) en aanbevelingen **p. 79**

6.1 Conclusies deelvragen en hoofdvraag p. 79

6.2 Aanbevelingen p. 83

6.3 Tot slot p. 85

Literatuurlijst p. 88

Bijlagen

Bijlage 1: Document Productgroep Kantoormeubilair p. 92

Bijlage 2: Het onderzoeksprotocol p. 99

Bijlage 3: Overzicht van de dimensies en aspecten van onderzoek p. 103

Bijlage 4: Lijst van geïnterviewden p. 105

Lijst van gebruikte afkortingen

BAG	Beleids Advies Groep
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DI beleid	Duurzaam Inkoopbeleid
DGOBR	Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
I en M	Infrastructuur en Milieu
MKB Nederland	Midden- en Kleinbedrijf Nederland
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
MVO Nederland	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland
PDBO	Programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden
PDBR	Programma Duurzame Bedrijfsvoering Rijk
PDI	Programma Duurzaam Inkopen
PIA	Professioneel Inkopen en Aanbesteden
SDBR	Stuurgroep Duurzame Bedrijfsvoering Rijk
SMK	Stichting Milieukeur
SNM	Stichting Natuur en Milieu

1. Inleiding

1.1 Introductie

Duurzaamheid is een begrip dat wereldwijd groeiende aandacht krijgt. De klimaatverandering en het hiermee gepaard gaande klimaatprobleem zorgen voor een groter besef van het belang van duurzame ontwikkeling. Bedrijven wereldwijd, maar ook overheden, gaan dan ook actief denken en handelen over de kansen en risico's op dit terrein (KPMG, 2009, p. 22). Duurzame ontwikkeling en duurzaamheid zijn veelomvattende begrippen die niet altijd eenduidig te omschrijven zijn. De meest aangehaalde definitie van duurzame ontwikkeling - en hiermee ook van duurzaamheid- is afkomstig van de Commissie Brundtland: *'Sustainable development is a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'* en *'links both the provision for all of an adequate livelihood base and equitable acces to resources'* (Brundtland, 1978, p. 8, 40). Dit is de definitie die gehanteerd wordt door de 'World Commission on environment and Development' van de Verenigde Naties in het rapport 'Our Common Future'. Met andere woorden, duurzaamheid is het voorzien in de huidige behoeften van de mensen op aarde, zonder dat hierbij de toekomst van de mensen, het milieu of de economie wordt verwaarloosd en in gevaar wordt gebracht.

Het besef dat er actie benodigd is om duurzaamheid een belangrijke plek te geven en door te voeren op verschillende terreinen is ook aanwezig bij de Nederlandse overheid. In juni van het jaar 2005 schaarde de Tweede Kamer zich unaniem achter de ambitie dat 'uiterlijk in 2010 het criterium duurzaamheid zwaar moet meewegen bij alle rijksaankopen- en investeringen'. Deze ambitie werd in het jaar 2007 opgenomen als één van de speerpunten van beleid, door toenmalig milieuminister Cramer (SenterNovem, 2009a, p. 3). De overheid stelde tijdens kabinet Balkenende IV, in het kader van Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (KADO)¹, als doelstelling dat in 2010 alle inkopen van het Rijk duurzaam moeten zijn. Voor

¹ De KADO verbindt en versterkt een gedeelte van de lopende programma's en initiatieven van de regering op het terrein van duurzame ontwikkeling. De focus van KADO ligt op: 'het verbinden van nationale en internationale inzet, het laten bijdragen van de kracht van innovatie en ondernemerschap aan duurzame ontwikkeling en het wederzijds versterken van de eigen bedrijfsvoering van overheid en beleid.' (Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling (KADO), Rijksoverheid.nl, 2011).

de gemeenten geldt het percentage van duurzaam inkopen als 75% in 2010 en 100% in 2015. De waterschappen en provincies hebben als doelstelling om in 2010 minimaal 50% van de inkopen duurzaam te doen.

1.2 Aanleiding

Het basisuitgangspunt van het duurzaam inkoopbeleid was het creëren en stimuleren van een markt voor duurzame producten. Men wilde de vraag naar en het marktaandeel van duurzame varianten van producten en diensten vergroten. De overheden (het Rijk en de medeoverheden) wilden dit bereiken door het verduurzamen van hun vraag naar de producten en diensten. Dit betekent dat de marktintroductie en de ontwikkeling van duurzame producten werd bevorderd (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008, p. 1). Hoewel de prijs en kwaliteit tijdens een inkoopproces van producten, diensten en werken gezien worden als de belangrijkste aspecten waar men op let, wordt er met het duurzaam inkopen een nieuwe dimensie aan het inkoopproces toegevoegd. Sociale- en milieuaspecten worden nu immers ook meegenomen bij het afwegen van de belangrijkste aspecten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 4).

De verwachting van met name het Rijk was dat het bieden van een markt voor duurzame producten en diensten, aan de hand van het duurzaam inkoopbeleid, innovatie bij marktpartijen zou uitlokken en stimuleren. De gewenste innovatieslag diende te worden vormgegeven via de vastgestelde productgroepen en de daarbij horende milieucriteria. Het instrument voor het beleid van dit duurzaam inkopen is de milieucriteriasystematiek geweest. Voor de verschillende productcategorieën die zijn onderscheiden, werden milieucriteria vastgesteld (Ministerie van VROM, 2008, p. 1). Vanuit het Rijk bestond de nadrukkelijke ambitie om de vorming van deze milieucriteriasystematiek op interactieve wijze te laten plaatsvinden. Toenmalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (nu: Infrastructuur & Milieu), Minister Cramer, heeft bijvoorbeeld expliciet aangegeven dat zij wilde dat de milieucriteria in interactie met meerdere betrokken belanghebbenden vormgegeven zou moeten worden. Vanaf het begin van het gehele proces is dit de intentie geweest. In de 'Derde Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen' (2010, p. 2) is dit door minister Cramer als volgt aangegeven: 'het is en blijft de bedoeling om de criteria te ontwikkelen in nauwe samenspraak enerzijds met het bedrijfsleven en andere

maatschappelijke geledingen en anderzijds met betrokkenen met het Rijk en de decentrale overheden.’

1.3 Probleemschets

Wanneer er wordt gekeken naar de daadwerkelijke invulling van het duurzaam inkoopbeleid, wordt duidelijk hoe de interactieve wijze van criteriaontwikkeling heeft plaatsgevonden en hoe het zit met de wens om te innoveren. Vanuit verschillende partijen die (in)direct betrokken zijn geweest bij de invulling van het nieuwe duurzaam inkoopbeleid, waren geluiden van kritiek te horen. Naast groepen die tevreden zijn over de nieuwe aanpak, zijn er ook groepen die minder tevreden zijn. De ontevreden partijen hadden de verwachting dat de nieuwe aanpak van duurzaam inkopen een ‘substantiële’ stimulans in de markt voor duurzame producten zou zijn, maar raakten teleurgesteld over de uiteindelijke vorm en resultaten van het beleid (SenterNovem, 2009a, p. 9).

De kritiek op de daadwerkelijke invulling van het duurzaam inkoopbeleid, maar ook de teleurstelling over de inrichting van het beleidsvormingsproces, doen de vraag oprijzen of interactieve beleidsvormingsprocessen wel geschikt zijn om te komen tot innovatief beleid. De verwachting die ten grondslag lag aan het inkoopbeleid van het Rijk, was immers dat de interactie met verschillende betrokkenen een positief effect zou hebben op het innovatieve karakter van het beleid dat uiteindelijk tot stand zou komen. De onvrede en teleurstelling van een deel van de deelnemers over het duurzaam inkoopbeleid, doet vermoeden dat het interactieve karakter van de beleidsvorming rondom duurzaam inkopen, niet per se heeft geleid tot de daadwerkelijke innovatie zoals door minister Cramer werd beoogd. De aanname – namelijk dat interactieve beleidsvorming leidt tot innovatief beleid – wordt daarom in dit onderzoek verder onderzocht.

1.4 Probleemstelling

De probleemstelling binnen een onderzoek is een combinatie van een doelstelling en een centrale vraagstelling. De centrale vraagstelling is gebaseerd op de doelstelling van het onderzoek en is verder op te delen in onderzoeksvragen.

De doelstelling behorende bij dit onderzoek luidt:

Het beschrijven van het verloop en de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid aan de hand van een procesbeschrijving, om aan te kunnen geven in hoeverre het interactieve beleid van invloed is geweest op de innovatie van het duurzaam inkoopbeleid. Daarnaast zullen er aanbevelingen gedaan worden om het proces en het beleid in de toekomst eventueel te verbeteren.

De vraagstelling behorende bij de doelstelling luidt:

Hoe verloopt de interactieve ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid en in hoeverre heeft dit interactieve proces geleid tot innovatie van het beleid? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om dergelijke processen in de toekomst eventueel te verbeteren?

De deelvragen behorende bij de vraagstelling zijn als volgt:

- Wat houdt het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid in?
- Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming?
- Wat wordt er verstaan onder het concept innovatie?
- Hoe is het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen?
- Is er sprake van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid? Zo ja, in hoeverre was dit het geval?
- Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om het beleid en het proces in de toekomst te verbeteren?

1.5 Onderzoeksopdracht

Dit afstudeeronderzoek wordt uitgevoerd in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De informatie en kennis die zijn opgedaan tijdens de

stageperiode bij het Programma Duurzame Bedrijfsvoering Rijk (PDBR) van de directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk, binnen het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) welke gehuisvest is binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), zullen worden gebruikt om tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen. Vanuit de onderwijs- en stageinstantie ontstond de wens om onderzoek naar het onderwerp ‘duurzaam inkopen’ uit te voeren en daar is middels deze masterthesis gehoor aan gegeven.

1.6 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie houdt in dat de kennis die door het onderzoek wordt opgeleverd dient bij te dragen aan het oplossen van een bestaand probleem in de maatschappij of binnen een organisatie (Van Thiel, 2007, p. 22). De kennis dient toepasbaar te zijn in het maatschappelijke veld. Door de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt duidelijk hoe het proces van ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid is verlopen. Een schets van het verloop van dit proces zal leiden tot inzichten in de belangrijkste knelpunten, die vervolgens gebruikt kunnen worden om concrete aanbevelingen te doen. De aanbevelingen die gedaan gaan worden naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen, dienen te leiden tot nieuwe inzichten en aanpak van beleid op het gebied van duurzaam inkopen en interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. De nieuwe inzichten kunnen wellicht zelfs – in meer of mindere mate – uitkomst bieden bij processen binnen soortgelijke beleidsterreinen. De Nederlandse overheden besteden jaarlijks ruim 40 miljard euro aan producten en diensten, wat een belangrijk aandeel in de markt betekent (Eerste Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, 2008, p. 1). Hierdoor zal de aanpak en toepassing van het duurzaam inkoopbeleid effect hebben op een groot aantal organisaties, bedrijven en personeel. Dit vergroot het belang van een goed verloop en resultaat van het gehele proces, omdat hiermee een belangrijke prikkel gegeven kan worden aan innovatie en duurzaamheid in de markt van producten en diensten.

1.7 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van een onderzoek houdt in dat het onderzoek met zijn resultaten dient bij te dragen aan de opvulling van een wetenschappelijke lacune (Van Thiel, 2007, p. 21). Het opvullen van een wetenschappelijke lacune moet leiden tot kennis die eerder

niet of beperkt aanwezig was binnen de wetenschappelijke literatuur. Uit vooronderzoek blijkt dat er relatief weinig kennis beschikbaar is over het onderwerp interactief beleid (op nationaal niveau) binnen de bestuurskundige literatuur (De Graaf, 2007, p. 36). Tevens is er niet eerder specifiek onderzoek gedaan naar het verband tussen een interactief beleidsvormingsproces op rijksniveau op het gebied van duurzaam inkopen, en innovatie. Dit onderzoek zal wetenschappelijke kennis en informatie opleveren over de vormgeving van een interactief beleidsvormingsproces op rijksniveau en de resultaten ervan zullen in verband worden gebracht met literatuur over innovatie. Via dit onderzoek wordt dus getracht een bijdrage te leveren aan de body of knowledge ten aanzien van de rol en betekenis van interactieve beleidsvorming en innovatie van beleid op nationaal niveau.

1.8 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is opgebouwd volgens de geformuleerde onderzoeksvragen die de centrale vraagstelling ondersteunen. Met de beantwoording van de onderzoeksvragen dient uiteindelijk de probleemstelling beantwoord te worden. De opbouw van het onderzoek is als volgt. Volgend op dit inleidend hoofdstuk, zal in hoofdstuk twee het beleidskader aan bod komen, waarbij de context van het onderwerp ‘duurzaam inkopen’ wordt weergegeven. In hoofdstuk drie vindt literatuuronderzoek plaats naar de belangrijkste theoretische concepten van het onderzoek, waarbij uiteindelijk een conceptueel model en theoretische verwachtingen worden geformuleerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier het methodologisch kader - de methoden van onderzoek- beschreven en verantwoord. Hoofdstuk vijf bevat de analyse en de resultaten van het onderzoek. Uiteindelijk komen in hoofdstuk zes de conclusie(s) en aanbevelingen van het onderzoek aan de orde. Hiermee wordt de centrale vraagstelling van het onderzoek beantwoord en zullen er afsluitend aanbevelingen worden gedaan.

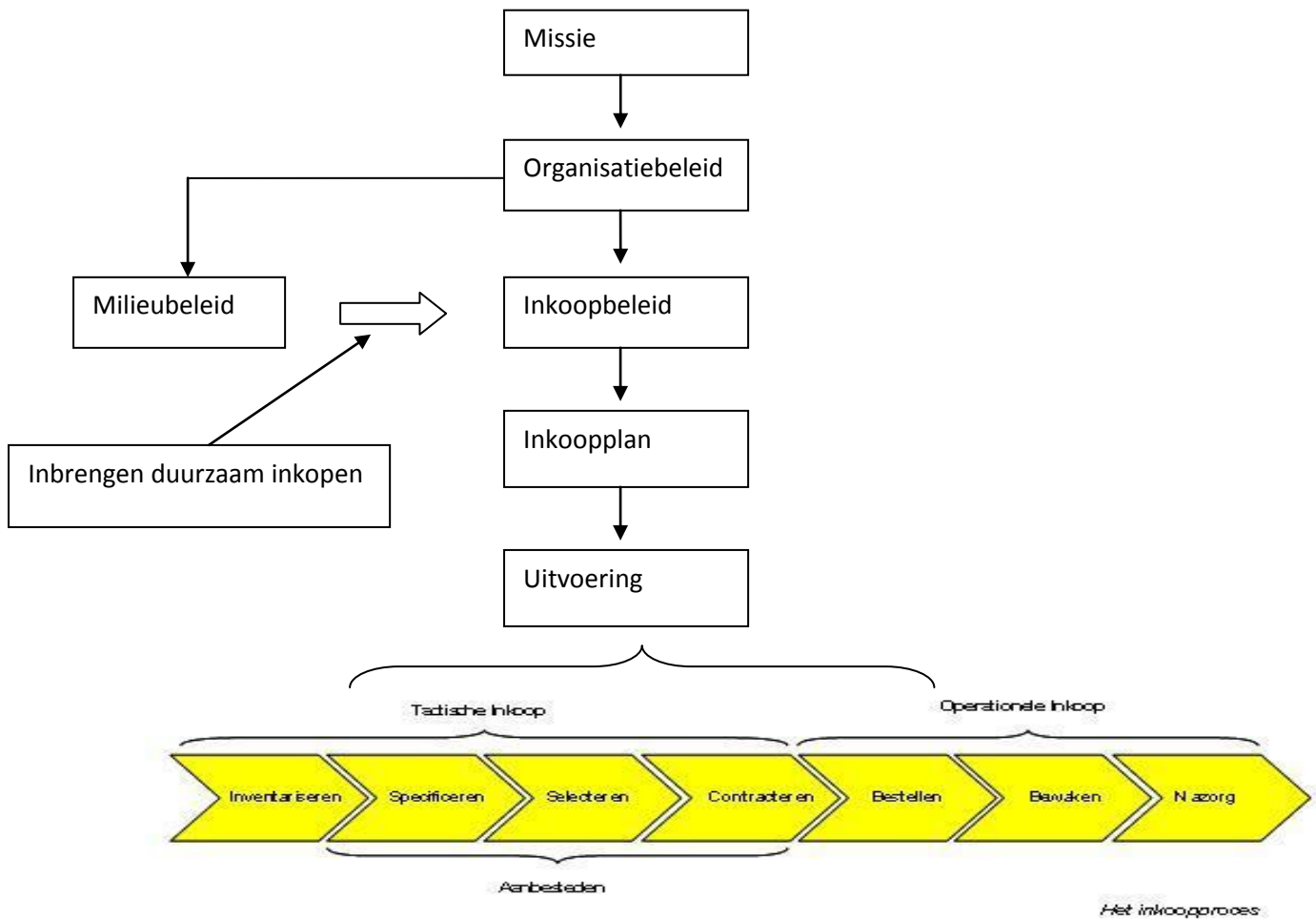
2. Beleidskader Duurzaam Inkoopbeleid

In dit hoofdstuk zal de eerste deelvraag, namelijk ‘Wat houdt het duurzaam inkoopbeleid in?’, worden beantwoord. Eerst zal het concept ‘duurzaam inkopen’ worden besproken, waarbij onder andere gereflecteerd zal worden op de plaats ervan in de inkoopkolom van de Rijksoverheid (paragraaf 2.1). Vervolgens zal het inkoopbeleid, dat vorm krijgt in de zogenaamde ‘milieucriteriasystematiek’, verder toegelicht worden. De uitwerking van de ambities van duurzaam inkopen komt immers tot uiting door de invoering van deze systematiek (paragraaf 2.2). Daarna zal de context waarbinnen het inkoopbeleid vorm krijgt, worden beschreven. De aanbestedingsregels – die voortvloeien uit o.a. het Europees Recht – kunnen bijvoorbeeld van invloed zijn op de beweegruimte van de betrokken overheden (paragraaf 2.3). In de laatste paragraaf (2.4) zal ten slotte een korte samenvatting worden gegeven van dit hoofdstuk.

2.1 Duurzaam Inkopen

Het toegenomen belang van duurzaamheid wordt zowel op internationaal, als nationaal niveau erkend door veel bedrijven en overheden. Dit resulteert in verschillende initiatieven die worden ontwikkeld om duurzaamheid een plek te geven binnen de bedrijfsvoering. In Nederland resulteerde dit in het duurzaam inkoopbeleid (hierna te noemen: DI beleid), wat ook de focus van dit onderzoek vormt. De wens is om via de bedrijfsvoering toe te werken naar inbedding van duurzaamheid in de strategie en manier van werken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, p. 7). Via het inzetten van de inkoopkracht van de overheid, dienen bepaalde beleidsdoelen op het terrein van milieu en duurzaamheid bereikt te worden. Jaarlijks wordt er door het Rijk, de provincies en gemeenten meer dan 40 miljard euro besteed aan de inkoop van goederen, werken en diensten. Dit komt neer op ongeveer 16 procent van het Bruto Binnenlands Product. De overheden kunnen via duurzaam inkopen zorgen voor een impuls in de markt voor duurzame producten (Ministerie van VROM, 2008, p. 1). De overheid kan hierbij als voorbeeld dienen door zelf duurzaam in te kopen, waardoor duurzaamheid en duurzaam inkopen ook een maatschappelijk belang en een voorbeeldwerking krijgt (KPMG, 2009, p. 22). Figuur 1 geeft weer hoe dit inkoopbeleid een plek krijgt in de inkoopkolom van het Rijk.

Figuur 2.1: Duurzaam inkopen in de 'inkoopkolom'



Bron: SenterNovem (2009a, p. 11). Duurzaam inkopen versie 2.0. Een model voor MVO-gedreven inkoopmodel.

Duurzaamheid wordt in principe onderdeel van alle fasen van het inkoopproces. Hierbij kan duurzaam inkopen worden gezien als een afgeleide van duurzame ontwikkeling. De eerste twee fasen van het inkoopproces (zie figuur 2.1) zijn de fasen die vooral van belang zijn voor het duurzaam inkopen. De voorbereidingsfase is van belang, omdat het de fase betreft waarbij de inkoopbehoefte kan worden (her)overwogen, de leveranciers geconsulteerd kunnen worden over de duurzaamheidsaspecten van het aanbod, er een keuze gemaakt kan worden uit verschillende vormen van aanbesteding en ten slotte bepaald kan worden welk belang er gehecht zal worden aan andere aankoopcriteria dan de prijs. De specificatiefase is belangrijk voor duurzaam inkopen, omdat in deze fase de voorgenomen aanschaf op een nauwkeurige wijze wordt omschreven. Dit wordt gedaan in de vorm van een 'programma van eisen', met

gespecificeerde criteria die aangehouden worden bij de beoordeling van potentiële leveranciers en hun producten (SenterNovem, 2009a, pp. 9-11).

De ambitie van de Rijksoverheid is gericht op het integreren van duurzaamheid in het gehele inkoopproces. Om dat te kunnen realiseren zijn de aanbieders van producten en diensten een onmisbare schakel. Sommige van deze aanbieders hebben duurzaamheid al jarenlang hoog op de agenda staan. De rijksoverheid wil zelf ook aansluiten bij de koplopers op het terrein van duurzame en maatschappelijk verantwoorde organisaties. Om deze koplopersambitie te kunnen bereiken is het echter noodzakelijk om de bestaande kaders en denkpatronen te doorbreken. Het duurzaam inkoopbeleid heeft dan ook als doel om innovatie te stimuleren, wat inhoudt dat de introductie en ontwikkeling van duurzame producten in de markt dient te worden bevorderd. Deze beweging moet bij voorkeur zowel bij het bedrijfsleven, als uiteindelijk bij de burgers op gang komen en blijven (SenterNovem, 2009b, p. 1). Interactie met belanghebbenden, waaronder de koplopers op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), is daarom volgens haar cruciaal voor het daadwerkelijk doorbreken van de bestaande kaders en denkpatronen.

De uitwerking van het duurzaam inkoopbeleid krijgt vorm in de zogenaamde ‘milieucriteriasystematiek’. Een specifieke omschrijving van ‘duurzaam inkopen’ is als volgt: ‘het toepassen van milieu (...) criteria in alle fasen van het inkoopproces, opdat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van duurzame producten, diensten en werken.’ (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 2). Dit is de definitie die in dit onderzoek zal worden aangehouden. Van duurzaam inkopen is sprake indien een in te kopen product of dienst valt binnen één van de productgroepen en de milieucriteria worden gebruikt bij de inkoop. Dit betekent dat de milieucriteria toegepast dienen te worden tijdens inkooptrajecten wil er sprake zijn van duurzaam inkopen (Ministerie van Financiën, 2011, p. 1). In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op de systematiek van milieucriteria.

2.2 Milieucriteriasystematiek

Minister Cramer is een grote voorstander van de milieucriteriasystematiek en is van mening dat duurzaamheid ‘via de marktprocessen’ gestimuleerd kan worden. Middels de milieucriteria worden specifieke eisen en wensen aan de producten en diensten gesteld, waarmee de inkoper aangeeft aan welke duurzaamheidskenmerken de geleverde producten en diensten moeten voldoen (Ministerie van BZK, 2010). De criteria dienen te worden toegepast

door ministeries (kerndepartementen en agentschappen), provincies, gemeenten en waterschappen (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 4). Iedere leverancier die producten en/of diensten levert aan de overheid, heeft de verplichting om te voldoen aan de criteria (Eerste Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, 2008, p. 1).

Het doel van de milieucriteriasystematiek was tweedelig. Enerzijds zouden de vastgestelde milieucriteria moeten leiden tot een keuze van duurzame producten boven niet-duurzame producten. Anderzijds zouden de criteria de aanbieders op de markt moeten stimuleren om duurzaamheid in hun productontwikkeling mee te nemen. De Rijksoverheid biedt met de criteria een kader voor inkopers om duurzaam inkopen op een effectieve en efficiënte manier uit te voeren (Ministerie van BZK, 2010). De criteria bieden duidelijkheid in de markt en dienen als stimulans voor duurzaam inkopen binnen de rijksoverheid (KPMG, 2009, p. 37). Het voordeel voor het bedrijfsleven is dat alle overheden dezelfde criteria toepassen, wat zorgt voor duidelijkheid en transparantie. Met de systematiek van milieucriteria wil de overheid innoveren op het gebied van milieubeleid door de markt(productie) te verduurzamen en de beweging van verduurzaming te behouden. Bij het formuleren van milieucriteria is met name gefocust op de productgroepen waar op korte termijn een behoorlijke duurzaamheidswinst geboekt kon worden. Bij productgroepen waar sprake was van een beperkt potentieel, wogen in bepaalde gevallen de administratieve lasten niet op tegen de duurzaamheidswinst (Tweede Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, 2009, p. 2).

De opgestelde criteria vormen de maatstaf voor het bepalen of een inkoop duurzaam is geweest of niet. De milieucriteria bestaan uit twee niveaus; de eisen en de wensen. Het eerste niveau 'eisen', die worden gesteld aan de producten en diensten, zijn de minimumvoorwaarden. De eisen zijn op een zodanige manier geformuleerd dat een aanmerkelijk deel van de markt in staat is eraan te voldoen. De eisen zijn eenvoudig en daarnaast ook juridisch goed afgedicht. Dit wil zeggen dat er wordt voldaan aan de juridische voorwaarden. Het tweede niveau van milieucriteria zijn de 'wensen'. Deze gaan verder dan de minimumeisen, maar zijn wel vrijblijvend. De wensen dienen als voorbereiding op de toekomstige vraag, omdat beredeneerd wordt dat de wensen van vandaag de eisen van morgen worden (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 2). De leveranciers die aan de overheid leveren zijn verplicht om aan de eisen te voldoen. Het voldoen aan de wensen is geen verplichting, maar zorgt er wel voor dat potentiële opdrachtnemers zich kunnen onderscheiden tijdens de gunningsfase. Bedrijven die bij de aanbesteding voldoen aan de wensen krijgen extra punten

waardoor ze meer kans hebben op het binnenkrijgen van de opdracht (Eerste Voortgangsrapportage 1, p. 1, 2008).

In tabel 2.1 wordt ter indicatie een voorbeeld gegeven van milieucriteria die zijn ontwikkeld voor de productgroep kantoormeubilair. Voor een duidelijker beeld van het proces van milieucriteriaontwikkeling voor bovengenoemd productgroep, is in bijlage 1 het gehele productgroepdocument in te zien.

Tabel 2.1: *Criteria productgroep 'kantoormeubilair'*

1	EIS	10% van het ingekochte kantoormeubilair (inkoopniveau in euro's) is elders al eerder gebruikt. Het gaat om complete meubelen, niet om hergebruik van onderdelen of bepaalde materialen.
	Toelichting	Hergebruik van kantoormeubilair betekent een reductie in het gebruik van grondstoffen, fossiele brandstoffen en emissies tijdens de productiefase en een reductie van de hoeveelheid afval. Diverse bedrijven en leveranciers kunnen gebruikt kantoor materiaal leveren. In het basisdocument zullen nog suggesties worden gedaan aan de inkoper hoe deze eis uit werken.
2	EIS	Nieuw kantoormeubilair voldoet aan de eisen uit het Nordic Swan label voor meubilair, of gelijkwaardig, voor de materialen plaatmateriaal en (recycled materiaal in) kunststof en voor de oppervlaktebehandeling van hout, plaatmateriaal en metalen.
	Toelichting	De huidige eisen uit het Nordic Swan label voor meubilair en inrichting (Swan labelling of furniture and fitments, versie 3.2, www.svanen.nu/eng) gelden tot 31 maart 2009. Voor duurzaam inkopen betreft het de eisen aan: -plaatmateriaal (eis R4 t/m R12); -oppervlaktebehandeling van hout en plaatmateriaal (eis R13 t/m R18); -oppervlaktebehandeling van metalen (eis R22 t/m R25); -kunststof (eis R26 t/m R30).
3	EIS	Metalen dienen zonder speciaal gereedschap van de andere materialen in het meubel (exclusief oppervlakte behandeling) te scheiden te zijn.
	Toelichting	Het betreft hier een eis om het demonteren van meubelen om materiaalrecycling te stimuleren, analoog aan eis R19 van het Nordic Swan label voor meubilair.
4	EIS	Voor deze productgroep zijn ook sociale aspecten relevant. Er zullen aan deze set van criteria op termijn ook één of meerdere sociale criteria worden toegevoegd.

	Toelichting	Momenteel wordt in overleg met aanbestedingsjuristen en stakeholders nader onderzocht hoe de sociale criteria juridisch vorm kunnen krijgen als concrete bestekteksten en hoe de verificatie plaats kan vinden. Het kader voor de sociale criteria is in een apart document opgenomen en te vinden op www.senternovem.nl/duurzaaminkopen .
A	WENS	Het hout dat is verwerkt (in het plaatmateriaal) in nieuw kantoormeubilair, is afkomstig uit duurzaam beheerde bossen en voorzien van een BRL-certificaat, of een daaraan gelijkwaardig certificaat.
	Toelichting	Op dit moment is het BRL-systeem nog onvoldoende geoperationaliseerd. De verwachting is dat dit eind 2007 wel het geval is. Onder duurzaam beheerde bossen wordt op dit moment verstaan: bossen die voldoen aan de zogenaamde minimumeisen 1997 zoals vastgesteld door de Nederlandse overheid, vastgelegd in de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en visserij: Houtcertificering en duurzaam bosbeheer (Vergaderjaar 1996-1997, 25 273, nr. 1). Van hout dat aantoonbaar voldoet aan de eisen van het FSC-keurmerk mag vooralsnog worden aangenomen dat het voldoet aan deze minimumeisen. Onder plaatmateriaal wordt verstaan: spaanplaat, triplex, multiplex, MDF, OSB, zachtboard, hardboard en andere plantaardige vezelplaten en meubelplaten (plaatmaterialen op basis van lignocellulose). Voor plaatmaterialen waarin houtvezel in is verwerkt geldt dat houtvezel van de houtproducerende industrie - gedefinieerd als industrie die boomstammen als grondstof gebruikt - afkomstig moet zijn uit duurzaam beheerde bossen (zie hierboven). Houtvezel van houtverwerkende industrieën hoeft <u>niet</u> aan deze eis te voldoen.
B	WENS	Het PUR en latexschuim dat als vulling wordt toegepast in nieuw kantoormeubilair, voldoet aan de milieueisen die door het Europees Ecolabel worden gesteld aan bedmatrassen of door het Nordic Swan label voor meubilair en inrichting aan textiel, of gelijkwaardig.
	Toelichting	/
C	WENS	Het textiel dat is verwerkt in nieuw kantoormeubilair, met uitzondering van het garen, voldoet aan de eisen van het Europees Ecolabel voor textiel, het Nordic Swan label voor meubilair en inrichting aan textiel, het EKO-keurmerk, of gelijkwaardig.
	Toelichting	/

Bron: Notitie stakeholderbijeenkomst duurzaam inkopen kantoormeubilair, 2007, pp. 5-6. (Bijlage 1).

De bedoeling vanuit de Rijksoverheid was dat de leveranciers van de producten en diensten daadwerkelijk betrokken zouden worden bij het opstellen van de milieucriteria. In hoofdstuk 5 zal verder gereflecteerd worden op het interactieve karakter van het beleid bij het opstellen

van de milieucriteria, terwijl in deze paragraaf slechts ingegaan is op het doel en de praktische uitwerking van de nieuwe systematiek.

2.3 Aanbestedingsregels

Het plaatsen van een inkoopopdracht op de markt door een publieke organisatie is gebonden aan een aantal speciale regels- en procedures. Bij het kiezen van ondernemingen die goederen en diensten mogen leveren aan de overheid, dienen ‘de aanbestedingsregels’ aangehouden te worden. De Nederlandse aanbestedingsregels zijn in grote mate bepaald door het Europees Recht en de richtlijnen die hieruit voortvloeien voor het juridische kader voor de inkoop- en aanbestedingssector. Deze regels vormen de kader van strikte regels waarbinnen het beleid van duurzaam inkopen zich moet bewegen.

Voor het duurzaam inkoopbeleid is het van belang dat de Europese richtlijnen expliciet gelegenheid geven tot het toetsen van overheidsaanbestedingen aan de milieu- en sociale criteria. Voorwaarde hierbij is dat de criteria voldoen aan de volgende drie grondbeginselen:

- 1- Non-discriminatie beginsel: ‘gelijke kansen voor iedere producent/leverancier binnen de EU’ (SenterNovem, 2009a, p. 10) en hier aan verwant het ‘gelijkheidsbeginsel’: gelijke behandeling van alle gegadigden en inschrijvers, bevoordeling niet toegestaan.
- 2- Transparantiebeginsel: vast omschreven procedures die gevolgd worden en die zorgen voor doorzichtigheid (heldere regels), verplichte aankondigingen.
- 3- Proportionaliteit: het stellen van eisen die rechtstreeks verband houden met de aan te kopen producten of diensten. (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 4).

De overige voorwaarden die gelden voor (de formulering van) de milieucriteria zijn als volgt:

- De formulering van de criteria moet zodanig zijn, dat bij het toepassen ervan, voldoende mogelijkheid tot concurrentie is.
- Daarnaast moeten de criteria verifieerbaar zijn, zodat te bewijzen valt of een leverancier wel of niet voldoet aan de criteria.
- Ten slotte moet de inspanning die vereist is van de leveranciers om te voldoen aan de criteria redelijk blijven, waardoor het merendeel van de potentiële leveranciers niet wordt afgeschikt. Er dient namelijk een minimum aantal aanbieders te zijn die de producten kunnen leveren zoals ze gesteld worden door de criteria (Ministerie van VROM, 2010, p. 2).

De verwachting is dat de aanbestedingsregels die gelden als randvoorwaarden bij het opstellen van de milieucriteria, het innovatieniveau van de resultaten van het DI beleid zullen verlagen.

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid, door a) het bredere inkoopbeleid te belichten, b) de uitwerking van het duurzaam inkoopbeleid te beschrijven (milieucriteria systematiek) en c) de regels/context waarmee rekening gehouden moet worden bij het opstellen van de milieucriteria. Hiermee is het beleidskader van duurzaam inkopen geschetst.

3. Theoretisch Kader

Zoals reeds in voorgaande hoofdstukken is aangegeven, zal in deze masterthesis onderzocht worden wat voor effect de interactieve vormgeving van het duurzaam inkoopbeleid heeft op de mate van innovatie van het beleid. Om de begrippen interactieve beleid en innovatie beter te begrijpen, zal in dit hoofdstuk stil worden gestaan bij de relatie tussen deze twee. Het model van Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006) zal worden gebruikt om de verwachtingen over deze relatie te onderbouwen. Omdat het begrip interactieve beleidsvorming een centrale plaats inneemt in dit onderzoek, zal eerst dit begrip worden toegelicht (paragraaf 3.1). Daarna zal in het verlengde daarvan, aan de hand het model van Edelenbos e.a. (2006), worden beschreven welke drie dimensies worden onderscheiden in het interactieve beleidsvormingsproces op nationaal niveau (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt aan de hand van verschillende wetenschappelijke theorieën en invalshoeken het begrip innovatie onder de loep genomen (paragraaf 3.3). In dit onderzoek zijn we immers geïnteresseerd in de relatie tussen interactieve beleidsvorming en innovatie. De laatste paragraaf (3.4) zal tenslotte uitmonden in een conceptueel model. Aan de hand van dit conceptueel model zullen een aantal theoretische verwachtingen worden gepresenteerd. De deelvragen 2 en 3 van het onderzoek zullen in dit hoofdstuk beantwoord worden.

3.1 Interactieve beleidsvorming

3.1.1 Opkomst interactief beleid

In de laatste dertig jaar is er een ontwikkeling te zien in vormen van participatie bij overheidsbeleid. In de jaren '70 was er sprake van indirecte participatie van burgers en (maatschappelijke) organisaties in de vorm van (re-actieve) regels van de representatieve democratie. Kenmerkend hierbij was dat de burgers pas achteraf in de vorm van stemrecht, petitieright en inspraak kenbaar konden maken wat zij vonden van de overheidsplannen. Langzaamaan, sinds de jaren '70, is de vraag naar meer directe invloed op beleid toegenomen, wat uiteindelijk resulteerde in verschillende soorten van indirecte en directe participatie. In de jaren '80 en '90 is er de opkomst van interactieve beleidsarrangementen. Dit houdt in dat participatie niet meer geregeld is langs formele participatiemechanismen, maar dat er verschillende vormen van directe participatie is ontwikkeld waarbij het beleid wordt gevormd en uitgevoerd in samenwerking met de overheid en belanghebbende partijen. Als reden voor de opkomst van interactieve beleidsvorming en vormen van directe participatie van burgers en

organisaties zijn de wijzigende verhoudingen tussen staat, civil society en markt te noemen. Hierbij worden de marktpartijen en maatschappelijke organisaties uitgenodigd om medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (Edelenbos e.a., 2006, pp. 18-19).

3.1.2 Definitie interactieve beleidsvorming

Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn er vele definities en omschrijvingen van interactieve beleidsvorming te vinden. Er is geen sprake van één specifieke en eenduidige omschrijving. Pröpper & Steenbeek (1999), Klijn & Koppenjan (1998), Edelenbos (2000), Driessen, Glasbergen en Verdaas (2001) zijn enkele voorbeelden van auteurs die een definitie van interactieve beleidsvorming hebben gegeven in hun onderzoeken. De verscheidene beschrijvingen en definities van de vele auteurs hebben overeenstemmende elementen. De gemeenschappelijke elementen die uit deze definities naar voren komen, maken duidelijk dat interactieve beleidsvorming gaat om het vroegtijdig betrekken van verschillende belanghebbenden bij een bepaald issue, waarbij gezamenlijk voor oplossing(en) wordt gezocht (Pröpper, 1999; Klijn, 1998; Edelenbos, 2000). In dit onderzoek zal de definitie uit het onderzoek van Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006) aangehouden worden. Edelenbos e.a. (2006, p.18) formuleren het concept van interactieve beleidsvorming als volgt: ‘interactieve beleidsvorming is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren.’ Bovenstaande beschrijving bevat de essentiële aspecten van het begrip interactieve beleidsvorming wanneer deze wordt vergeleken met de overige definities. Daarom is de keuze gemaakt om deze definitie leidend te maken voor dit onderzoek. Daarnaast speelt ook mee dat voor de analysefase van dit onderzoek gebruik zal worden gemaakt van het onderzoeksprotocol (in te zien in bijlage 2) uit het onderzoek van Edelenbos e.a. (2006), waardoor met deze keuze de definitie en het onderzoeksprotocol beter op elkaar aansluiten.

Het gevolg van interactieve beleidsvorming, zoals ook uit de gekozen definitie te verwachten is, is dat in interactieve beleidsvormingsprocessen participanten naar elkaar toe groeien wat betreft standpunten door discussie en debat, en er (uiteindelijk) een alternatief naar voren komt dat door de deelnemende partijen wordt geaccepteerd en gesteund (Berveling, 1998, p.

318). Hierdoor kan gezegd worden dat tijdens een interactief beleidsvormingsproces de partijen onderhandelen en streven naar consensus. De verschillende standpunten van de partijen groeien naar elkaar toe, waarbij uiteindelijk de keuze valt voor beleid waarbij de deelnemers het minst oneens over zijn. De verwachting is dat de keuze voor beleid waar men het minst oneens over is, zorgt voor weinig diversiteit en creativiteit. Dit is het gevolg van het feit dat de afwijkende en uiteenlopende standpunten hierbij zullen afvallen of verdwijnen (Jorgensen, 2002). Later in dit hoofdstuk zal hier op teruggekeken worden.

3.1.3 Motieven voor interactieve beleidsvorming: argumenten voor en tegen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de motieven – voordelen en nadelen - van een interactief beleidsvormingsproces. Vanuit de literatuur (Pröpper & Steenbeek, 1998; Klijn en Koppenjan, 1998; Edelenbos, 2000; Edelenbos en Monnikhof, 2001) kan er een veelheid aan motieven genoemd worden als keuze voor interactieve beleidsvorming. Hieronder zullen de *vaak genoemde* argumenten en beweegredenen genoemd worden.

Een belangrijk argument vóór interactieve beleidsvorming is het creëren van draagvlak (Klijn en Koppenjan 1998, p. 304, Pröpper & Steenbeek, 1998, p. 295; Edelenbos & Monnikhof, 2001). Hierbij gaat het om de feitelijke steun voor het beleid of aspecten daarvan. Als participanten de eigen wensen en belangen terugzien in beleid, zullen zij minder weerstand bieden. Dit zal de uitvoerbaarheid van het beleid ook ten goede komen. Het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur kan ook worden opgevat als draagvlak. Het laten participeren van belanghebbenden zorgt voor een gevoel van commitment en medeverantwoordelijkheid over het beleid en de probleemaanpak (Edelenbos, 2000, p. 89).

Een tweede argument is het vinden van nieuwe en creatieve oplossingen voor (oude) problemen (Van den Hoek, 1998). Interactieve beleidsvorming past vooral bij onderwerpen waarbij de oplossingen niet voor de hand liggen en die controversieel en dubbelzinnig zijn (Koppenjan & Klijn, 2004). Wanneer er in een interactief proces nadruk is op leerprocessen en variëteit van probleemformuleringen en oplossingsrichtingen, kan het vinden van meer innovatieve oplossingen hier ook bij genoemd worden (Klijn en Koppenjan 1998, p. 304). Uit de uitspraken van minister Cramer, blijkt dat deze overweging erg belangrijk is geweest in de keuze om gezamenlijk met belanghebbenden te komen tot duurzaam inkoopbeleid.

Inhoudelijke verrijking is een ander vaak genoemd argument (Pröpper & Steenbeek, 1998, p. 295). Hierbij gaat het om het verhogen van de kwaliteit van het beleid. Verschillende

deelnemende partijen krijgen de mogelijkheid om de eigen standpunten duidelijk te maken en alternatieve oplossingsrichtingen naar voren te brengen. Dit zorgt ervoor dat de keuzes en plannen goed onderbouwd worden en weloverwogen genomen worden. Standpunten kunnen worden verhelderd, zelfreflectie wordt versterkt, vraagstukken worden verbreed, kennis wordt gemobiliseerd en nieuwe ideeën worden gegenereerd. Dit argument is daarom nauw verbonden met het vorige argument, en daarmee met de verwachtingen en ambities zoals uitgesproken door de voormalige minister. Wanneer burgers en belanghebbenden worden betrokken bij het beleid, kan gebruik worden gemaakt van de kennis, informatie, ervaring en deskundigheid waarover zij beschikken. Hiermee kan het probleemoplossend vermogen vergroot worden volgens Edelenbos (2000, p. 98). Een laatste argument is tenslotte het hogere democratiegehalte, omdat burgers en belanghebbenden door het participeren directe invloed krijgen op het beleid (Edelenbos, 2000, p. 89).

Er kunnen echter ook een aantal kanttekeningen genoemd worden bij interactieve beleidsvorming. Een voorbeeld hiervan is dat interactieve beleidsvorming slechts wordt gebruikt als 'draagvlakmachine'. Dit wil zeggen dat de betrokkenheid van maatschappelijke actoren slechts zou dienen voor het genereren van draagvlak voor de ideeën en plannen die de overheid heeft ontwikkeld (Edelenbos en Monnikhof, 1998, p. 87). Een ander nadeel is dat door de interactiviteit van het proces conflictsituaties kunnen ontstaan (Van Woerkum, 1997). De representativiteit kan ook een rol spelen bij het ontstaan van weerstand. Dit kan het geval zijn wanneer een kleine groep participanten ten opzichte van de gehele populatie van belanghebbenden is betrokken (Pröpper en Steenbeek, 1998, p. 297). Hierdoor kan het zijn dat een kleine groep mensen bepalend is voor het beleid voor een grotere doelgroep (Van Woerkum, 1997).

3.2 Interactieve beleidsvorming op nationaal niveau

3.2.1 Dimensies van interactieve beleidsvorming

Het onderzoek van Edelenbos e.a. (2006) dient in dit onderzoek als voorbeeld van interactieve beleidsontwikkeling op nationaal niveau. In het onderzoek analyseren en vergelijken Edelenbos e.a. (2006) acht cases van interactieve beleidsvorming op rijksniveau. Het doel van het onderzoek is om op systematische wijze kennis te vergaren en lering te trekken uit interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. Bij de betreffende cases wordt gekeken naar de beleidsinhoud, naar het verloop van het proces, naar macht en de manieren waarop macht

een rol speelt en naar de institutionele en beleidsmatige inbedding van de projecten in het geheel van beleidsproductie van de ministeries. Als belangrijke vraag geldt 'in hoeverre wordt inhoudelijke vernieuwing en creativiteit daadwerkelijk gerealiseerd in interactieve processen op nationaal niveau?' (Edelenbos e.a., 2006, p. 25). Hierbij gaat het om de uitkomsten van het interactieve beleidsproces. Deze vraag komt overeen met de onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat.

Hieronder volgt een tabel waarin er een overzicht wordt gegeven van de dimensies en aspecten van onderzoek van Edelenbos e.a. (2006) die in dit onderzoek ook gebruikt zullen worden. Het overzicht in bijlage 3 geeft een uitgebreider schets en uitleg van de dimensies en aspecten.

Dimensie/ aspect	<i>Architectuur</i>	<i>Feitelijke handelingen</i>	<i>Uitkomsten</i>
<i>Inhoud</i>	Inhoudelijke kaders en randvoorwaarden	Inhoudelijke inbreng van betrokkenen	Inhoudelijke resultaten
<i>Proces</i>	Inrichting proces	Procesverloop en procesmanagement	Mate van overeenstemming en conflict
<i>Macht</i>	Toegang en besluitvormingsmechanismen	Gebruik machtmiddelen (machtsuitoefening)	Mate van invloed

Tabel 3.1 *Overzicht van de dimensies en aspecten van het onderzoek. Bron: Edelenbos e.a., 2006, p. 23*

Edelenbos e.a. (2006) geven aan dat er drie dimensies zijn die kenmerkend zijn voor interactieve beleidsarrangementen en dat deze dimensies voortdurend met elkaar in wisselwerking zijn. De drie dimensies zijn als volgt: inhoud, proces en macht. De inhoudelijke dimensie verwijst naar de inhoudelijke onderwerpen die worden behandeld, de verscheidenheid van ideeën en oplossingsrichtingen die worden ingebracht en de resultaten van de interactieve processen (Edelenbos e.a., 2006, pp. 23-24). In dit onderzoek betreft dit de inhoudelijke inbreng van de verschillende actoren tijdens het beleidsvormingsproces. De procesdimensie verwijst naar de inrichting van het (interactieve) beleidsproces, naar het feitelijke verloop en het managen van het proces en de mate waarin betrokkenen al dan niet tot overeenstemming komen via het doorlopen van het beleidsproces. De inrichting van het proces - het procesontwerp - kan in dit onderzoek gezien worden als de daadwerkelijke

vormgeving van de procedure van beleidsontwikkeling voor duurzaam inkopen en de milieucriteriaontwikkeling. De laatste dimensie macht gaat over de vraag wie er beschikken over de hulpbronnen om problemen te definiëren, het vermogen om probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanvaard te krijgen en tenslotte wie er bepaalt, wie er wel of niet mogen deelnemen aan het interactieve proces. Door de dimensie macht in kaart te brengen zal naar voren komen welke actoren in het proces van beleidsontwikkeling een inbreng hebben gehad.

De bovengenoemde dimensies kunnen worden onderscheiden in drie aspecten, namelijk; architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten. Bij ‘architectuur’ wordt er verwezen naar de constructie van het interactieve proces, dit wil zeggen dat het gaat om de vraag welke regels en afspraken er aan het begin van het proces zijn gemaakt over de inhoudelijke en procesmatige kaders en de toegang en machtsposities van de actoren. Een voorbeeld is dat voor het proces van milieucriteriaontwikkeling een protocol² is opgesteld dat aangeeft hoe de criteria dienen te worden vormgegeven (medewerker Ministerie van I & M, 2012). ‘Feitelijk handelen’ is de fase waarin mensen bepaalde inhoudelijke standpunten naar voren brengen, met elkaar interacteren en uiteindelijk tot wel of geen overeenstemming komen. Hierbij maken zij eventueel gebruik van de beschikbare machtsmiddelen. Wanneer feitelijk handelen in dit onderzoek wordt uitgewerkt, kan duidelijk worden hoe het proces van beleidsvorming en het interactieve proces van milieucriteriavorming daadwerkelijk is verlopen. Vervolgens zijn er de ‘uitkomsten’. Gekeken wordt of de inhoudelijke voorstellen van de betrokkenen al dan niet worden omgezet in beleid. Hieruit resulteert de mate van invloed van de verschillende betrokkenen (Edelenbos e.a., 2006, pp. 22-23). De dimensies uit het onderzoek van Edelenbos e.a. zullen in dit onderzoek gebruikt worden bij het beschrijven van het (participatie)proces rondom de beleidsontwikkeling voor duurzaam inkopen.

3.2.2 Focus: Consensus binnen interactief beleid

Consensus is een belangrijk concept binnen interactieve beleidsvorming, maar leidt volgens andere auteurs vaak tot een rem op innovatie. Daarom zal er in deze paragraaf nader worden ingezoomd op dit theoretische concept.

Het begrip consensus kan worden omschreven als ‘overeenstemming tussen partijen’ en kan beschouwd worden als een onmisbare bouwsteen en randvoorwaarde voor de vorming van

² Inzage in het ‘Protocol voor ontwikkeling en onderhoud van de criteria voor Duurzaam Inkopen voor de Nederlandse overheden’ (2006) is op verzoek aan de auteur mogelijk.

beleid (Koppenjan, 2006, pp. 86-87). Verondersteld wordt dat binnen een interactief beleidsproces de onderhandelingen uiteindelijk moeten leiden tot consensus (Driessen, Glasbergen en Verbaas, 2001, p. 325). De spelregel om te streven naar consensus binnen een interactief beleidsvormingsproces kan zorgen voor druk op het proces en hiermee de kans vergroten op een grote mate van overeenstemming onder de participanten (Edelenbos, 2006, p. 139).

Binnen beleidsvormingsprocessen kan consensus zowel een positieve als een negatieve functie hebben. De positieve functie van consensus is dat een zekere mate van consensus dient als een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking tussen verschillende partijen (Susskind and Cruikshank, 1985; Scharpf 1978, 1997 in Koppenjan, 2006, p. 87). Het streven naar consensus kan ook als knellend worden ervaren. Een reden is dat consensus gepaard gaat met zachtere sturingsinstrumenten zoals overleg en convenanten, die leiden tot interactieprocessen die langdurig zijn en veel energie en geld kosten. Deze langdurige interactieprocessen monden vervolgens uit in 'zwakke compromissen, vastlopende besluitvorming of non-implementation' (Koppenjan, 2006, p. 86). Daarnaast kan consensus een vorm van onderdrukking en uitsluiting van 'belangen, opvattingen en actoren die niet binnen de dominante denkbeelden passen' aannemen (Koppenjan, 2006, p. 88). Dit negatief punt geldt niet alleen voor kleine groepen, maar ook voor organisaties en beleidsgemeenschappen. Ideeën die buiten de bestaande en dominante structuur vallen, worden buitengesloten en kunnen moeilijk doordringen in het proces. Nieuwe, onbekende en marginale ideeën zullen minder snel geaccepteerd worden. Het uitsluiten van radicale ideeën is een ander mogelijk effect van consensus (Jorgensen, 2002, p. 154).

Op procesniveau uit een te grote mate van consensus zich door een gebrek aan participatie, informatie, een gebrek aan opties en variëteit, wat uiteindelijk leidt tot ineffectieve en niet-innovatieve oplossingen (Koppenjan, 2006, p. 100). Tevens kan een grote mate van consensus zorgen tot een beperkte afweging, creativiteit en integraliteit. Edelenbos e.a. (2006, p. 43) geven hierover aan dat consensus bij besluitvorming zou kunnen leiden tot het achterwege blijven van radicaal creatieve ideeën. Wanneer er in een proces is vastgelegd dat alleen oplossingen waarover consensus is tussen alle betrokken partijen worden opgenomen, zullen de vernieuwende en wellicht controversiële ideeën als eerste sneuvelen. Wilde en ongebruikelijke ideeën zullen als eerste ten onder gaan aan een hoog consensusniveau. Het gebrek aan creatieve oplossingen heeft volgens Berveling (1998, p. 322 in Edelenbos e.a.,

2006, p. 45) te maken met de moeite om de twee doelstellingen 'oplossingen met draagvlak' en 'creatieve oplossingen' die tegelijkertijd worden nagestreefd, met elkaar te verenigen. Bij het zoeken naar een voorstel of idee dat op de meeste steun kan rekenen (consensus) zullen de meest innovatieve ideeën als eerste sneuvelen. De factor creativiteit gaat ten onder aan het zoeken naar oplossingen die op draagvlak (consensus) kunnen rekenen. Er wordt dus geïmpliceerd dat er binnen een interactief proces spanning is tussen vernieuwende oplossingen en (representatieve) oplossingen met draagvlak (consensus). Oplossingen zullen hierbij vaak een middenweg vormen die op termijn vaak suboptimaal zal blijken (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p.38). Er zal dus geen sprake zijn van geniale, nieuwe oplossingen (Van den Hoek, 1998, p. 6). Dit fenomeen wordt ook benoemd door Nootboom (2004, pp. 19-20). Het streven naar consensus binnen het overlegmodel leidt tot grijsheid en vervlakking. De originele, onorthodoxe ideeën worden weggemiddeld in een streven naar een politiek correcte consensus.

Het tegenhouden van vernieuwende oplossingen kan zich ook voordoen bij de aanwezigheid van strikte randvoorwaarden. In een dergelijk geval worden vernieuwende ideeën en voorstellen in het proces geblokkeerd vanwege de aanwezige randvoorwaarden (Edelenbos e.a., 2006, p. 47). Ongebruikelijke en controversiële ideeën kunnen het onderspit delven, dit ten koste van de voorstellen die een hoog niveau van consensus hadden. Dit is een belangrijke constatering voor dit onderzoek, omdat de Rijksoverheid vooraf de verwachting had dat interactieve beleidsvorming zou leiden tot meer innovatie in het inkoopbeleid. Vanuit de theorie kan hier een nuancering in worden aangebracht, omdat wanneer interactieve beleidsvorming uitmondt in consensus, dit juist innovatie kan belemmeren.

3.3 Innovatie

In deze paragraaf zal het concept innovatie worden besproken. Binnen de wetenschappelijke literatuur bevinden zich vele definities van het concept innovatie. De voor dit onderzoek relevante definities zullen hierna geschetst worden.

De grondlegger van de theorie van innovatie is Joseph Schumpeter. Schumpeter (1942, p. 83) geeft de volgende omschrijving van innovatie: 'een proces van creatieve destructie, waarin nieuwe combinaties van bestaande middelen worden gemaakt'. Deze omschrijving legt de nadruk op het proces waarbij als resultaat van het creatieve, destructieve proces een nieuwe praktijk, dus (idee voor) innovatie ontstaat (Korteland, 2011, p. 12). De ideeën van

Schumpeter over het concept innovatie zijn inmiddels vernieuwd door vele wetenschappelijke onderzoekers. De definitie van Rogers (1995, p. 17) van innovatie is als volgt: *'An innovation is an idea, practice, or project that is perceived as new by an individual or other unit of adoption. An innovation presents an individual or an organization with a new alternative or alternatives, with new means of solving problems.'*

Het betreft dus een idee, praktijk of object dat als nieuw wordt gepercipieerd door een individu of een organisatie met een nieuwe alternatief/ alternatieven en met nieuwe middelen voor het oplossen van problemen. In dit onderzoek zal de definitie van Rogers (1995) gegeven over innovatie gebruikt worden. Dit is omdat het een alomvattend definitie geeft van de term.

Voor innovatie zijn er een aantal kenmerken te benoemen. Deze kenmerken zullen in dit onderzoek aangehouden worden als de bouwstenen voor het concept innovatie. Naar aanleiding van een meta-studie (Osborne, 1998; Osborne & Brown, 2005 in Korteland, 2011, p. 11) die is gehouden naar drieëntwintig verschillende definities van innovatie, zijn er vier kenmerken af te leiden. Het eerste kenmerk is dat het om 'iets nieuws' gaat. Innovatie verwijst naar de introductie van nieuwe elementen in een bepaald systeem (Osborne & Brown, 2005, p. 121). Het gaat hierbij om een nieuwe idee of praktijk in relatieve termen en niet in absolute termen. Dit betekent dat iets wordt bestempeld als nieuw, indien dit zodanig wordt gepercipieerd door de betrokkenen. De volgende definitie van innovatie sluit hier bij aan: 'een idee, praktijk of subject, dat door een individu of groep wordt gezien als nieuw' (Rogers, 1995, p. 17). Als tweede kenmerk wordt genoemd dat innovatie een 'ingrijpende' vernieuwing dient te zijn. Onder een ingrijpende verandering wordt in dit onderzoek een fundamentele verandering van (de doelstellingen/ instrumenten van) het beleid verstaan. Er is sprake van een breuk met het verleden, waardoor dit een verschil is met een incrementele verandering (Osborne & Brown, 2005, p. 6). Beredeneerd kan worden dat elke innovatie een verandering is, maar niet dat elke verandering een innovatie is. Het derde kenmerk van innovatie is dat iets een 'nieuwe praktijk' is (Osborne & Brown, 2005, p. 6). Het vierde en laatste kenmerk is dat het concept innovatie zowel naar een proces, als naar een resultaat kan verwijzen.

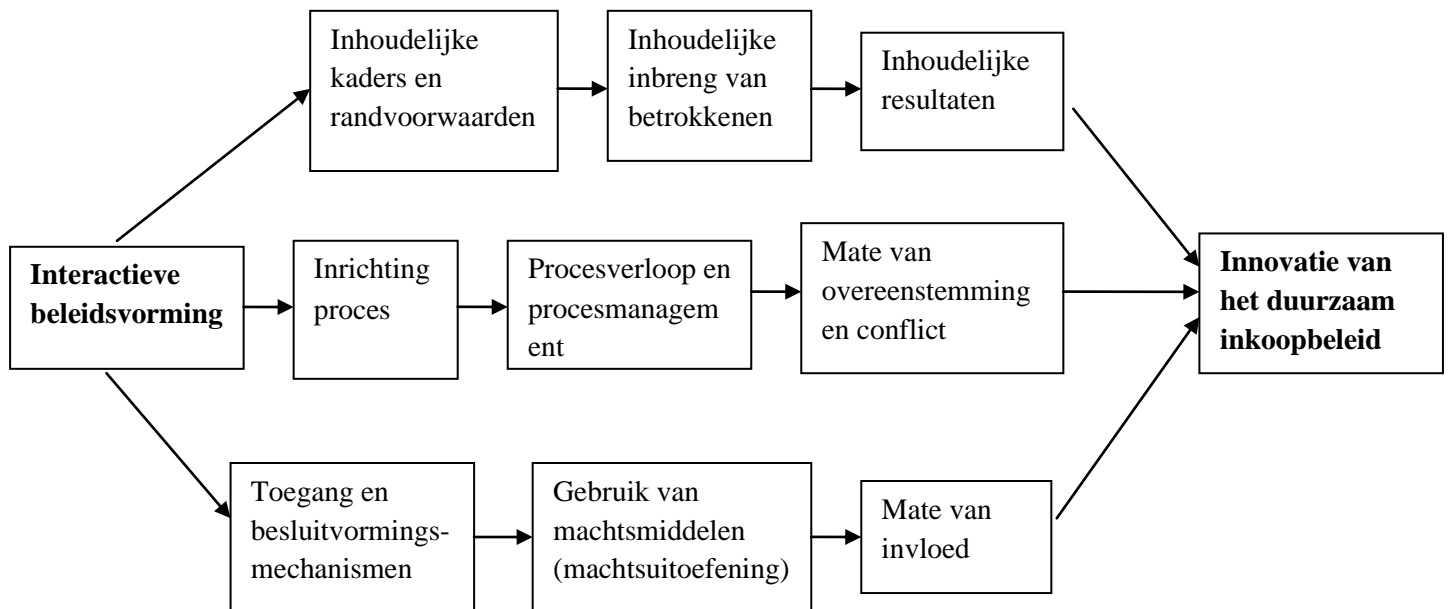
Wat innovatie betreft kan tenslotte gezegd worden dat voor het ontwikkelen van vernieuwende ideeën het van groot belang is dat er sprake is van echte inhoudelijke interactie en confrontatie van opvattingen. Vernieuwing kan ontstaan door het bekijken van een

probleem vanuit een nieuw invalshoek of perspectief. Bij het betrekken van participanten bij beleid is dit vernieuwingsmechanisme vaak als reden te noemen; er wordt gehoopt dat op die manier nieuwe ideeën spontaan boven komen drijven. Binnen een interactief beleidsvormingsproces is het zo dat vernieuwing kan ontstaan uit 'de worsteling met problemen waarvoor geen gemakkelijke oplossingen beschikbaar zijn'. Dit houdt in dat mensen gedwongen kunnen worden om op zoek te gaan naar nieuwe mogelijkheden bij een bepaald probleem, wanneer zij juist geconfronteerd worden met verschillende opvattingen en de onmogelijkheid om het met elkaar eens te worden. In een dergelijk geval kunnen consensus en vernieuwing wel samen gaan (Klijn en Koppenjan, 1998, p.304 in Edelenbos e.a., 2006, p. 26).

3.4 Conceptueel model en hypothesen

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van wetenschappelijk literatuur verschillende concepten behandeld die relevant zijn voor het onderzoek. Voortvloeiend uit de theoretische relevante achtergrond die geschetst is in dit hoofdstuk, wordt in deze paragraaf het conceptueel model gepresenteerd.

Figuur 3.1: *Het conceptueel model*



Figuur 3 zal hier verder worden toegelicht. In dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in de vraag in hoeverre het interactieve karakter van het beleidsproces geleid heeft tot innovatie van het inkoopbeleid van de Rijksoverheid. Het concept ‘innovatie van het duurzaam inkoopbeleid’ vormt daarmee de afhankelijke variabele, terwijl de dimensies van interactieve beleidsvorming van invloed zijn op dit concept en daarmee de onafhankelijke variabelen vormen. Zoals uit het theoretische overzicht blijkt, kan consensusvorming (hoogstwaarschijnlijk) tot een beperking van innovatie leiden. Daarom wordt er in dit onderzoek verwacht, dat wanneer de drie dimensies leiden tot consensus, dit de innovatie niet ten goede komt. De volgende 3 verwachtingen kunnen worden geformuleerd:

- ❖ Hoe ruimer de uitnodiging aan de deelnemers om hun mening naar voren te brengen (= hoge mate van interactiviteit), hoe innovatiever het duurzaam inkoopbeleid zal zijn.
- ❖ Hoe meer het proces gericht is op consensusvorming, hoe minder innovatief het duurzaam inkoopbeleid zal zijn.
- ❖ Als de macht verspreid is over verschillende belanghebbenden, is er meer ruimte voor consensusvorming, en daarmee zal het duurzaam inkoopbeleid minder innovatief zijn.

Met deze verwachtingen in het achterhoofd zal dit onderzoek worden uitgevoerd. Dat betekent echter dat er eerst in het volgende hoofdstuk stilgestaan moet worden bij het meetbaar maken van de genoemde concepten. Daarna kunnen de resultaten pas gepresenteerd worden.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de theoretische concepten behandeld die relevant zijn voor (het uitvoeren van) het onderzoek. Als eerste is de opkomst en de ontwikkeling die interactief beleid heeft doorgemaakt aan bod gekomen. Vervolgens is het concept interactieve beleidsvorming en de definitie ervan behandeld. Daaropvolgend is interactief beleid op nationaal niveau in kaart gebracht. Dit is gedaan aan de hand van het onderzoek van Edelenbos e.a. (2006), omdat de dimensies en aspecten daarvan als leidraad zullen dienen voor de empirische fase van dit onderzoek. Omdat consensusvorming het innovatieproces kan belemmeren, is er in dit hoofdstuk de nodige aandacht aan besteed. Ook is er ingezoomd op het begrip innovatie, omdat het innovatieve karakter van het duurzaam inkoopbeleid centraal staat in dit onderzoek.

Uiteindelijk vloeien het conceptueel model en de te onderzoeken theoretische verwachtingen voort uit de behandelde theoretische concepten.

4. Methodologisch Kader

Een onderzoekseenheid is datgene waarover uitspraak wordt gedaan binnen een onderzoek (Boeije, 2005). Het onderzoeksdomein betreft de verzameling van de onderzoekseenheden waarover uiteindelijk een conclusie wordt getrokken (Braster, 2000, p. 83). In dit onderzoek zal er gekeken worden naar het (vormings)proces van het duurzaam inkoopbeleid van de rijksoverheid en de relatie ervan met innovatie. Er dient uitspraak gedaan te worden over het beleid en de aanpak van de rijksoverheid, om te bepalen of er sprake is geweest van innovatie van beleid (dit komt uiteindelijk – indirect - neer op milieuwinst).

In het methodologisch kader wordt nader beschreven op welke wijze de opzet en de uitvoering van het onderzoek zal plaatsvinden (paragraaf 4.1). Er zal uitgelegd worden welke methoden en technieken worden toegepast voor het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen (paragraaf 4.2). Daarna zullen de belangrijkste theoretische concepten, besproken in het vorige hoofdstuk, worden geoperationaliseerd c.q. meetbaar worden gemaakt (paragraaf 4.3).

4.1 Kwalitatief onderzoek

Het onderzoeksdesign betreft de grondvorm van het onderzoek, waarbij de strategie leidt tot de beantwoording van de doelstelling. De aard van dit onderzoek is kwalitatief. Kwalitatief onderzoek kan worden omschreven als (empirisch) onderzoek waarbij overwegend gebruik wordt gemaakt van gegevens van kwalitatieve aard. Het doel van dergelijk onderzoek is vaak om onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren (Baarda, De Goede en Teunissen, 2001). Wat bij kwalitatief onderzoek met name van belang is, is dat een bepaald thema of vraagstuk wordt verkend en inzichtelijk wordt gemaakt. Dit gebeurt op basis van kwalitatieve gegevens (zoals ervaringen, typering, belevingen, waarderingen) die betrekking hebben op de aard, waarde en eigenschappen van onderzochte verschijnselen. Kwantiteiten zoals frequentie, hoeveelheid en omvang zijn hierbij niet of in mindere mate van belang.

Bovengenoemde elementen zijn van toepassing voor dit onderzoek. Er dient beschreven en verklaard te worden hoe het interactieve beleidsvormingsproces van de rijksoverheid op het terrein van duurzaam inkopen is verlopen en wat de resultaten van het proces zijn geweest. Tevens dient verklaard te worden of er sprake is geweest van innovatie van beleid. De ervaringen en percepties van betrokken partijen en belanghebbenden zullen als belangrijkste

criteria worden beschouwd, om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Hierbij is ‘het onderzoeken van de verschijnselen op basis van kwalitatieve gegevens’ duidelijk terug te zien.

Daarnaast kan dit onderzoek getypeerd worden als een beschrijvend onderzoek. Bij een beschrijvend onderzoek worden de kenmerken van onderzoekseenheden aan de hand van een vooraf gekozen systematiek beschreven en gecatalogiseerd (Baarda, De Goede en Teunissen, 2001). In dit onderzoek wordt er een beschrijving gegeven van het (participatie)proces van het duurzaam inkoopbeleid van de rijksoverheid, waarbij het onderzoeksprotocol uit het onderzoek van Edelenbos e.a. (2006) als leidraad zal dienen bij de invulling van de analyse. Het beschrijven en catalogiseren van de kenmerken van de onderzoekseenheden zal hierbij gaan volgens een vooraf gekozen systematiek. Daarnaast wordt met dit onderzoek getracht – weliswaar middels een kwalitatieve beoordeling – te toetsen of het interactieve karakter van het duurzaam inkoopbeleid daadwerkelijk geleid heeft tot innovatie.

Samengevat kan dit onderzoek worden beschouwd als een beschrijvend onderzoek dat kwalitatief van aard is. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek kunnen tenslotte een aantal leerpunten worden geformuleerd voor het ministerie.

4.2 Methoden en technieken

In de beginfase van dit onderzoek is er verkennend literatuuronderzoek gedaan voor het verzamelen van relevante informatie over het onderwerp.

Als eerste is er literatuurstudie gedaan naar de achtergrond van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid. Daarbij is speciaal aandacht besteed aan de uitwerking van het duurzaam inkoopbeleid, namelijk in de vorm van de milieucriteriasystematiek. Tevens zijn de aanbestedingsregels die van invloed zijn op de vorming van het duurzaam inkoopbeleid in kaart gebracht. Een verkennend onderzoek naar de context van het onderwerp is gedaan om een helder beeld te kunnen krijgen van de situatie en het te onderzoeken vraagstuk.

Daarnaast is literatuuronderzoek belangrijk geweest voor het in kaart brengen van de theoretische benaderingen van het onderzoek. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur van verschillende auteurs is onderzoek gedaan naar de belangrijkste begrippen; interactieve beleidsvorming, consensusvorming en innovatie. Bij interactieve beleidsvorming ligt de nadruk op het proces op nationaal niveau, waarbij het onderzoek van Edelenbos e.a. (2006) als voorbeeld zal dienen.

Naast literatuuronderzoek is er sprake geweest van raadpleging van personen via gesprekken en halfgestructureerde interviews. De interviewmethode is een goed middel om kwalitatieve onderzoeksgegevens te verzamelen en dus informatie over het te onderzoeken onderwerp te verzamelen. De gesprekken waren in eerste instantie verkennend van aard. Het vrij complexe onderwerp werd via de verkregen informatie uit deze gesprekken getracht inzichtelijker te worden gemaakt. Ook werd er in sommige gevallen gefocust op de theoretische benaderingen die van toepassing zijn in dit onderzoek. Er is geïnformeerd naar het concept interactieve beleidsvorming, consensusvorming, innovatie en de rol en uitwerking van deze aspecten tijdens het beleidsvormingsproces van duurzaam inkopen.

In de fase van dataverzameling zijn interviews afgenomen om de hoofd- en deelvragen van het onderzoek te kunnen beantwoorden. Zodoende werd er informatie verzameld vanuit verschillende actoren en daarmee vanuit diverse perspectieven ten aanzien van het interactieve beleidsvormingsproces van het duurzaam inkoopbeleid. Tijdens deze gesprekken is informatie verkregen over verscheidene relevante zaken omtrent het duurzaam inkoopbeleid, zoals de knelpunten in het proces, de (eventuele) oplossingen ervan, belanghebbende en invloedrijke partijen, belangrijke actoren vanuit de overheid en diens rollen. Verder zijn er interviews gehouden met sleutelfiguren en vertegenwoordigers van instanties die een rol hebben gespeeld in het proces. De vragen die zijn gesteld tijdens de interviews zijn afgeleid uit de dimensies en aspecten van het onderzoek (zie hoofdstuk 3, tabel 3.1) en zijn in te zien in bijlage 2 en 3. De lijst van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 4.

Naast literatuurstudie en mondelinge informatieverzameling, is er gebruik gemaakt van informatieverzameling via documenten.

De documenten die verzameld zijn voor de empirische fase bestaan uit archiefdocumenten van het ministerie van Infrastructuur & Milieu (destijds VROM), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DGOBR) en AgentschapNL (destijds SenterNovem). Met behulp van deze archiefdocumenten is het proces van beleidsontwikkeling van duurzaam inkopen voor de Rijksoverheid in kaart gebracht. Er is daarbij gezocht naar informatie over de deelnemende actoren aan het proces en de (pogingen tot) invloed die zij hebben gehad op het proces. Dit zou kunnen blijken uit notulen van bijeenkomsten of e-mails en officiële brieven die verstuurd zijn naar bijvoorbeeld SenterNovem en minister Cramer (eindverantwoordelijke voor het beleid).

Andere documenten die voor de empirische fase als informatiebron gebruikt zullen worden zijn de beleidsstukken en verslagen van bijeenkomsten en vergaderingen die zijn verzameld via de stage-instantie. Deze dienen inzicht te verschaffen over de inhoud van de gehouden (stakeholders)bijeenkomsten.

Als laatste zal de informatie en kennis verkregen uit participerende observaties gebruikt worden als informatiebron. Hierbij wordt er bedoeld op de teamoverleggen waaraan (bijna) iedere week is deelgenomen gedurende een stageperiode van 9 maanden.

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid – in termen van repliceerbaarheid – te garanderen, wordt er in dit onderzoek duidelijk aangegeven welke documenten er zijn gebruikt. De bronnen uit het archief van AgentschapNL en van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en BZK zijn hier voorbeelden van. Daarnaast zijn de gehouden interviews uitgewerkt in de vormen van transcripten, deze kunnen op verzoek worden aangevraagd bij de auteur van deze thesis.

4.3 Operationalisering theoretische concepten

In deze paragraaf zullen de belangrijkste begrippen uit het onderzoek geoperationaliseerd worden. Daarnaast zullen de dimensies en aspecten (Edelenbos e.a., 2006) nader omschreven worden.

4.3.1 Interactieve beleidsvorming

Het concept interactieve beleidsvorming vormt een van de belangrijkste begrippen in het onderzoek. De definitie van interactieve beleidsvorming die gehanteerd zal worden is als volgt: ‘Interactieve beleidsvorming is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren’ (Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove, 2006, p. 18).

Interactieve beleidsvormingsprocessen kenmerken zich door een wisselwerking tussen de dimensies inhoud, proces en macht. Deze dimensies zijn opgebouwd uit drie aspecten, namelijk architectuur, feitelijke handelingen en uitkomsten (zie hoofdstuk 3, tabel 3.1).

De dimensies dienen afzonderlijk, maar ook in samenhang met elkaar bestudeerd te worden om te komen tot een uitgebreide en samenhangende analyse van het interactieve beleidsvormingsproces ten aanzien van het duurzaam inkopen (Edelenbos e.a., 2006, p. 16). Uiteindelijk kan er door het in samenhang bestuderen en analyseren van de dimensies, een duidelijk beeld gevormd worden over de invloed op innovatie van beleid. Dan kan er daadwerkelijk iets gezegd worden over het interactieve beleidsvormingsproces in zijn geheel en kan er uitspraak gedaan worden over de innovatie van het duurzaam inkoopbeleid. Zoals eerder gesteld, zullen deze dimensies en aspecten beschreven worden aan de hand van de vragen zoals opgenomen in bijlage 3.

Hieronder volgt een korte omschrijving voor het meetbaar maken van de belangrijkste theoretische concepten van interactieve beleidsvorming.

- *Dimensie inhoud*

Allereerst is er het aspect architectuur: ‘inhoudelijke kaders en randvoorwaarden’. Hierbij gaat het om de regels en afspraken die aan het begin van het proces zijn gemaakt over de ‘inhoudelijke en procesmatige kaders en de toegang en machtposities van de actoren’ (Edelenbos e.a., 2006, p. 22). Dit verwijst naar de ‘inhoudelijke openheid’ van het proces; ‘de mate waarin nieuwe ideeën, probleemdefinities en oplossingsrichtingen legitiem zijn en een rol kunnen vervullen in het proces van beleidsvoering’ (Edelenbos e.a., 2006, p. 24). Hoe groter de inhoudelijke openheid is, hoe groter de mate van interactiviteit. Wanneer meer betrokkenen de mogelijkheid hebben om inhoudelijke voorstellen in te brengen, is er meer sprake van interactieve beleidsvorming. Voor het aspect architectuur kunnen de volgende indicatoren onderscheiden worden: a) inhoudelijke beleidsruimte, b) selectie van deelnemers, c) methoden voor inhoudelijke vernieuwing en d) wijze van totstandkoming van de inhoudelijke uitkomsten (Edelenbos e.a., 2006, pp. 44-51).

Het aspect feitelijke handelingen: ‘inhoudelijke inbreng van betrokkenen’ betreft de vraag in welke mate er sprake is van nieuwe en creatieve ideeën en opvattingen die door de belanghebbende worden ingebracht tijdens het proces. Dit wordt ook wel inhoudelijke verrijking genoemd. De vraag is of er een variëteit aan opvattingen bestaat. Welke actor brengt welk nieuw idee in en worden deze creatieve ideeën besproken en meegenomen in het uiteindelijke beleid? Voor het aspect feitelijke handelingen zijn de te onderzoeken indicatoren

als volgt: a) inhoudelijke vernieuwing en bruikbare beleidsadviezen, b) rol van inhoudelijke kaderstelling, c) diversiteit en selectiviteit van deelname in de praktijk, d) inhoudelijke vernieuwing en informatieverwerving in de praktijk en e) selectie van ideeën (Edelenbos e.a., 2006, pp. 52- 57).

Als laatste is er het aspect uitkomsten: de ‘inhoudelijke resultaten’ waarbij het gaat om inhoudelijke vernieuwing. Van inhoudelijke vernieuwing is (daadwerkelijk) sprake indien de verschillende ingebrachte ideeën op gelijkwaardige wijze worden behandeld en tevens doorwerken in de uiteindelijke keuze van oplossingsrichtlijnen voor het beleid (Edelenbos e.a., 2006, p. 25). De mate waarin inhoudelijke kaders zijn bepaald en waarbinnen de belanghebbenden zich in het interactieve proces kunnen bewegen, zijn van invloed op de mogelijkheden tot inhoudelijke vernieuwing. Indien er bij de inhoudelijke resultaten sprake is van inhoudelijke vernieuwing, kan gezegd worden dat er sprake is van innovatie van beleid. Het aspect uitkomsten bestaat uit de volgende vraag die beantwoord dient te worden: ‘In hoeverre komen de ideeën en adviezen in het beleid terecht en is daarbij sprake van inhoudelijke vernieuwing?’ (Edelenbos e.a., 2006, p.59).

- *Dimensie proces*

Het architectuur aspect betreft: ‘inrichting proces’ van interactieve projecten. De spelregels en de procesafspraken (= procesontwerp) zijn in veel gevallen vooraf aan het interactieve beleidsvormingsproces opgesteld (Edelenbos & Klijn, 2005 in Edelenbos e.a., 2006, p. 26). Relevante vragen hierbij zijn; is er een specifiek persoon of instantie belast met het management van het proces? Betreft het een persoon met een onafhankelijke positie en deskundigheid of heeft deze persoon belangen bij bepaalde uitkomsten? Voor het aspect architectuur zullen de volgende indicatoren bestudeerd worden: a) procesbegeleiding en b) het procesontwerp met zijn spelregels en procesafspraken (Edelenbos e.a., 2006, pp. 68-71).

Het aspect feitelijke handelingen is: de variabele ‘procesverloop en procesmanagement’. Bij procesverloop gaat het om de daadwerkelijke gang van zaken van het proces, zoals deze wordt gevormd door de interacties van de belanghebbenden. Het betreft de activiteiten die plaatsvinden in de verschillende fasen van het proces. Het procesmanagement betreft ‘het vormgeven, sturen of begeleiden van het feitelijke interactieverkeer tussen de betrokkenen naar de spelregels en procesafspraken die in het procesontwerp zijn opgenomen’ (Edelenbos,

2004; Verbart, 2004 in Edelenbos e.a., 2006, p. 26). Bij het managen van het proces staat het 'op gang brengen of houden' van beleidsprocessen centraal, waarbij het faciliteren en inrichten van processen zodanig moet gebeuren dat er een variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen wordt voortgebracht (Edelenbos e.a., 2006, p. 27). Bovenstaande laat een verband tussen de dimensies inhoud en proces zien. Voor het aspect feitelijke handelingen zullen de volgende indicatoren onderzocht worden: a) mate van openheid van het proces: toegankelijkheid & informatieontsluiting, b) afstemming interactief proces met reguliere besluitvorming (Edelenbos e.a., 2006, pp. 72- 81).

Het laatste aspect uitkomsten is: de variabele 'mate van overeenstemming en conflict'. Het gaat hier om de uitkomsten van het interactieve proces van de verschillende fasen of arena's en de totstandkoming en uitvoering van het uiteindelijke beleid. Het gaat in feite niet om de inhoud, maar voornamelijk om het proces en de mate van overeenstemming tussen de belanghebbende partijen. Dit is omdat overeenstemming gezien kan worden als een belangrijk mechanisme bij het realiseren van doelstellingen als draagvlakvergroting en een indicatie voor de effectiviteit van de gebruikte methoden van het procesmanagement. Het aspect uitkomsten gaat om de beantwoording van de vraag 'wat de mate van tevredenheid en overeenstemming is (globaal bekeken) over de resultaten van de interactieve processen, tussen de participerende groepen aan het interactieve proces' (Edelenbos e.a., 2006, p. 81).

- *Dimensie macht*

Politiek en beleid zijn onlosmakelijk verbonden met macht en machtsprocessen (Edelenbos e.a., 2006, p. 28). Voor een duidelijk beeld en goed begrip van interactieve beleidsprocessen, dient macht een integraal onderdeel van de analyse en het onderzoek te zijn. De machtsarchitectuur betreft de variabele 'toegang- en besluitvormingsmechanismen'. Dit kan omschreven worden als 'de inhoudelijke en organisatorische regels die de toegang, de onderhandelingen en besluitvormingsmechanismen binnen projecten structureren.' Het gaat hier specifiek om de in- en uitsluitingsregels bij het selecteren van actoren, de machtsongelijkheden die de belanghebbende in en buiten de betreffende arena's hebben. Onder machtsongelijkheid wordt de ongelijke verdeling van hulpbronnen en capaciteiten onder de actoren bedoeld. Voor het aspect architectuur worden de volgende indicatoren onderscheiden: a) rol van initiatiefnemers, b) verdeling van machtsmiddelen en initiële regels van het spel. Hiervan zijn drie vormen: 1- (project) architectuur gericht op het verzamelen van

informatie voor het beleid, 2- (project) architectuur gericht op het oplossen van vastgelopen beleidsproblemen en 3- (project) architectuur gericht op het realiseren van draagvlak (Edelenbos e.a., 2006, pp. 96-101).

Bij het aspect feitelijk handelen gaat het om ‘het gebruik van de machtsmiddelen’ - de machtsuitoefening - door de actoren en de vraag welke actoren daadwerkelijk meedoen met het proces. Het betreft de volgende indicatoren: a) daadwerkelijke participatie, b) insluiting en uitsluiting op basis van de projectarchitectuur en c) inzet van machtsmiddelen (Edelenbos e.a., 2006, pp. 101- 105).

Uiteindelijk is er het uitkomstenaspect, waarbij het gaat om ‘de mate van invloed’ van de actoren op de resultaten van het proces. Er dient te worden gekeken naar de actoren waarvan de opvattingen zijn meegenomen in de uitkomsten van het proces. Het laatste aspect uitkomsten omvat de volgende vraag: ‘hoe is de feitelijke doorwerking van de onderhandelingsresultaten van het interactieve proces in de uiteindelijke besluitvorming geweest?’ (Edelenbos e.a., 2006, p. 107).

In bijlage 3 is de volledige uitwerking van de dimensies en aspecten in de vorm van vragen in te zien. De vragen die voortvloeien uit de dimensies en aspecten (tabel 3.1) zullen als leidraad dienen in de analysefase van dit onderzoek. Hiermee zal het interactieve beleidsvormingsproces van duurzaam inkopen in kaart worden gebracht. Daarnaast dienen de vragen die voortvloeien uit tabel 3.1 als basis bij de interviews die zullen worden gehouden.

4.3.2 Consensus

De definitie van consensusvorming binnen interactieve beleidsvormingsprocessen die in dit onderzoek wordt gehanteerd is ‘overeenstemming tussen partijen’ en wordt beschouwd als een onmisbare bouwsteen en randvoorwaarde voor de vorming van beleid (Koppenjan, 2006, pp. 86-87). Dit betekent dat er sprake is van consensus als de deelnemende partijen aan het interactieve proces instemmen met het uiteindelijke besluit dat wordt genomen.

4.3.3 Innovatie

Voor het concept innovatie wordt in dit onderzoek de volgende definitie gehanteerd: *‘An innovation is an idea, practice, or project that is perceived as new by an individual or other unit of adoption. An innovation presents an individual or an organization with a new alternative or alternatives, with new means of solving problems.’* (Rogers, 1995, p. 17). De

gehanteerde indicatoren van innovatie in dit onderzoek zijn: a) iets nieuws (in relatieve termen), b) ingrijpende vernieuwing, c) nieuwe praktijk en d) verwijst zowel naar proces als naar resultaat (Osborne, 1998; Osborne & Brown, 2005 in Korteland, 2011, p. 11).

Door bovenstaande kenmerken van innovatie nader te bestuderen in de analysefase, kan er bepaald worden of er sprake is geweest van innovatie van het beleid op het gebied van duurzaam inkopen. Van de vier kenmerken zal de nadruk komen te liggen op ingrijpende vernieuwing, omdat van de eerste en derde kenmerk de verwachting is dat zij worden waargemaakt. Het inkoopbeleid in zijn nieuwe vorm - het duurzaam inkopen met de milieucriteriasystematiek - is iets nieuws en geldt daarom als een nieuwe praktijk. Zo werd het ook gepercipieerd door de mensen op wie het betrekking had. Hierdoor zal de focus meer komen te liggen op het kenmerk ingrijpende verandering. Hierbij gaat het om de vraag of het beleid een breuk is met het verleden of dat er juist sprake is van een incrementele verandering. Het gaat bij het beoordelen van innovatie van beleid om de percepties die de bij het proces betrokken actoren hebben gehad. Het laatste kenmerk zal buiten beschouwing worden gelaten in het onderzoek.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het methodologisch kader voor het uit te voeren onderzoek geschetst. Dit onderzoek is een beschrijvend en kwalitatief van aard, waarvan het onderzoeksdomein het duurzaam inkoopbeleid van de rijksoverheid en de relatie met innovatie is. Er is literatuuronderzoek gedaan naar de achtergrond van interactieve beleidsvorming en duurzaam inkopen binnen de Rijksoverheid. Vervolgens is beschreven dat dataverzameling heeft plaatsgevonden aan de hand van interviews en persoonlijke gesprekken en (officiële) documenten. Tenslotte zijn de relevante theoretische concepten geoperationaliseerd. In het volgend hoofdstuk zullen de analyse en resultaten in kaart worden gebracht.

5. Analyse en resultaten

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk zal er een beschrijving worden gegeven van het beleidsvormingsproces duurzaam inkopen van de rijksoverheid. Dit zal gedaan worden aan de hand van de dimensies en aspecten die eerder naar voren zijn gekomen in hoofdstuk 3 en in het conceptueel model (paragraaf 3.4). De beschrijving dient te leiden tot de beantwoording van deelvraag 4, namelijk de vraag ‘Hoe is het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen?’. Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van de aspecten en dimensies van onderzoek zoals wordt onderscheiden door Edelenbos e.a. (2006). Per dimensie inhoud, proces en macht worden de aspecten architectuur, feitelijke handelingen en uitkomsten beschreven (paragraaf 5.1 t/m 5.3). In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal op basis van deze beschrijving gekeken worden in hoeverre dit alles heeft geleid tot innovatie van het beleid. Zodoende wordt deelvraag 5, namelijk ‘Is er sprake van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid?’ beantwoord (paragraaf 5.4). Pas daarna kan er in het laatste hoofdstuk van dit onderzoek gekeken worden naar concrete aanbevelingen voor de opdrachtgever en kan de laatste deelvraag beantwoord worden.

5.1 Beschrijving Beleidsproces Duurzaam Inkoopbeleid – Dimensie Inhoud

5.1.1 Inhoud: Architectuur

Het aspect architectuur betreft de inhoudelijke kaders en randvoorwaarden binnen het interactieve proces. Het gaat hier om alles wat op papier is afgesproken over de inhoud.

- Inhoudelijke beleidsruimte

Inhoudelijke beleidsruimte gaat om de vraag in hoeverre de inhoudelijke beslissingen vooraf aan het interactieve proces zijn vastgesteld en of er nog mogelijkheid is voor de betrokkenen om iets in te brengen. Dit wordt ook wel aangeduid als de inhoudelijke openheid van het proces. Wanneer de belangrijkste inhoudelijke keuzes van te voren al gemaakt en vastgesteld zijn, is de kans groot dat de nieuwe ideeën buiten de bestaande kaders vallen, waardoor er uiteindelijk geen sprake zal zijn van inhoudelijke vernieuwing (Edelenbos e.a., 2006, p. 46).

Wanneer er wordt gekeken naar het duurzaam inkoopbeleid, komt naar voren dat de regering en de Tweede Kamer in het jaar 2005 besloten dat er concrete doelstellingen moesten komen voor duurzaam inkopen. De motie Koopmans/De Krom die in 2005 is aangenomen door de Tweede Kamer is hier leidraad voor geweest. Hierop gebaseerd werd besloten dat in het jaar

2010, 100 % van de inkoop binnen de Rijksoverheid (op nationaal niveau) duurzaam moesten zijn. De uitvoering van de richtlijn kwam te liggen bij het ministerie van VROM. Het ministerie van VROM riep het Programma Duurzaam Inkoop (PDI) in het leven, waarbinnen de Stuurgroep Duurzame Bedrijfsvoering Rijk (SDBR) zou opereren. De andere ministeries en lagere overheden waren via de Stuurgroep Duurzame Bedrijfsvoering Rijk (SDBR) betrokken bij het beleid. De Stuurgroep zou zorgen voor de specifieke vormgeving en begeleiding van het duurzaam inkoopbeleid. Dit betekende dat de kaders en randvoorwaarden van het beleid ook door de Stuurgroep bepaald zouden worden (interview medewerker ministerie I&M, 2012).

Toen de keuze was gemaakt om het duurzaam inkoopbeleid via een milieucriteriasystematiek vorm te geven, werd door de Stuurgroep (opdrachtgever) vastgesteld dat de milieucriteria voor de productgroepen geformuleerd zouden worden door SenterNovem (opdrachtnemer). SenterNovem (nu: AgentschapNL) is een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken en heeft als taak het overheidsbeleid omtrent innovatie en duurzaam ondernemen uit te voeren (interview medewerker ministerie I&M, 2012). Bij het vormen van de milieucriteria schakelde SenterNovem de hulp in van deskundigen van diverse adviesbureaus en de Stichting Milieukeur (SMK). Voordat men kon beginnen aan het vormen van de milieucriteria moest gedefinieerd worden wat duurzaamheid is. De vraag naar hoe je duurzaamheid voor de verschillende productgroepen definieert is een enorm zoekproces geweest voor SenterNovem en VROM. Daarna moest het vaststellen en indelen van de productgroepen categorieën gebeuren. De vaststelling van de productgroepen is samen met de Programmagroep gedaan. De Programmagroep bestond uit personen met een uitvoerende functie, waarbij ook overheden vertegenwoordigd waren. Er was reeds een productgroepenlijst beschikbaar voor de Rijksoverheid, die eerder was vastgesteld door de organisatie Professioneel Inkoop en Aanbesteden (PIA). De PIA- lijst is aangevuld met productgroepen vanuit de gemeenten en Waterschappen. Verder zijn er nog relevante zaken aangevuld of onrelevante zaken geschrapt. Het laatste is ook een complex proces geweest gezien het groot aantal productgroepen. Vervolgens kon het proces van ontwikkeling van de milieucriteria worden gestart (interview medewerker AgentschapNL, 2011).

Op dit punt wordt duidelijk dat de stakeholders buiten de overheid, geen grote rol hebben gehad bij het vormen van het beleid. De keuze voor de milieucriteriasystematiek en de manier van uitwerken daarvan is genomen vanuit het ministerie van VROM. Vanuit de Tweede

Kamer konden Kamerleden vragen stellen over de inrichting en voortgang van het proces, de relevante punten hiervan werden meegenomen in het beleid (Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 30196 en 31700 XI, nr. 51). De overige stakeholders hebben geen ruimte gehad bij keuzes over de vorming van het beleid. Dit laat zien dat de inhoudelijke openheid van het proces redelijk klein is. De belangrijkste inhoudelijke keuzes zijn van te voren al gemaakt en vastgesteld door het Rijk, waardoor de stakeholders geen gelegenheid krijgen om nieuwe ideeën in te brengen, wat uiteindelijk heeft geleid tot weinig tot geen inhoudelijke vernieuwing in deze fase van de beleidsontwikkeling.

Ook de (specifieke) inhoudelijke kaders en randvoorwaarden voor de milieucriteria werden grotendeels vooraf aan het interactieve proces vastgesteld. Er was namelijk sprake van juridische aspecten en aanbestedingsregels (volgens Europese richtlijnen) waar de criteria aan moesten voldoen. Deze randvoorwaarden voor de milieucriteria zijn eerder in paragraaf 2.3 naar voren gekomen. Daarnaast waren er vanuit het ministerie een aantal regels, ook in te zien in paragraaf 2.3, waaraan de criteria moesten voldoen. Het gevolg is geweest dat de deskundigen bij het formuleren van de criteria in zekere mate werden beperkt, wat uiteindelijk minder ambitieuze criteria zou opleveren.

Naast de randvoorwaarden was er sprake van een protocol (Protocol voor ontwikkeling, 2006) waarin precies was uitgewerkt in welke vorm en volgorde de milieucriteria ontwikkeld zouden worden. Hierin komt duidelijk naar voren dat vooraf is vastgesteld dat de stakeholders geraadpleegd en betrokken moeten worden gedurende het proces van milieucriteriaontwikkeling. Dit wijst erop dat er ruimte in het beleidsproces wordt gemaakt voor de raadpleging en input van stakeholders. Hiermee kan er gesteld worden dat de inhoudelijke openheid van het proces op papier erg groot is. Dit zou moeten leiden tot een grote mate van inhoudelijke vernieuwing. Hoe de uitwerking van het daadwerkelijke proces is gegaan zal aan bod komen in de komende (sub)paragrafen.

Er kan dus gesteld worden dat hoewel het Rijk ruimte bood aan betrokkenen om binnen de randvoorwaarden te komen met input wat inhoudelijke vernieuwing mogelijk zou kunnen maken, de kaders voor het ontwikkelen van de milieucriteria toch grotendeels vooraf aan het proces zijn vastgesteld. De inbreng van betrokkenen lijkt daardoor toch beperkt te zijn geworden.

- Selectie van deelnemers

De selectie van deelnemers binnen het interactieve proces is gegaan volgens een ‘open uitnodiging’. Dit hield in dat er sprake was van zelfselectie, wat betekent dat ‘degenen die de moeite willen nemen om mee te doen daar zelf voor kiezen’ (Edelenbos e.a., 2006, p. 47). De keuze voor het wel of niet deelnemen lag dus bij partijen zelf. Deelname van verschillende belanghebbende partijen moest bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak, maar ook aan het vergaren van zoveel mogelijk kennis vanuit de kant van de stakeholders (interview medewerker AgentschapNL, 2011).

De open uitnodigingen in de zelfselectieprocedure zorgden ervoor dat er geen beperkingen waren in het aantal deelnemers aan het proces. Het risico van zelfselectie is dat er een groep van deelnemers kan ontstaan die niet erg representatief is. Dit was een kritiekpunt vanuit VNO-NCW. VNO-NCW is de grootste ondernemersorganisatie van Nederland, waarbij de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven op nationaal en internationaal niveau worden behartigd (Vno-ncw.nl, 2013). De deelname van stakeholders aan de bijeenkomsten gebeurde willekeurig, waardoor het vaak voorkwam dat bepaalde partijen ontbraken. Als de overheid wil dat producenten rekening houden met duurzaamheid, moet zij volgens VNO-NCW alle partijen betrekken bij het vormgeven van het beleid (interview medewerker VNO-NCW, 2012). Wanneer niet alle partijen aan tafel zitten, zou dit een gebrek aan confronterende en interacterende opvattingen kunnen betekenen, waardoor er minder vernieuwende en creatieve ideeën zullen ontstaan. Een groot aantal deelnemers aan het interactieve proces is namelijk een voordeel wanneer men streeft naar inhoudelijke verrijking. Reden hiervoor is dat indien er meer ideeën zijn, dit een positieve uitwerking op de confrontatie, creativiteit en interactie zal hebben (Berveling, 1998).

Daarnaast is een evenwichtige verdeling van de verschillende belangen in het proces belangrijk voor projecten waar de ontwikkeling van draagvlak een essentiële plek inneemt (Edelenbos e.a., 2006, p. 48). Daarbij moeten alle belanghebbenden betrokken worden bij het proces, anders ontstaat er een gebrek aan draagvlak. Omdat er in het proces van milieucriteriaontwikkeling geen evenwichtige verdeling van de belangen is terug te zien, is het gevolg ook geweest dat er een gebrek aan draagvlak is ontstaan. Hierdoor is er kritiek en weerstand op het beleid ontstaan.

We zien hier dus dat de overheid gebruik heeft gemaakt van een zelfselectie-procedure, wat er in de praktijk toe geleid heeft dat niet alle partijen om de tafel kwamen te zitten. Dit leidde bij de stakeholders, met name VNO-NCW, tot kritische vragen over het beleid en het proces.

- Methoden van inhoudelijke vernieuwing

Het realiseren van vernieuwing kost over het algemeen meer moeite en vereist meer energie en aandacht dan het volgen van het reeds bestaande pad. Hierdoor kan het nodig zijn om te kiezen voor bepaalde methoden die kunnen helpen bij het realiseren van de vernieuwing. Het vooraf verstrekken van informatie aan de stakeholders en de verzameling van nieuwe informatie gedurende het proces, gelden als belangrijke punten voor het realiseren van inhoudelijke vernieuwing. Een ‘gezamenlijk reservoir aan basiskennis’ van de stakeholders zal ervoor zorgen dat de communicatie en interactie succesvoller kan verlopen (Edelenbos e.a., 2006, p. 50).

In het geval van het duurzaam inkoopbeleid van het Rijk, was er geen sprake van het vooraf verstrekken van informatie aan de deelnemers. Er kan daarmee niet echt gesproken worden van een gezamenlijke basiskennis van de stakeholders. Integendeel, de kennis over duurzaamheid en milieucriteria onder de deelnemers was erg gevarieerd. Er was sprake van een verschil in niveau op het gebied van productie van duurzame producten en diensten. Een deel van de stakeholders was niet bekend met het nieuwe beleid en wist niet precies wat voor gevolgen er zouden optreden. Ook waren zij niet op de hoogte van de bedoeling van een stakeholdersbijeenkomst en specifiek hun rol daarin. Aan de ander kant waren er ook stakeholders die wel bekend waren met milieucriteria en duurzaam inkopen. De aanwezige kennis was in zulke gevallen echter niet aangeleverd door de overheid (interview Gispén, 2012).

Ook was er geen sprake van een gezamenlijke verzameling van informatie tijdens het interactieve proces. De stakeholders namen elk met de eigen achtergrond qua kennis en informatie deel aan het proces. De ingebrachte kennis en suggesties in het proces, dienden uiteindelijk voor het realiseren van het eigenbelang (interview Gispén, 2012).

Van het gezamenlijk verzamelen en vergaren van nieuwe informatie en ervaring is dus maar beperkt sprake geweest. In plaats van een ‘gedeelde reservoir aan basiskennis’, was het niveau van kennis van stakeholders erg gevarieerd. Ook hadden deskundigen een prominente rol in

het inbrengen van kennis. Hierdoor zal de (mate van) inhoudelijke vernieuwing ook beperkt blijven.

- Wijze van totstandkoming van de inhoudelijke uitkomsten

Het gaat hierbij om de afspraken die gemaakt zijn over de selectie van de opvattingen en ideeën die gedurende het interactieve proces worden ingebracht door de deelnemers en die zullen gelden als de uitkomsten van het proces. Een grotere mate van selectiviteit van de besluitvormingsregel zal leiden tot een kleinere kans op vernieuwende en creatieve ideeën die worden opgenomen in de uitkomsten (Edelenbos e.a., 2006, p. 51).

Binnen het interactieve proces van milieucriteriaontwikkeling was eerder duidelijk gemaakt dat SenterNovem zou selecteren welke criteria er in de uiteindelijke conceptversies terecht zouden komen. De stakeholders hebben hier geen rol bij gehad. Dit komt erop neer dat er een grote mate van selectiviteit van de besluitvormingsregel is.

Een niveau daarboven was het minister Cramer die de bevoegdheid tot besluitvorming over de uiteindelijke criteria en het beleid zou hebben. De concept-criteriadocumenten die door SenterNovem zijn opgesteld worden definitief indien de minister hier goedkeuring voor geeft (interview medewerker I&M, 2012). Deze constructie is niet erg ideaal voor de bevordering van vernieuwing en creativiteit, omdat er gekozen zal worden voor criteria waarvan SenterNovem en minister Cramer vinden dat die relevant zijn. In de praktijk kan dit betekenen dat er wordt gekozen voor voorstellen die niet te veel afwijken van de eigen visie en voorstellen.

Aangezien er sprake is van een veelal eenzijdige beslissingsbevoegdheid bij de selectie van de uiteindelijke criteria, kan er niet echt gesproken worden over een confrontatie van ideeën en criteria. Dit heeft de kans op inhoudelijke vernieuwing wederom doen verkleinen. Samenvattend kan gesteld worden dat het aspect architectuur van de dimensie inhoud laat zien dat er vooraf aan het inhoudelijke (interactieve) proces niet erg veel ruimte is gecreëerd voor de inbreng en confrontatie van de ideeën van stakeholders. Vaak zijn de regels en voorwaarden voor het proces eenzijdig vanuit het Rijk besloten, wat betekent dat er niet vaak een streven naar consensusvorming zal zijn. Een dergelijke constructie van de inhoudelijke dimensie van het proces zal niet erg veel inhoudelijke vernieuwing opleveren.

5.1.2 *Inhoud: Feitelijke handelingen*

Het aspect ‘feitelijk handelen’ slaat op de daadwerkelijke handelingen en interacties binnen het beleidsproces en op de invloed die zij hebben gehad op de inhoudelijke vernieuwing van de voorstellen.

- Inhoudelijke vernieuwing en bruikbare beleidsadviezen

De vraag die hierbij hoort is in hoeverre de inhoudelijke bijdragen binnen het interactieve proces in de praktijk vernieuwend zijn geweest. Het is lastig om bovenstaande vraag eenduidig te beantwoorden, omdat hiervoor een uitgebreide inhoudsanalyse van de voorstellen uit de interactieve processen nodig is en van de voorstellen en ideeën die eerder zijn voorgedragen in de beleidsorganisaties. Dit zou gezien de omvang en beschikbare tijd voor deze masterthesis niet mogelijk zijn. De beantwoording van de vraag zal in dit geval gaan aan de hand van de opvattingen van de stakeholders hierover.

Er zijn gedurende het hele proces van beleidsontwikkeling verscheidene ideeën en suggesties ingebracht door de stakeholders. Dit is schriftelijk - via e-mails of brieven -, maar ook mondeling – via vergaderingen en bijeenkomsten – gedaan. De ingebrachte suggesties en ideeën werden eerst door SenterNovem en vervolgens door minister Cramer beoordeeld en geselecteerd. Dit proces heeft in eerste instantie 82 productgroepen met milieucriteria opgeleverd.

Uit de gehouden interviews en de verzamelde documenten blijkt dat er sprake is van een variatie in de percepties van de stakeholders over het vernieuwende karakter van de resultaten van het proces. Het zijn voornamelijk de stakeholders die benoemd kunnen worden tot koplopers op het gebied van duurzaam beleid en productie, die ontevreden zijn over de mate van vernieuwing. Zij vonden de criteria achterhaald en zagen ze slechts als afvinklijstjes. Het merendeel van de koplopers voldoet immers al aan de ontwikkelde milieucriteria. Van inhoudelijke vernieuwing is volgens hen dan ook niet echt sprake. De middenmoot en achterblijvers op het gebied van duurzaamheid zijn daarentegen van mening dat de milieucriteria te vooruitstrevend zijn. Het is voor hen te veel werk, zowel administratief als financieel, om te voldoen aan de milieucriteria. De inhoudelijke vernieuwing is vanuit hun perspectief wel gerealiseerd (respondent Gispen, VNO-NCW en Ministerie van BZK, 2012).

Duidelijk wordt dus dat een eenduidig antwoord op de vraag in hoeverre de inhoudelijke bijdragen binnen het interactieve proces in de praktijk vernieuwend zijn geweest niet is te geven. Er is hier sprake van een verschillende kijk op vernieuwing door de stakeholders, afhankelijk van de eigen positie en niveau op het gebied van duurzame ontwikkeling.

- Rol van inhoudelijke kaderstelling

De rol van inhoudelijke kaders binnen interactieve processen is dat zij zorgen voor een focus op het onderwerp, zodat de inhoudelijke probleemdefinities en oplossingen die niet binnen het kader passen niet worden besproken. Daarnaast zorgen de inhoudelijke kaders voor een focus binnen de discussie, zodat er dieper op het relevante onderwerp kan worden ingegaan. Voorwaarde voor het slagen van de kaderstelling is dat de deelnemers van het proces op de hoogte zijn en er ook aan willen meewerken (Edelenbos e.a., 2006, p. 53).

Er was sprake van een duidelijke inhoudelijke kaderstelling wat betreft de milieucriteria. Er waren specifieke richtlijnen en randvoorwaarden waaraan de criteria moesten voldoen. Voor een belangrijk deel waren de criteria ook al vormgegeven voordat de stakeholdersbijeenkomsten werden gehouden. Echter, de inhoudelijke kaders hebben niet altijd geleid tot een gefocust verloop van het interactieve proces. In veel gevallen waren de stakeholders niet op de hoogte van de kaderstelling. Hierdoor was het niet mogelijk dat zij er aan zouden meewerken. Dit leidde ertoe dat in veel van de productgroepen het proces van criteriaontwikkeling complex is geweest. De stakeholders waren het in dergelijke gevallen niet eens met de criteria die door SenterNovem waren ontwikkeld. Zij hadden een ander kijk op wat nuttige en bruikbare criteria zouden zijn en kwamen daardoor met eigen suggesties. Deze suggesties konden per stakeholder verschillen, omdat zij elk weer een ander standpunt en belang hadden. Hierdoor was er tussen de stakeholders onderling ook vaak sprake van onenigheid. Door de verscheidenheid aan meningen werd het dieper ingaan op het relevante onderwerp vaak moeilijk.

De inhoudelijke kaders hebben dus niet altijd gezorgd voor een focus op de relevante zaken tijdens het proces. De afwijkende meningen onderling en het gebrek aan kennis over de inhoudelijke kaders zorgde voor complexe situaties binnen stakeholdersbijeenkomsten. Het gebrek aan eensgezindheid heeft de inhoudelijke vernieuwing dan ook tegengehouden.

- Diversiteit en selectiviteit van deelname in de praktijk

Tijdens de stakeholdersbijeenkomsten was er geen sprake van een specifieke selectie van stakeholders. Het was aan de persoon of organisatie zelf om te besluiten om al dan niet deel te nemen aan het interactieve proces. Eerder in deze paragraaf is dit benoemd als een open selectieprocedure.

Het specifiek uitnodigen of raadplegen van personen en organisaties door SenterNovem kwam gedurende het proces voor. Bij de productgroep drankenautomaten heeft SenterNovem zelf het initiatief genomen om een gesprek te regelen met de duurzaamheidscoördinator van een organisatie (Peeze), nadat deze kort voor de stakeholdersbijeenkomst had afgezegd. Ook kwam het voor dat achteraf naar aanleiding van een stakeholdersbijeenkomst een aantal partijen specifiek werden geraadpleegd. Daarnaast was het voor stakeholders mogelijk om aan te geven dat zij niet actief betrokken wensten te zijn bij elke consultatie. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Natuur en Milieu (SNM). Zij zijn destijds benaderd door SenterNovem, maar hebben aangegeven niet aan alle productgroepen input te kunnen leveren. Reden hiervoor was de ontbrekende expertise en gebrek aan tijd. Onderling hebben de stakeholders elkaar ook geattendeerd op bijeenkomsten (Natuur en Milieu, 2008).

In bepaalde productgroepen kwam het voor dat de bijeenkomsten werden gedomineerd door een of enkele specifieke stakeholders. De partijen die op de hoogte waren van duurzame ontwikkeling (koplopers) bleken eerder geneigd te zijn om deel te nemen aan het interactieve proces, dan de partijen die hier niet veel kennis over hadden (interview Gispén, 2012). De groepen die afwezig waren, zijn niet vertegenwoordigd geweest in het proces, waardoor de verscheidenheid aan ideeën beperkt kon zijn. Een deel van de relevante kennis en informatie is hiermee misgelopen. Ook zal het niveau van de milieucriteria hoger liggen wanneer de koplopers het proces domineren. Dit zou dan kunnen leiden tot moeilijk uitvoerbare criteria. Te eensgezinde standpunten – hoe vooruitstrevend ze ook zijn - zullen niet altijd leiden tot inhoudelijke vernieuwing of slechts in mindere mate, vanwege het gebrek aan confrontatie en interactie. Bij de productgroep drankenautomaten leek dit het geval te zijn, echter de beslissingsbevoegdheid ligt nog altijd bij SenterNovem. Wanneer een partij met een groot aantal mensen naar de bijeenkomst komt en de discussie domineert, liet SenterNovem zich daardoor alsnog niet onevenredig beïnvloeden (Natuur en Milieu, 2008).

Het gevaar van een open selectieprocedure is dat er een selectieve zelfselectie kan ontstaan. Dit betekent dat er geen goede afspiegeling van de totale groep van stakeholders ontstaat, vanwege de deelname van specifieke stakeholders. In de praktijk komt dit erop neer dat er door de afwezigheid van bepaalde stakeholders beleid ontstaat waarin slechts een selectief deel van de stakeholders vertegenwoordigd is geweest. Op lange termijn heeft dit afbreuk gedaan aan draagvlak voor het beleid. Dit was terug te zien in de kwestie VNO-NCW. Er werd hevige kritiek geleverd op het DI-beleid vanuit VNO-NCW, omdat zij het idee hadden geen inbreng te hebben gehad op de vorming van het beleid en de milieucriteria. VNO-NCW en de achterban zouden niet vertegenwoordigd geweest zijn binnen het interactieve proces. Hierdoor ondersteunden zij de nieuwe aanpak van het inkoopbeleid niet en pleitten voor een aanpassing ervan (interview VNO-NCW, 2012).

Een open selectieprocedure heeft in bepaalde gevallen geleid tot een overheersing van het interactieve proces door een beperkt aantal deelnemers. Dit is een van de negatieve punten van interactieve beleidsvorming, zoals genoemd in paragraaf 3.1.3. Aangezien dit de interactiviteit en de inhoudelijke vernieuwing kan afremmen, is het wellicht verstandig om de selectieprocedure in het vervolg anders in te richten. Ook voor het creëren en behouden van draagvlak is de vertegenwoordiging van alle partijen in het proces van groot belang.

- Inhoudelijke vernieuwing en informatieverwerking in de praktijk

Inhoudelijke vernieuwing houdt verband met de methode(n) die gekozen is/zijn voor de realisering ervan.

Binnen het DI beleid is er geen sprake geweest van een specifieke methode voor het realiseren van inhoudelijke vernieuwing. Tijdens het proces van milieucriteriaontwikkeling is er bij het verzamelen van ideeën en suggesties van stakeholders geen intentie geweest om inhoudelijke vernieuwing te realiseren. Ook is de informatieverzameling- en verstrekking niet specifiek gedaan voor realisering van inhoudelijke vernieuwing. In veel gevallen was de consultatie van stakeholders gericht op het verzamelen van kennis, het peilen van het niveau en de mening en het creëren van draagvlak voor het beleid (interview AgentschapNL, 2011). Inhoudelijke vernieuwing is geen doel op zich geweest binnen het proces. Althans, dit is nergens expliciet genoemd of als randvoorwaarde opgenomen.

Gedurende het proces is er volgens de visie van de betrokken stakeholders en deskundigen ook geen sprake geweest van een opmerkelijke inhoudelijke vernieuwing.

Er kan dus gezegd worden dat inhoudelijke vernieuwing in de praktijk van het interactieve beleid geen doel of randvoorwaarde op zich is geweest. Hierdoor zal de realisatie ervan ook minder sterk terug te zien zijn in het uiteindelijke beleid.

- Selectie van ideeën

Gedurende het interactieve proces is er veel input geleverd door de stakeholders voor de verschillende productgroepen. Van al deze ideeën en suggesties is het moeilijk om vast te stellen wat de mate van inhoudelijke vernieuwing is geweest. Wat hierbij belangrijk is, is het kijken naar de selectiviteit van de besluitvormingsprocessen binnen het interactieve proces. Hier wordt dus gekeken naar de geselecteerde ideeën uit het interactieve proces en naar de mate van inhoudelijke vernieuwing ervan.

Bij de consultatie van stakeholders binnen de productgroepen was het voornamelijk de bedoeling om verschillende suggesties en ideeën naar boven te halen. Dit is ook het geval geweest, waardoor de inhoudelijke diversiteit van de voorstellen groot was. Ook wilde men de reeds vastgestelde criteria gezamenlijk bespreken, zodat de stakeholders hun mening en advies konden uiten. In deze fase van het proces was er nog niet altijd sprake van het selecteren van ideeën. Tevens was het niet de bedoeling om tot een consensus te komen met alle deelnemende partijen. Wel werd belangrijk geacht dat er uiteindelijk gezamenlijk tot een besluit werd gekomen waar tevredenheid over was.

De fase van (eind)selectie begon voornamelijk nadat de stakeholdersbijeenkomsten waren afgelopen. De selectie van ideeën is gedaan op basis van de bestaande regels en randvoorwaarden voor de criteria. De geselecteerde voorstellen werden meegenomen in het uiteindelijke beleid indien ze relevant en bruikbaar waren – met name op het gebied van duurzaamheidsrealisatie - volgens SenterNovem. Aan de geluiden van buitenaf, zoals de kritiekpunten van Kamerleden, werd ook gehoor gegeven door minister Cramer (Eerste Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, 2008; interview ministerie I&M, 2012). Er is niet expliciet genoemd wat wel en wat niet is meegenomen in het uiteindelijke beleid. Hierdoor is het moeilijk om na te gaan welke voorstellen er zijn geselecteerd en in hoeverre deze inhoudelijk vernieuwend zijn geweest. In het uiteindelijke beleid kwamen veel van de opmerkingen van de stakeholders niet terug. Er is hier – in de beleving van stakeholders – daarom in beperkte mate sprake van verrijking of vernieuwing (interview Gispen, 2012). Wel

heeft de uiteindelijke selectie van de input van ideeën en voorstellen uit het interactieve proces geleid tot 82 productgroepen met verscheidene criteria.

Binnen het interactieve proces werd er door SenterNovem soms gekozen voor ‘consensusvoorstellen’. Over deze voorstellen hoefde niet veel gediscussieerd te worden en kon er sneller tot een beslissing gekomen worden. In dit soort gevallen werden de afwijkende en innovatieve voorstellen vaak niet meegenomen, omdat daarover moeilijk consensus bereikt kon worden. In de meeste gevallen is dit ten koste gegaan van de mogelijkheid voor inhoudelijke vernieuwing. De criteria die zijn geselecteerd in het uiteindelijke beleid zijn daardoor vaak middelmatig te noemen. Het zijn geen criteria die de voorlopende partijen uitdagen op het gebied van duurzaamheid. Integendeel, partijen lopen in dit soort gevallen vooruit op de vastgestelde criteria. Het niveau van ambitie en vernieuwing is uiteindelijk laag geweest (interview respondenten AgentschapNL, 2011; Gispen, ministerie van BZK, 2012).

Daarnaast heeft SenterNovem bij de selectie rekening moeten houden met de omvang en uitvoerbaarheid van de criteria, om te voorkomen dat deze buitenproportioneel werden. Dit geldt ook als een van de grondbeginselen waaraan men zich moet houden bij het formuleren van de criteria (paragraaf 2.3). Het bleek onmogelijk om alle suggesties mee te nemen voor de uiteindelijke productgroepen. Ook het gebrek aan tijd zorgde ervoor dat niet alles meegenomen kon worden en dat er snel gekomen moest worden met een resultaat. Daarbij is er vaker gekozen voor consensusvoorstellen, terwijl de lastigere voorstellen buiten boord vielen. Dit zorgde voor een klein absorptievermogen van het project en voor een kleinere mate van inhoudelijke vernieuwing.

Duidelijk wordt dus dat bij de selectie van ideeën niet altijd rekening is gehouden met de input van stakeholders en de meest vooruitstrevende criteria. Consensusvoorstellen die gemaakt zijn om te komen tot gezamenlijke oplossingen en tevredenheid, hebben het (ambitie)niveau van de criteria verlaagd. De mate van inhoudelijke vernieuwing van het beleid is daarmee minder geworden.

Naar aanleiding van het bestuderen van het aspect feitelijke handelingen binnen de dimensie inhoud, wordt duidelijk dat wanneer inhoudelijke vernieuwing geen doelstelling op zich is binnen het proces, het er naar verwachting ook niet of slechts in kleine mate zal voorkomen. In eerste instantie was het vanuit het kabinet de bedoeling om het beleid ambitieus en in samenwerking met het bedrijfsleven en andere stakeholders te vormen. De daadwerkelijke

uitwerking bleek echter af te wijken van deze intentie. De milieucriteria zijn uiteindelijk voornamelijk door SenterNovem en minister Cramer bepaald en bleken niet zo ambitieus te zijn, omdat er vaak gekozen moest worden voor consensus en middenweg.

5.1.3 Inhoud: Uitkomsten

In deze paragraaf zal het volgend vraagstuk behandeld worden: ‘In hoeverre komen de ideeën en adviezen die tijdens het proces naar voren zijn gekomen terecht in het beleid?’ Het gaat hierbij om de aansluiting van de interactieve beleidsprocessen met de reguliere. Er zal tevens worden gekeken of er sprake is van inhoudelijke vernieuwing (Edelenbos e.a., 2006, p. 59).

De concept-criteriadocumenten zijn in april 2009 afgerond door SenterNovem en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan minister Cramer. De minister heeft besloten tot een herziening van de conceptdocumenten. Deze herziening heeft geleid tot de doorvoering van een reductie in het aantal productgroepen van 82 tot 45 productgroepen. De verklaring die voor deze reductie door minister Cramer werd gegeven was dat overbodige en weinig milieuwinst opleverende productgroepen en criteria zijn samengevoegd of geschrapt (Tweede Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, 2009). Uiteindelijk zijn dus niet alle gevormde productgroepen en milieucriteria uit het interactieve proces gepubliceerd. De vele voorstellen en ideeën vanuit de kant van stakeholders heeft niet altijd geleid tot resultaat.

Nadat de criteria in april 2009 zijn gepubliceerd op de website van SenterNovem, kregen de stakeholders inzicht in de uiteindelijk versies van de criteriadocumenten. De vraag in hoeverre deze criteria vernieuwend zijn geweest, is te beantwoorden aan de hand van de percepties van de stakeholders. Hierin is zoals eerder genoemd een verschil te zien. De koplopers zijn niet tevreden over de mate van vernieuwing. Volgens hen voegt het nieuwe beleid niet veel nieuws toe, omdat de criteria niet uitdagend genoeg zijn en al worden uitgevoerd door deze organisaties. Voor de middenmoot en achterblijvers was het nieuwe beleid wel vernieuwend, in sommige gevallen is er zelfs met weerstand gereageerd omdat het te vooruitstrevend was waardoor veel partijen buiten de boot zouden vallen.

Hier is dus een duidelijk voorbeeld te zien van een knelpunt in de aansluiting tussen het interactieve en het reguliere beleidsproces. De resultaten uit de interactieve beleidsvormingsprocessen komen slechts gedeeltelijk terug in het uiteindelijke beleid. Voor de partijen die input hebben geleverd en dit niet terug hebben gezien in het beleid, is dit een teleurstelling geweest. Dit deed afbreuk aan draagvlak, waardoor geluiden van kritiek en

weerstand te horen waren. De visie op inhoudelijke vernieuwing van het beleid verschilde per stakeholder. De mate van duurzame ontwikkeling is bepalend geweest voor de tevredenheid over het beleid.

5.2 Beschrijving Beleidsproces Duurzaam Inkoopbeleid – Dimensie Proces

5.2.1 Proces: Architectuur

Het aspect architectuur betreft de inrichting van het interactieve proces. Er zullen antwoorden worden gezocht op de vragen wie er verantwoordelijk is of zijn geweest voor het procesmanagement. Wat specifiek aan bod zal komen is de procesmanager en diens rol in het proces. Daarnaast wordt het procesontwerp besproken met de daarbij behorende spelregels en procesafspraken.

- **Procesbegeleiding**

Bij procesbegeleiding gaat het om het management van het proces. De vraag is of dit wordt gedaan door een instantie of juist een specifiek persoon. Er zal gekeken worden of deze persoon of instantie een deskundige en onafhankelijke positie heeft binnen het proces en wat de bevoegdheden zijn ten opzichte van de overige deelnemers (Edelenbos, 2000, p. 26).

Het duurzaam inkoopbeleid is een onderdeel van het Programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden (PDBO) dat in het jaar 2005 werd gestart vanuit het ministerie van VROM. Het interdepartementaal programma Programma Duurzaam Inkopen (PDI) werd in het leven geroepen voor de ondersteuning van de uitvoering van het duurzaam inkoopbeleid. Wiana Partakusuma was directeur van het programma, dat onder toezicht van minister Cramer (VROM) stond. Tevens was Cramer de eindverantwoordelijke voor het gehele beleid. Daarnaast waren er voor het ontwerpen en begeleiden van het beleid twee ambtelijke teams aangesteld; de Stuurgroep en de Programmagroep. In de Stuurgroep waren alle overheden op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd, namelijk: (de koepelorganisatie van) de gemeenten, provincies, rijk en waterschappen. De deelnemers waren geen inhoudelijk inkoop- of milieudeskundigen, maar ambtelijke bestuurders. Zij waren degenen die de beslissingen over de invulling en het verloop van het beleid namen. De Programmagroep DBO bestond uit uitvoerende mensen die met name meedachten over de processen, maar ook over de productgroepen en milieucriteria die uiteindelijk gevormd zijn. Deze Programmagroep beoordeelde de criteria en gaf advies, waarna de Stuurgroep ze definitief zou vaststellen

(Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 10). Deze moesten vervolgens weer bekrachtigd worden door de minister. De laatste stap voor het beleid was de Tweede Kamer.

Voor de uitvoering van het duurzaam inkoopbeleid - het ontwikkelen van milieucriteria voor de productgroepen - kreeg SenterNovem in 2006 de opdracht vanuit het PDI (en de Stuurgroep). De ontwikkeling van de productgroepen en de milieucriteria is gedaan in samenwerking met externe adviesbureaus die door SenterNovem zijn geselecteerd. In 2008 werden externe partijen, zoals het bedrijfsleven, door SenterNovem intensief betrokken bij het proces van milieucriteriaontwikkeling. De begeleiding van de interactieve bijeenkomsten werd in de meeste gevallen gedaan door deskundigen vanuit SenterNovem. Er was dus sprake van procesmatige en inhoudelijke bemoeienis door SenterNovem. Zij bepaalden hoofdzakelijk de inrichting en het verloop van het proces van milieucriteriaontwikkeling, maar ook de inhoud van de criteria.

SenterNovem werd vanuit PDI aangestuurd en gemonitord voor het behalen van de afspraken over de productie en de resultaten die geleverd moesten worden. PDI is in een aantal processen van milieucriteriaontwikkeling betrokken geweest. Dit was wanneer het ministerie vertegenwoordigd moest worden, omdat er bijvoorbeeld heel veel verschillende belangen waren of er iets bijzonders bereikt moest worden (interview ministerie I&M, 2012).

Zoals hierboven blijkt is er bij het ontwikkelen van het duurzaam inkoopbeleid sprake geweest van ambtelijke betrokkenheid. Dit zou kunnen betekenen dat het interactieve proces niet belangenvrij is verlopen (Edelenbos e.a., 2006, p. 69). De procesbegeleiders werken immers voor overheidsinstanties. Het interactieve proces is in dat geval niet geheel onafhankelijk. Dit heeft als gevolg gehad dat betrokken partijen het idee hadden dat de overheid zich bemoeide met het proces op de manier zoals het haar uitkwam. De overige deelnemers kregen hierdoor het gevoel dat ze buitenstaanders waren die inhoudelijk niet veel te zeggen hebben over het uiteindelijke beleid. Dit zal de inhoudelijke vernieuwing niet erg stimuleren.

- Procesontwerp

Een procesontwerp is het geheel van spelregels en procesafspraken die worden opgesteld door de projectmanager (en eventueel stakeholders) van het interactieve proces. Een procesontwerp geldt als een structurering vooraf aan het interactieve proces en dient bij te dragen aan het soepel verlopen van het proces. Aan de hand van het procesontwerp kan de procesbegeleider

voorbereid worden op de eventuele valkuilen in het proces en daar op tijd op reageren (Edelenbos, 2000, pp. 69-70).

Voor de ontwikkeling van de milieucriteria was er sprake van een gedetailleerd procesontwerp waarbij men zich aan bepaalde regels, richtlijnen en randvoorwaarden moest houden. De milieucriteria moesten ontwikkeld worden volgens het document 'Protocol voor ontwikkeling en onderhoud van de criteria voor Duurzaam Inkopen voor de Nederlandse overheden' (2006). Dit protocol was opgesteld binnen het Programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheden en vastgesteld door de Stuurgroep (DBO/ DBR) op 29 november 2006 (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 2). Doordat de uitvoering van de fasen gedetailleerd waren vastgelegd, kan er gesproken worden van een 'zwaar procesontwerp'. Bij een zwaar procesontwerp is het ontwerp 'redelijk in detail uitgewerkt, met een uitgebreide set van spelregels en procesafspraken' (Edelenbos e.a., 2006, p. 70). De fasen die doorlopen moeten worden zijn als volgt: a) de eerste stap betreft een actoren analyse, b) vervolgens wordt er een klankbordgroep samengesteld, c) daarna zal er een duurzaamheidsverkenning plaatsvinden, d) de conceptcriteria worden geformuleerd, e) dan volgt de openbare consultatieronde, f) het formuleren van de concept definitieve criteria en de achtergrondinformatie, g) de vaststelling van de definitieve criteria en de achtergrondinformatie en als laatste stap, h) de publicatie van de criteria (Protocol voor ontwikkeling, 2006, pp. 11-13).

De intentie van deze procedure was om op een zo transparant mogelijke wijze, zo snel en efficiënt mogelijk kwalitatief goede criteria tot stand te brengen. Hierdoor zullen er wel brede consultatieronden gehouden worden, maar zal er niet naar brede consensus gezocht worden bij de vaststelling van de criteria. Uitzonderingen hierop worden alleen gemaakt als de praktijk uitwijst dat een brede consensus noodzakelijk is (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 10). De verwachting is dat indien er niet altijd naar brede consensus wordt gezocht, het mogelijk is om snel criteria te formuleren die niet neigen naar het midden en daardoor innovatiever zijn.

Samenvattend kan er over het aspect architectuur van de dimensie proces gezegd worden dat er sprake is geweest van een van te voren gedetailleerd vastgelegd proces. Het proces moest zich voltrekken volgens een protocol die door de Programmagroep en Stuurgroep was vastgesteld. De uitvoering van de fasen zou moeten gebeuren door SenterNovem, onder

begeleiding van het ministerie van VROM, namelijk het PDI en de Stuurgroep. De inrichting van de afspraken voor het proces lijkt minder interactief gebeurd te zijn. De uitvoering van het proces daarentegen behoort interactiever te worden ingericht, een voorbeeld zijn de open consultatieronden. Hierbij zou er echter niet gezocht worden naar brede consensus, tenzij dit noodzakelijk is te voorkomen dat het proces anders zal vastlopen. De vraag is of het daadwerkelijke verloop van het proces ook is gegaan volgens bovenstaand intentie. De volgende subparagraaf zal hier meer helderheid over geven.

5.2.2 Proces: Feitelijke handelingen

In deze paragraaf zal het verloop- en management van het beleidsproces aan bod komen. Er zal bestudeerd worden wat de mate van openheid van het proces is op de punten; toegankelijkheid en informatieontsluiting. Het tweede onderdeel bevat de afstemming of ontkoppeling van de interactieve fase met de formele besluitvorming.

- Mate van openheid van proces: toegankelijkheid

Hierbij gaat het om de toegankelijkheid van (de fasen van) de interactieve processen voor de stakeholders. Dit wordt ook wel de openheid van het proces genoemd. Daarnaast gaat het om de mate van transparantie van de interactieve processen. Was het voor de stakeholders inzichtelijk en duidelijk wat er zich afspeelde binnen (de fasen van) het interactieve proces, of was dit juist moeilijk in te zien? (Edelenbos, 2000, p. 72).

De beginfase van beleidsontwikkeling voor duurzaam inkopen is weinig toegankelijk en transparant te noemen. Dit komt doordat de keuze voor een milieucriteriasystematiek als vormgeving aan het duurzaam inkoopbeleid nogal gesloten en eenzijdig is genomen. Vanuit het ministerie van VROM was het de minister en de Stuurgroep die hebben besloten dat er productgroepen en milieucriteria moesten komen om de vraag naar en productie van duurzame producten en diensten te stimuleren (interview respondent ministerie I&M, 2012). In deze fase is een dominantie van het ambtelijke en bestuurlijke organisatie te zien.

Tussentijds krijgen de Kamerleden wel de mogelijkheid om te reageren en in te springen in het proces van beleidsvorming, maar in grote lijnen stond de keuze voor een milieucriteriasystematiek al vast. Een voorbeeld hiervan is de motie Spies die eind 2008 door de Tweede Kamer wordt aangenomen. Daarin werd de regering verzocht om ‘uiterlijk in het eerste kwartaal van 2009 en voordat de criteria definitief worden de Kamer over de inhoud en

de voortgang van het proces te informeren'. (Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 30196 en 31700 XI, nr. 51). De opmerkingen vanuit de Kamer werden meegenomen in het beleid, maar slechts in die mate waarin de minister en Stuurgroepleden het relevant vonden (interview respondent ministerie I&M, 2012). De stakeholders die op de hoogte waren van het beleid, hebben ook kansen gehad om te reageren. Van deze mogelijkheid is in beperkte mate gebruik gemaakt. Vervolgens is SenterNovem samen met SMK en deskundigen van externe adviesbureaus aan de slag gegaan met de ontwikkeling van milieucriteria. Hier waren in eerste instantie slechts enkele stakeholders bij betrokken. Dit in tegenstelling met wat aanvankelijk de intentie was. Het was namelijk de bedoeling dat de milieucriteria grotendeels gezamenlijk met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties geformuleerd zouden worden. Hier is in het begin van het proces van milieucriteriaontwikkeling weinig terug van te zien.

Deze fase binnen het beleid kenmerkt zich daarmee door een geslotenheid richting de stakeholders toe. Maar van een ontzegging van deelname aan het proces was geen sprake. De markt- en overheidspartijen hebben wel een kans gehad om hun mening te uiten bij het vormen van het beleid. Echter, zij hebben geen rol gehad bij de keuzes die gemaakt werden. Hier waren het de Stuurgroepleden, de minister en SenterNovem die het voor het zeggen hadden. De invloed die de interacties op het beleid hebben gehad waren in dit stadium erg minimaal. In die zin is de mate van transparantie en toegankelijkheid naar de stakeholders toe ook beperkt te noemen.

In de loop van het proces is te zien dat het milieucriteriaontwikkelingsproces interactiever wordt ingericht. Door de sterke kritiek en weerstand op het tamelijk gesloten vormgeven van het beleid, besluit de overheid om het anders aan te pakken. De wens van de stakeholders tot een grotere mate van toegang en transparantie in het proces van criteriaontwikkeling wordt geaccepteerd. Er worden (meer) stakeholdersbijeenkomsten georganiseerd voor de afzonderlijke productgroepen. Hoewel de stakeholders de mogelijkheid krijgen om tijdens deze bijeenkomsten hun ideeën en suggesties naar voren te brengen, blijft de interactie toch beperkt tot het informeren en adviseren.

Bij deze fase is de toegankelijkheid van stakeholders tot het proces veel groter te noemen dan de fase ervoor. De transparantie is nog steeds beperkt te noemen, omdat het voor de stakeholders niet inzichtelijk is in hoeverre er iets wordt gedaan met de inbreng.

Nadat de bijeenkomsten met de stakeholders zijn gehouden moesten de conceptversies van de criteria afgerond worden. Deze fase kenmerkt zich wederom met een kleinere mate van toegankelijkheid en transparantie voor de stakeholders. Het is SenterNovem die de selectie van de ingebrachte ideeën en voorstellen heeft gedaan, zonder samenwerking met de stakeholders. Na de afronding van de concept-criteriadocumenten werd er niet meer teruggekoppeld naar de stakeholders om de gemaakte keuzes te verantwoorden of te herzien. De stakeholders dienen de resultaten zelf te volgen via publicaties op de website van SenterNovem.

Samenvattend kan gezegd worden dat het project duurzaam inkopen zich in het begin van het proces kenmerkt door een redelijke mate van geslotenheid en intransparantie. De mate van toegankelijkheid en transparantie wordt groter naarmate het proces vordert, om tegen het einde weer minder te worden. Hoe toegankelijker het proces werd voor de stakeholders, hoe meer interactie er heeft plaatsgevonden. Daarbij is de wens voor consensus ook vaker voorgekomen, wat in de meeste gevallen inhield dat de criteria meer neigden naar een gemiddeld niveau. In dit geval kan er van een kleinere mate van innovatie worden gesproken.

- Mate van openheid van proces: informatieontsluiting

Informatieontsluiting betreft de mate van openbaarheid van de kennis en informatie voor de deelnemers aan het interactieve proces. Een gelijke mate van toegang tot kennis en informatie kan zorgen voor een gelijkwaardige positie tussen de stakeholders. Wanneer een deelnemer (bewust) wordt ontsloten van bepaalde informatie en een andere deelnemer niet, heeft de stakeholder met de kennisvoorsprong meer mogelijkheden voor het bereiken van zijn doel(en) in het proces. Dit kan leiden tot een beïnvloeding van het proces door de procesmanager (Edelenbos e.a., 2006, pp. 27, 75).

De mate van toegankelijkheid en openbaarheid van informatie en kennis binnen het DI beleid is niet erg groot te noemen. Dit heeft te maken met de beperkte informatie die de stakeholders kregen vanuit de Stuurgroep en SenterNovem over het beleid in het algemeen en over de vorming van de milieucriteria. De partijen buiten de minister, Stuurgroep en SenterNovem zijn niet gedetailleerd op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Dit was voornamelijk in het begin van het beleidsproces het geval.

Bij het deelnemen aan de stakeholdersbijeenkomsten hebben de partijen vooraf geen informatie gekregen over de bedoeling, verloop en gevolgen van het proces. In sommige

gevallen heeft dit bij de stakeholders geleid tot het niet deelnemen aan de bijeenkomsten (interview Gispén, 2012). Dit zorgde voor een voordeel voor de stakeholders die wel deelnamen aan de bijeenkomsten en daarmee een grotere inbreng in het beleid konden hebben. Van een bewuste informatieontsluiting van specifieke stakeholders is echter geen sprake geweest.

Uiteindelijk heeft de geringe voorziening van informatie aan de stakeholders geleid tot gebrek aan draagvlak voor het beleid. Ook de partijen die zich hadden onttrokken van deelname, of die simpelweg niet op de hoogte waren van de mogelijkheid tot deelname, leverden kritiek op het procesverloop en het beleid. Een belangrijk voorbeeld hierbij is de kwestie met VNO-NCW. Toen VNO-NCW achteraf ontdekte wat de gevolgen en impact van het nieuwe inkoopbeleid zou zijn, maakte zij bezwaar bij minister Cramer (respondent VNO-NCW, 2012).

Wel is het noodzakelijk om te vermelden dat de productgroepen los van elkaar staan, wat betekent dat de inhoudelijke ontwikkeling en informatieverschaffing binnen de productgroepen onderling kon afwijken. Echter, over de meeste productgroepen kan gezegd worden dat er sprake is geweest van een geringe mate van informatieverschaffing aan de stakeholders (respondent AgentschapNL, 2011). Dit hield met name verband met een beperkte tijd voor de vorming van de criteria, in vergelijking met een redelijk complex en groot aantal productgroepen.

Kortom: tijdens het duurzaam inkoopbeleid is er sprake geweest van een kleine mate van openbaarheid van kennis en informatie aan de stakeholders. De deelnemers die ieder over een ander kennisniveau beschikken zullen hiermee geen gelijkwaardige positie in het proces hebben. Dit zal het onderling komen tot consensus lastiger maken.

- Afstemming interactief proces met reguliere besluitvorming

Hierbij gaat het om de mate van aansluiting van het interactieve proces met het besluitvormingsproces. Een grote mate van aansluiting is van belang voor het voorkomen van inhoudelijke en procesmatige onenigheid tussen de stakeholders en de beleidsmakers. Onenigheid is ongewenst omdat dit afbreuk kan doen aan draagvlak voor het beleid. Om dit te voorkomen dienen de resultaten uit het interactieve proces zoveel mogelijk overeen te komen met het besluitvormingsproces (Edelenbos e.a., 2006, p. 78).

Bij het DI beleid is er duidelijk sprake geweest van een beperkte afstemming tussen de resultaten van het interactieve beleid en de formele besluitvorming. Dit is voornamelijk te zien in de fase waarin de conceptcriteria gevormd moesten worden. De ingebracht ideeën van de stakeholders tijdens de bijeenkomsten zijn vaak niet meegenomen in de conceptversies van de criteria. In het vervolgproces is er geen terugkoppeling meer naar de stakeholders geweest (interview Gispén, 2012). Dit laat zien dat de ambtelijke- en bestuurlijke beleidsmakers een andere visie hadden op de inhoud en vorm van het beleid.

Ook is de reductie van het aantal productgroepen een bewijs voor de slechte afstemming van de twee processen. Aan het eind van het interactieve proces was SenterNovem gekomen tot 82 productgroepen met milieucriteria. Vervolgens zijn de conceptversies doorgestuurd naar minister Cramer voor een eindbeoordeling. De minister heeft daarop besloten dat het aantal productgroepen moest reduceren naar 45. Op dit punt lijken de resultaten uit het interactieve proces niet geheel meegenomen te worden in de formele besluitvormingsfase, en daarmee lijkt de afstemming niet geheel goed verlopen te zijn.

De beperkte mate van afstemming tussen de twee processen heeft negatieve gevolgen gehad voor het beleid. Er ontstond weerstand en kritiek op het beleid vanuit de kant van de stakeholders. Men was van mening niet serieus te worden genomen en had het idee dat de inbreng voor een deel voor niets is geweest. Dit leidde tot een afbreuk aan draagvlak voor het DI beleid en de milieucriteria. Men was het niet eens met de manier van aanpak van de overheid en wenste hier verandering, maar vooral meer inspraak mogelijkheden in te zien. Hierdoor zijn de beleidsmakers tijdens de actualisatie van de milieucriteria in het jaar 2011 genoodzaakt geweest om het beleid interactiever aan te pakken. Duidelijk wordt dat het DI beleid een voorbeeld is van een slechte afstemming tussen het informele interactieve en formele besluitvormingsproces, met alle gevolgen van dien. Het gebrek aan consensusvorming in het interactieve proces heeft uiteindelijk geleid tot een gebrek aan draagvlak voor het beleid.

Samenvattend kan er over het aspect feitelijke handelingen van de dimensie proces gezegd worden dat er sprake is geweest van een afwisselende tendens in de mate van interactiviteit van het proces. Het beginproces kenmerkt zich door een redelijke geslotenheid, waarbij het beleid voornamelijk wordt ingericht en geleid vanuit de overheid. De toegankelijkheid en informatievoorziening is, parallel aan de interactiviteit, ook beperkt te noemen. Er is hier

bijna geen sprake van streven naar consensus. De criteria zijn daardoor nogal ambitieus en innovatief te noemen, maar de uitvoerbaarheid is voor het merendeel van de marktpartijen beperkt te noemen. Naarmate het proces interactiever werd ingericht, werd de toegankelijkheid en informatievoorziening ook groter. Het streven naar overeenstemming en consensus is ook vaker terug te zien. De criteria die in deze fase worden geformuleerd zijn van een lager niveau van innovatie, maar daardoor wel door een groter deel van de marktpartijen uit te voeren. Uiteindelijk is de afstemming tussen het interactieve proces en het besluitvormingsproces gebrekkig en niet optimaal te noemen. Hier wordt het proces weer minder toegankelijk en is het inzicht in het proces minder sterk. Ook de informatievoorziening is beperkt, minister Cramer bepaalt het uiteindelijke beleid. Consensus is in deze fase ook ver te zoeken en het niveau van innovatie is beperkt. De koplopers zijn niet tevreden, terwijl de achterblijvers en middenmoot worden gestimuleerd om mee te doen aan de verduurzaming van de markt. Gedurende het hele proces is er geen sprake geweest van een specifieke uitsluiting van toegang of ontzegging van informatie voor stakeholders.

5.2.3 Proces: Uitkomsten

In deze paragraaf zal (op globaal niveau) gekeken worden naar de mate van overeenstemming die er bij de deelnemers is over de resultaten van het interactieve beleidsvormingsproces. Het gaat hierbij om overeenstemming over de uitkomsten binnen de fase(n) van het proces.

- Mate van overeenstemming en conflict

Het DI beleid en de resultaten hebben vanuit meerdere kanten verschillende reacties gehad. Om te beginnen zijn er vanuit de Tweede Kamer vragen gesteld door Kamerleden die zich afvroegen in hoeverre de nieuwe systematiek succesvol kon zijn. Wat de stakeholders betreft was er op dit punt een verdeeldheid te zien. Uit de interviews die zijn gehouden met personen uit verschillende functies en organisaties komt naar voren dat er een verscheidenheid is in de mate van tevredenheid over het interactieve proces en de resultaten hierbij. Deze (on)tevredenheid over de uitkomsten hing in de meeste gevallen af van de mate waarop de stakeholders zelf al bekend waren met duurzaamheid en duurzame productie. Er is namelijk sprake van een tweedeling; de koplopers op het gebied van duurzaamheid waren van mening dat de uitkomsten niet erg progressief waren en daardoor geen significante bijdrage zouden hebben. Hier heerst tamelijke ontevredenheid over de uitkomsten. De stakeholders die gezien kunnen worden als de achterblijvers waren ook niet erg tevreden met de resultaten, omdat het

nieuwe beleid voor hen té vooruitstrevend was en daardoor extra tijd, geld en moeite zou betekenen. Wanneer zij geen extra tijd, geld en moeite konden opbrengen, konden zij ook niet meer deelnemen aan de aanbestedingsprocedure. De kritiek vanuit VNO-NCW was voor een deel op dit probleem gebaseerd.

Daarnaast was er een groep die wel achter de resultaten stond (en die vonden dat er met de milieucriteria een begin gemaakt kon worden in het verduurzamen van de markt). De stakeholders die op een gemiddeld niveau van duurzame ontwikkeling zaten waren relatief tevreden over de inhoudelijke uitkomsten. Dit waren voornamelijk de partijen die al enige bekendheid hadden met duurzaamheid, maar (nog) niet behoorden tot de koplopers. Het realiseren van het nieuwe beleid zou hen dan ook niet al te veel moeite en geld kosten, tevens zouden zij nog steeds in aanmerking kunnen komen voor de aanbestedingen (interview ministerie van BZK, 2012).

Dus van een overeenstemming over de uitkomsten van het interactieve proces kan er niet gesproken worden. Het niveau van de deelnemers op het terrein van duurzame productie bepaalt het standpunt dat zij innemen. Het bereiken van consensus wordt hiermee lastiger.

5.3 Beschrijving Beleidsproces Duurzaam Inkoopbeleid – Dimensie Macht

5.3.1 Macht: Architectuur

Macht kan gedefinieerd worden als ‘het vermogen van actoren om de loop der gebeurtenissen te veranderen’ (Dahl 1971 in; Edelenbos e.a., 2006, p. 29). Bij de machtsarchitectuur van een interactief proces gaat het om de inhoudelijke en organisatorische regels die zorgen voor de structuur van de onderhandelingen in het project (Edelenbos e.a., 2006, p. 100).

- Rol van initiatiefnemers

De initiatiefnemer van het DI beleid is de rijksoverheid geweest. Kabinet Balkenende IV besluit om DI als richtlijn op te nemen in het kabinetsprogramma, om de markt voor duurzame producten en diensten te stimuleren. Het proces wordt geleid vanuit het PDI en de Stuurgroep. De rol van de initiatiefnemer is binnen het beleid erg groot te noemen, omdat zij de kaders en randvoorwaarden van het beleid bepaalt. Hoe het beleid zal worden ingericht en uitgewerkt (inhoudelijk – en procesmatig) wordt door het ministerie van VROM bepaald. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij Cramer, omdat zij ook de initiatiefnemer is. De

Stuurgroep heeft een structurerende rol bij het begeleiden van het milieucriteriaontwikkelingsproces. Daarnaast dienen zij de door SenterNovem vastgestelde milieucriteria goed te keuren voordat deze voorgelegd kunnen worden aan minister Cramer.

Dit betekent dat er bij voorbaat sprake is geweest van een afbakening van het speelveld van het project. De bevoegdheden van de initiatiefnemers werden van te voren duidelijk gemaakt, waardoor de rollen binnen het interactieve proces vaststonden. Binnen dit speelveld is er wel ruimte overgelaten aan samenwerking met de stakeholders, echter werd de mate en manier van de samenwerking bepaald door de initiatiefnemers van het beleid.

- Verdeling van machtsmiddelen en initiële regels van het spel

De architectuur van een project is in belangrijke mate bepalend voor de verdeling van de machtsmiddelen en de regels binnen het spel. Door Edelenbos e.a. (2006, p. 98) worden er drie vormen van projectarchitectuur onderscheiden, welke als volgt zijn: '(project) architectuur gericht op; a) het verzamelen van informatie voor beleid, b) het oplossen van vastgelopen beleidsproblemen en c) het realiseren van draagvlak'.

De projectarchitectuur van het DI beleid is voornamelijk gericht op het verzamelen van informatie en kennis vanuit de kant van de stakeholders. Er wordt geluisterd naar de meningen en suggesties van de stakeholders om zo vernieuwende ideeën te kunnen vergaren. Vanuit de overheid wordt er ook informatie ter beschikking gesteld aan de stakeholders. Een ander doel bij het verzamelen van informatie was het peilen van het niveau van de aanbieders op de markt van duurzame producten. Het kon worden gezien als een verkenningsonderzoek naar de stand van zaken bij de stakeholders binnen dit terrein. De momenten en de mate van inbreng van ideeën en suggesties werd door SenterNovem en de Stuurgroep bepaald en afgebakend. De resultaten van de interactieve fase zouden slechts worden opgenomen in het beleid indien het van toegevoegde waarde was (interview AgentschapNL, 2011).

Daarnaast is de projectarchitectuur gericht op het creëren van draagvlak. Door de stakeholders te betrekken bij de ontwikkeling van het beleid, krijgen zij de mogelijkheid om voor een deel bepalend te zijn in de uitkomsten van het proces. Dit zou ervoor zorgen dat zij het beleid meer eigen maken en zich medeverantwoordelijk voelen. Voor de acceptatie en steun van het beleid is het bieden van inspraakmogelijkheid bevorderlijk. Ook op het punt van draagvlak creëren is het verstrekken en verzamelen van informatie van belang.

De overheid die de spelregels van het proces bepaalt, zorgt ook voor de verdeling van de machtsmiddelen van de deelnemers. Duidelijk wordt dat de overheid qua positie boven de rest van de deelnemers staat en ook over de meeste machtsmiddelen beschikt. Dit zal de mate van inhoudelijke vernieuwing niet erg stimuleren, omdat er niet noodzakelijk een confrontatie van ideeën ontstaat. Hierdoor zal er minder innovatie optreden.

De machtsarchitectuur laat zien dat de overheid een overheersende rol heeft binnen het proces van beleidsvorming. Een ongelijke verdeling van de machtsmiddelen over de actoren kan ervoor zorgen dat zij in een bepaalde positie tegenover de andere deelnemers in het project komen te staan. Dit kan gevolgen hebben voor het streven naar consensus. Partijen die meer macht hebben kunnen bepaalde ideeën door laten voeren in het proces, terwijl de minder machtige partijen op de achtergrond zullen raken. Ook het zoeken naar consensus kan in dat soort gevallen naar de achtergrond verdringen. Het gevolg is beleid wat niet representatief is en daardoor ook niet op de steun van iedereen kan rekenen.

5.3.2 *Macht: Feitelijke handelingen*

In deze paragraaf zal de machtsstrijd binnen de interactieve processen worden beschreven. Specifiek zal het vermogen van actoren om invloed uit te oefenen door het inzetten van machtsmiddelen bestudeerd worden (Edelenbos e.a., 2006, p. 101).

- Insluiting en uitsluiting op basis van de projectarchitectuur

Binnen het DI beleid is er geen sprake geweest van het vooraf selecteren van stakeholders. Er was sprake van zelfselectie via open uitnodigingen (zie paragraaf 5.1.1). Dit betekent dat er op dit punt geen sprake is geweest van een invloed van insluitings- of uitsluitingsregels op het verloop van de machtsstrijd. De keuze lag bij de actoren zelf om wel of niet deel te nemen aan het proces van milieucriteriaontwikkeling. Er was dan ook geen sprake van een specifieke in- of uitsluiting van actoren in de praktijk. Wel is het mogelijk dat door de zelfselectie één of meerdere groepen ondervertegenwoordigd zijn geweest in het interactieve proces. Dit betekent dat het beleid dat wordt ontwikkeld niet representatief is, waardoor er op lange termijn afbreuk aan draagvlak kan ontstaan.

Het interactieve DI beleid had als doel om via de stakeholdersbijeenkomsten informatie en kennis te verzamelen, maar ook draagvlak te creëren. Bij projecten waar het verzamelen van informatie en vernieuwende ideeën voorop staat is het van belang dat er een diverse groep van

stakeholders is die meedoet aan het interactieve proces. Dit kan ervoor zorgen dat de diversiteit aan ideeën groot is, wat de inhoudelijke vernieuwing zal bevorderen. Bij het creëren van draagvlak is het van belang dat de groep die deelneemt aan het proces representatief is voor de achterban op wie het beleid betrekking zal hebben. Tijdens het proces is te zien dat de zelfselectie van actoren niet heeft geleid tot een divers en representatief groep aan deelnemers. Dit leidde weer tot kritiek van de stakeholders, omdat het beleid niet vernieuwend genoeg of juist té vernieuwend was – afhankelijk van het niveau van duurzame ontwikkeling. Ook was er weinig draagvlak voor het beleid, omdat men het niet representatief genoeg vond. Niet iedereen zou voldoende inbreng gehad hebben in het proces, of er zou niet goed geluisterd worden naar wat de partijen willen.

Het uitnodigen van stakeholders voor inspraakbijeenkomsten gebeurde pas nadat een belangrijk deel van de milieucriteria al gevormd was. Hierdoor waren de stakeholders van mening dat zij te laat op de hoogte zijn gebracht waardoor zij minder in staat zijn geweest om invloed of inspraak te hebben op het beleid. De gedeelde informatie over het beleid werd ook niet specifiek toegelicht, wat zorgde voor meer onduidelijkheid (Interview AgentschapNL, 2011).

De actoren die wel hebben deelgenomen aan de stakeholdersbijeenkomsten hadden geen besluitvormende bevoegdheden, waardoor zij slechts een adviserende en informerende rol hadden. Het vermogen van actoren om invloed uit te oefenen op keuzes was hierdoor beperkt. Sommige productgroepen kenmerken zich door deelnemers met belangentegenstellingen. Hierdoor waren de belangen, maar ook het niveau van kennis over duurzaamheid van de stakeholders divers, wat onderling leidde tot machtsstrijd.

Duidelijk wordt dat de zelfselectie leidt tot een groep van deelnemers die niet alle actoren in het veld vertegenwoordigden. Dit leidt achteraf voor problemen, omdat de niet vertegenwoordigde partijen die nog wel willen meedoen in de aanbestedingsprocedures zich buitengesloten voelen. Het beleid is ook in beperkte mate inhoudelijk vernieuwend te noemen, omdat er niet altijd diverse partijen waren waarvan de ideeën werden overgenomen in het beleid. Wanneer er sprake was van een divers groep, werd er wederom gekozen voor een middenweg, en indien dit niet lukte, was het ook niet noodzakelijk om consensus te bereiken.

- Inzet van machtsmiddelen

De toegang en beschikbaarheid van machtsmiddelen binnen een proces worden bepaald door de projectarchitectuur. Informatie, inzicht in besluitvormingsprocessen, geld, kennis en grond zijn de belangrijkste hulpbronnen die door actoren kunnen worden ingezet (Edelenbos e.a., 2006, p. 104).

Binnen het proces van beleidsontwikkeling was er sprake van een verschil in toegang tot de machtsmiddelen door de verschillende actoren. De overheid staat steeds boven alle andere stakeholders qua bevoegdheden en toegang tot machtsmiddelen.

Een eerste voorbeeld is de voorsprong van de overheid op het terrein van de machtsmiddelen kennis en informatie. De overheid beschikte voor aanvang van het interactieve proces over een grotere mate van kennis en informatie over het beleid. Zij is de initiatiefnemer en leidt het proces, waardoor de kaders en de invulling van het proces worden bepaald door haar. Het merendeel van de overige stakeholders was niet op de hoogte van de intentie, hun inbreng en de gevolgen van het beleid. Het was namelijk zo dat de stakeholders inhoudelijk niet op de hoogte zijn gebracht van het beleid en ook niet precies wisten wat de bedoeling was van de bijeenkomsten (Interview Gispen, 2012). Er is geen sprake geweest van een toelichting vooraf, bijvoorbeeld aan de hand van nota's of dossiers. Vooral op dit punt was de toegang van de overige stakeholders minder vergeleken bij de overheid.

Maar ook bij de stakeholders onderling was er een verschil in de machtsmiddelen kennis en informatie te zien. Niet alle actoren waren bekend met duurzaam beleid en hadden daardoor een kennisachterstand omtrent het onderwerp duurzaam inkopen. Aan de andere kant waren er ook actoren die al langere tijd bekend waren met het onderwerp en hun productie daar ook op hadden aangepast. Dit waren de partijen die tot de koplopers behoorden en in de meeste gevallen ook verder dan de overheid waren op het gebied van duurzame ontwikkeling. Dit verschil in kennisniveau tussen de stakeholders zorgde voor onenigheid en conflict tijdens de criteriaontwikkeling. In sommige gevallen was de opstelling tegenover elkaar zelfs vijandig te noemen (Interview Gispen, 2012). Hierdoor werd het komen tot een gezamenlijk gedeelde oplossing bemoeilijkt. De overheid is in zulke gevallen genoodzaakt geweest om de afwijkende en vernieuwende ideeën te schrappen en te kiezen voor criteria van gemiddeld niveau zodat alle partijen in staat waren om te voldoen aan dit niveau.

Een tweede voorbeeld van een machtsmiddel waarbij de overheid een voorsprong had is het ‘inzicht in besluitvormingsprocessen’. Het was namelijk minister Cramer die beschikte over de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid voor het bepalen van het definitieve beleid. Daarnaast was het de Stuurgroep en SenterNovem die de bevoegdheid hadden om te bepalen welke milieucriteria er in de conceptversies kwamen. De overige actoren hadden geen inzicht en invloed op de keuzes die gemaakt werden. Achteraf was het ook niet meer mogelijk om bezwaar te maken (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 10).

Als laatste voorbeeld is het machtsmiddel geld te noemen. Het is de overheid die een groot percentage van de aanbestedingen in de markt verzorgd, omdat zij een belangrijke inkoper van producten en diensten is. Hierdoor kan zij via deze weg afdwingen dat de producenten duurzame producten en diensten leveren willen zij blijven meedoen in de inkoop- en aanbestedingen van de overheid. Indien de leveranciers niet willen meedoen aan de verduurzaming van de producten en de markt, vallen zij buiten de boot. Er is ook geen mogelijkheid om de keuze voor een milieucriteriasystematiek juridisch aan te vechten, omdat het een richtlijn betreft en geen wetgeving.

Wel kunnen de stakeholders hun bezwaren en kritiekpunten via een informele weg aankaarten bij de minister. Hierbij is het gebruik van het netwerk en de kracht van de achterban een noodzakelijke goed. De VNO-NCW kwestie vormt hier een goed voorbeeld voor. VNO-NCW kon door de contacten die zij had met minister Cramer alsnog via informele wijze invloed uitoefenen op het beleid.

Samengevat kan er gezegd worden dat de overheid in de meeste gevallen in grotere mate toegang had tot de machtsmiddelen in vergelijking met de overige stakeholders in het proces. Die waren alleen in staat om te reageren en invloed uit te oefenen, indien de overheid dit toeliet. Ook de mate van de toegestane invloed werd bepaald door de overheid. De overige stakeholders zijn op dit punt ondergeschikt geweest aan de overheid. Er is hier in feite een concentratie van de macht te zien. De ruimte voor consensusvorming was beperkt te noemen. Het gevolg hiervan was dat het uiteindelijke beleid in de meeste gevallen niet erg innovatief is geweest. Het merendeel van de actoren, maar ook de overheid zelf geeft toe dat het niveau van de milieucriteria werden ingeperkt door de overlegstructuur van het beleid (respondenten AgentschapNL, 2011; ministerie BZK en I&M, 2012).

5.3.3 Macht: Uitkomsten

Hierbij gaat het om de vraag hoe de ‘doorwerking van de resultaten van het interactieve proces in de uiteindelijke besluitvorming’ is gegaan. Wat waren de verwachtingen vooraf van deze doorwerking en in hoeverre worden deze verwezenlijkt? Er zullen verklaringen worden gezocht voor de eventuele verschillen in de verwachtingen vooraf en de daadwerkelijke doorwerking (Edelenbos e.a., 2006, p. 104).

- Doorwerking van de projectresultaten in de uiteindelijke besluitvorming

Het interactieve proces en het besluitvormingsproces binnen het DI beleid staan los van elkaar. De afronding van het milieucriteriaontwikkelingsproces is in april 2009 geweest. Aan het eind van dit proces zijn er door SenterNovem concept criteriadocumenten opgesteld voor 82 productgroepen. In dit resultaat zijn ook een deel van de ideeën en suggesties verkregen uit de stakeholdersbijeenkomsten meegenomen. Vervolgens zijn de documenten ter goedkeuring voorgelegd aan minister Cramer. Minister Cramer besloot hierop dat er aanpassingen moesten komen. Het gevolg is dat het aantal productgroepen van 82 naar 45 wordt gereduceerd. De suggesties die zijn gedaan door stakeholders zijn in acht genomen bij het aanbrengen van de wijzigingen. Het is echter lastig te controleren in wat voor mate dat is geweest. De productgroepen en criteria die zijn geschrapt hadden volgens minister Cramer een beperkte milieu- of duurzaamheidswinst of konden beter via andere beleidsinstrumenten aangepakt worden. De aanpassingen moeten ervoor zorgen dat de bruikbaarheid van de criteria groter wordt en dat er recht wordt gedaan aan de mogelijkheden van aanbieders van duurzame producten en diensten. Ook wil de minister, indien mogelijk, aansluiten bij gangbare en beschikbare keurmerken (Tweede Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen, 2009, p. 3).

De beschrijving hierboven laat zien dat er sprake is van een geringe doorwerking van de projectresultaten in de uiteindelijke besluitvorming.

Hier is vanuit meerdere kanten kritiek op geleverd. Vanuit de actoren binnen de overheid, de Stuurgroep, is er kritiek geuit op de reductie omdat dit zonder overleg is gebeurd. Minister Cramer heeft bij het besluit om wijzigingen door te voeren geen overleg gepleegd met de Stuurgroepleden. Dit was wel de verwachting, omdat zij de conceptcriteria hebben vastgesteld en het proces steeds door hen is geleid. De reductie gaf hen het gevoel een belangrijk deel van het werk voor niets gedaan te hebben (Interview respondenten ministerie I&M, 2011; BZK,

2012). Dit geval laat zien hoe de machtsverhoudingen binnen de overheidsactoren zijn verdeeld.

Ook vanuit de kant van de stakeholders is er kritiek geweest op de reductie van de milieucriteria. Zij hadden namelijk ook mee zitten denken en voorstellen gedaan voor milieucriteria die het beste konden worden opgenomen in de productgroepen. Wanneer uiteindelijk weinig van de inbreng terug is te zien in het uiteindelijke beleid, werkt dit demotiverend. Wanneer input wordt geleverd in het proces, is de verwachting dat er ook iets mee wordt gedaan door de overheid. Anders is de moeite en tijd die eraan besteed is wederom voor niets geweest. Dit idee had een deel van de stakeholders die hebben geparticipeerd aan de bijeenkomsten (respondent VNO-NCW; ministerie I&M, 2012).

Wat hier terug te zien is, is dat het procesmanagement er niet in slaagt om de interactieve beleidsprocessen en de formele besluitvormingsprocessen op de juiste manier met elkaar te koppelen. Veel overeenstemming over de keuze van Cramer tot reductie is er achteraf niet geweest, maar er was er geen mogelijkheid meer om hier invloed op uit te oefenen.

5.4 Het Duurzaam Inkoopbeleid en Innovatie - Resultaten

Aangekomen bij de resultaten van de analyse zal er een antwoord worden gegeven op de theoretische verwachtingen die zijn geformuleerd in hoofdstuk 3.4 van dit onderzoek. De theoretische verwachtingen zijn gebaseerd op de dimensies van interactieve beleidsvorming, van hieruit is de gedachte geformuleerd dat de consensus die gevormd wordt de innovatie niet zal stimuleren. Vervolgens zal er een antwoord worden gegeven op deelvraag 5 van het onderzoek, welke als volgt was: Is er sprake van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid?

5.4.1 Dimensie Inhoud en Innovatie

De eerste theoretische verwachting van dit onderzoek was als volgt: Hoe ruimer de uitnodiging aan de deelnemers om hun mening naar voren te brengen (= hoge mate van interactiviteit), hoe innovatiever het duurzaam inkoopbeleid zal zijn.

Zoals eerder gesteld, is er gedurende de vorming van het DI beleid sprake geweest van een afwisselende mate van interactiviteit. De fase waarin er vanuit het ministerie van VROM en de Stuurgroep werd besloten om de uitwerking van het duurzaam inkoopbeleid via de milieucriteriasystematiek te doen, is de mate van interactiviteit beperkt te noemen. Er werd

wel gelegenheid geboden om opmerkingen in te brengen en informatie op te vragen voor bijvoorbeeld Kamerleden en andere partijen, maar van direct meebeslissen was geen sprake. De fase waarin de milieucriteria door de deskundigen en externe experts werden vastgesteld, kan ook gezien worden als een fase met weinig interactiviteit. Hierbij kregen de overige stakeholders – die vaak ook een informatie achterstand hadden - namelijk niet (uitgebreid) de kans om iets in te brengen. Het niveau van de milieucriteria is wel hoog te noemen, doordat zij door experts zijn opgesteld. Echter, het hoge niveau van de criteria zorgde ervoor dat zij niet of slechts door een beperkt deel van de markt te implementeren waren, waardoor dit een kleine mate van marktinnovatie en dus milieuwinst zou opleveren. Een inperking van het niveau van de milieucriteria was hierdoor noodzakelijk. Hierbij speelde het beginsel van ‘voldoende mogelijkheid tot concurrentie’ een rol. Ook is de inhoudelijke vernieuwing in deze fase van het beleid laag te noemen, vanwege het gebrek aan *echte inhoudelijke interactie en confrontatie van opvattingen*. De volgende fase van het DI beleid - waarin de stakeholders betrokken zijn geweest bij de milieucriteriaontwikkeling via bijeenkomsten, e-mails, brieven en persoonlijke gesprekken – is interactiever en zou daardoor een groter gehalte aan inhoudelijke vernieuwing moeten hebben.

Concluderend: de verwachting was dat er een grotere mate van innovatie zou zijn, vanwege de ruimere uitnodiging van stakeholders aan het criteriaontwikkelingsproces. In de praktijk blijkt dit niet te kloppen, de grotere mate van interactiviteit in het beleidsproces zorgde in veel gevallen juist voor een daling van het innovatie- en ambitieniveau. Dit valt onder andere te verklaren door de conflictsituaties die zijn ontstaan en de consensusvoorstellen waar gekozen voor moest worden. Daarnaast houdt het lagere niveau vaak ook verband met de (juridische) randvoorwaarden waar de criteria aan moesten voldoen. De theoretische verwachting blijkt dus niet geheel te kloppen. Een hogere mate van deelnemers heeft niet per se geleid tot een innovatiever duurzaam inkoopbeleid.

Wel moet er een belangrijke kanttekening geplaatst worden bij de conclusie die is getrokken. Dit komt doordat de gang van zaken per productgroep sterk kon verschillen. Hierdoor is het moeilijk om te generaliseren en te zeggen dat het beleid innovatief is geweest of niet. De percepties van de deelnemende actoren verschilden op dit gebied ook erg van elkaar. Reden hiervoor is het niveau van ontwikkeling op het gebied van duurzaam beleid en productie van de stakeholders. Hierdoor is het lastig om een eenduidig beeld te schetsen van het proces en de resultaten.

5.4.2 Dimensie Proces en Innovatie

De tweede theoretische verwachting van dit onderzoek was als volgt: Hoe meer het proces gericht is op consensusvorming, hoe minder innovatief het duurzaam inkoopbeleid zal zijn.

Er kan gezegd worden dat de tweede theoretische verwachting wordt waargemaakt, omdat er in het proces van ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid duidelijk wordt dat hoe interactiever het beleid wordt met de intentie om consensus te bereiken, hoe lager het niveau van ambitie van de milieucriteria is geworden. Dit wordt bevestigd door zowel partijen vanuit de overheid, als partijen vanuit de markt. De overlegstructuur van het beleid is steeds bepalend geweest voor het wel of niet bereiken van ambitieuze en innovatie milieucriteria. De interactieve vormgeving van het proces leidde tot input van meerdere voorstellen door meerdere partijen. En wanneer er richting consensus moest worden gegaan, werden de creatieve en innovatieve criteria achterwege gelaten. Consensusvoorstellen en de wens voor overeenstemming zorgden voor een daling van het innovatieniveau en dus ook het ambitieniveau van de criteria.

Het is niet altijd makkelijk geweest om consensus te bereiken, wanneer men daar ook naar streefde. Het verschil in niveau van kennis en productie van duurzame producten en diensten onder de stakeholders maakten het moeilijker om gezamenlijk tot resultaat te komen over de criteria. Hierdoor werd in bepaalde gevallen besloten om niet te kiezen voor consensus.

Wederom moet hier een kanttekening bij geplaatst worden. De productgroepen kennen ieder een andere context met verschillende stakeholders die deelnamen aan het proces. Dit maakt het lastiger om een generaliserende conclusie te trekken over het verloop en de uitkomsten van het proces.

5.4.3 Dimensie Macht en Innovatie

De derde theoretische verwachting van dit onderzoek was als volgt: Als de macht verspreid is over verschillende belanghebbenden, is er meer ruimte voor consensusvorming, en daarmee zal het duurzaam inkoopbeleid minder innovatief zijn.

Wanneer er wordt gekeken naar de dimensie macht, wordt duidelijk dat de macht binnen de fasen van beleidsvorming vaak geconcentreerd is geweest bij specifieke actoren. De interactieve fase waarin de stakeholdersbijeenkomsten zijn gehouden is het SenterNovem geweest die de bevoegdheid had voor het maken van de keuzes. Consensusvorming was

binnen deze fase geen noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van resultaten voor het beleid. De voorstellen en ideeën die ingebracht werden door de stakeholders werden bestudeerd, slechts de relevant geachte voorstellen werden meegenomen in het beleid. De keuze voor het wel of niet kiezen voor ingebrachte voorstellen lag bij SenterNovem.

In het vervolgproces is het de Stuurgroep geweest die de bevoegdheid had voor het bepalen van de uiteindelijke conceptversies van de milieucriteriadocumenten. Dit gebeurde weliswaar in overleg met SenterNovem, nadat BAG (Beleids Advies Groep) de juridische check had uitgevoerd. Echter, van consensus hoefde in deze fase geen sprake te zijn, want de Stuurgroep kon bepalen hoe de criteriadocumenten eruit zouden zien.

Daaropvolgend was het de minister die bepaalde of de vastgestelde criteria definitief werden of niet. Dit werd door de minister wederom alleen bepaald, waardoor er geen sprake hoefde te zijn van consensusvorming. Althans, zo ervoeren vele betrokken stakeholders het proces.

Duidelijk wordt dus dat de macht gedurende het proces van beleidsvorming steeds geconcentreerd is geweest bij specifieke actoren. Uiteindelijk is er niet veel tevredenheid over de resultaten en het innovatieniveau van het beleid. Men heeft het idee dat de mate van innovatie erg tegenvalt en dat het beleid wellicht anders vormgegeven moet worden om betere resultaten en meer tevredenheid te behalen.

Hiermee komen we op het antwoord op de derde theoretische verwachting van dit onderzoek. De theoretische verwachting is gedeeltelijk waar. Dat er sprake is van een minder innovatief beleid dan dat de verwachting was, klopt. Echter, het blijft de vraag of dit het gevolg is geweest van de macht die verspreid is over meerdere actoren. Ondanks dat deze macht niet verspreid was, zien we immers tegelijkertijd dat op sommige momenten in het proces gezocht werd naar compromissen en consensus. Daarom is het lastig een uitsluitende conclusie te trekken over deze verwachting.

5.4.4 Interactieve Beleidsvorming, Consensus en Innovatie

In deze paragraaf zal er antwoord gegeven worden op deelvraag 5 van het onderzoek, welke als volgt was: Is er sprake van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid?

Om bovenstaand deelvraag te kunnen beantwoorden dient terug gekeken te worden naar hoe innovatie is omschreven en naar de operationalisatie van het begrip. Innovatie werd in hoofdstuk 4 omschreven als *'An innovation is an idea, practice, or project that is perceived as*

new by an individual or other unit of adoption. An innovation presents an individual or an organization with a new alternative or alternatives, with new means of solving problems.' (Rogers, 1995, p. 17). De operationalisatie van innovatie was via vier kenmerken te duiden, namelijk: a) iets nieuws, b) ingrijpende vernieuwing, c) nieuwe praktijk en d) verwijst zowel naar proces als resultaat. De nadruk binnen dit onderzoek wordt gelegd op het kenmerk ingrijpende vernieuwing bij het beantwoorden van de vraag of het beleid innovatief is geweest of niet. Het laatste kenmerk wordt buiten beschouwing gelaten.

De invoering van duurzaamheid binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid in de vorm van het duurzaam inkoopbeleid kan worden gezien als iets nieuws. Er is sprake van een introductie van nieuwe elementen in het systeem van inkopen binnen de rijksoverheid. Duurzaamheid werd vanuit het milieuperspectief ingevoerd, men wilde een markt voor duurzame producten en diensten creëren en verder ontwikkelen. Dit werd door de betrokkenen ook op die manier ervaren, zoals uit de analyse duidelijk wordt. Tevens werd met de doelstelling van 100% duurzaam inkopen in het jaar 2010 een nieuwe richtlijn geïntroduceerd. In relatieve termen kan er gesproken worden van iets nieuws. Ook betreft het een nieuwe praktijk omdat het DI beleid en de milieucriteriasystematiek niet eerder zijn toegepast bij het inkopen, met het doel om de doelstelling van 100% duurzaam inkopen in 2010 te behalen. Het duurzaam inkopen aan de hand van de milieucriteria geldt daarom als een nieuwe systematiek binnen het beleidsterrein. Voor de marktpartijen, maar ook voor de inkopers betrof het een nieuwe manier van zaken doen.

Daarnaast betreft het een ingrijpende vernieuwing. Dit wil zeggen dat er sprake is geweest van een fundamentele verandering in het beleid, waarbij er een breuk met het verleden ontstaat. In dit geval kan er dus niet worden gesproken van een incrementele stap. Het nieuwe DI beleid is een fundamentele verandering te noemen, omdat er in het gehele systeem een nieuw instrument werd ingevoerd, waarbij er ook een nieuw doelstelling behaald moest worden. Het beleid werd ingevoerd als een richtlijn die gold voor de gehele bedrijfsvoering van het Rijk. Het systeem werd in alle lagen van de overheid toegepast, met de doelstelling om in de loop van de jaren het 100% duurzaam inkopen te bereiken. In het verleden zijn er intenties en pogingen geweest om duurzaamheid te betrekken in het inkoopstelsel, maar van een richtlijn met een duidelijke doelstelling en systematiek is nooit sprake geweest. Hier is de breuk met het verleden duidelijk te zien, het betreft een nieuwe trend in het inkoopbeleid. Tevens bracht de nieuwe systematiek nieuwe taken en verantwoordelijkheden met zich mee.

Het inkopen en aanbesteden binnen de overheidssector is met de invoering van het DI beleid duidelijk omschreven en gespecificeerd aan de hand van nieuwe regels en milieucriteria. Deze nieuwe regels vereisen een professionalisering van de inkoopfunctie, voor het slagen van het beleid en de doelstellingen. De professionalisering hield een nieuw aanpak van het inkopen door de inkopers in, wat moest zorgen voor effectiever en efficiënter resultaat. Dit kan ook gezien worden als innovatie, omdat hier binnen het beleidsterrein eerder geen sprake van was.

Alhoewel er met het duurzaam inkoopbeleid sprake is geweest van een zekere mate van innovatie van het beleid, is er ook veel kritiek geweest op het geringe niveau van de innovatie. Hier kan dus een kanttekening bij 'innovatie' worden geplaatst. Vanuit meerdere partijen kwamen signalen over ontevredenheid van het niveau van de milieucriteria. Deze zou te laag zijn, in tegenstelling tot wat eigenlijk de bedoeling was. Het gebrek aan tijd zorgde ervoor dat er niet uitgebreid nagedacht en gediscussieerd kon worden over ambitieuze criteria, waardoor er minder ambitieuze criteria werden ontwikkeld om de deadline te halen. Ook heeft de juridische toetsing van de criteria gezorgd voor een daling van het niveau. Criteria die relatief innovatief waren zijn na de juridische toetsing van de BAG geschrapt, omdat zij in strijd waren met het proportionaliteitsbeginsel. Uiteindelijk ontstaat er met name vanuit de hoek van de koplopers op het gebied van duurzaam beleid, kritiek en onbegrip voor het nieuwe beleid. Het beleid in het algemeen werd niet innovatief bevonden, omdat de systematiek milieucriteria met een laag ambitieniveau heeft opgeleverd. Er was geen sprake van een toegevoegde waarde, maar slechts van een afvinklijst waar een deel van de leveranciers al aan voldeed. Het te veel in detail vastleggen van wat duurzame producten zijn zou niet leiden tot meer innovatie, maar het slechts achterna lopen van de feiten. Dit omdat in principe op het moment dat de criteria worden ontwikkeld, het proces van verduurzaming doorgaat, en de criteria al achterhaald zijn wanneer ze zijn vastgelegd. Dan is de overheid niet innovatief bezig, luidde de kritiek (interview VNO-NCW, 2012). Dus in feite kunnen de kenmerken van innovatie bij het beantwoorden van de deelvraag genuanceerd worden. Het duurzaam inkoopbeleid betrof 'iets nieuws', 'een nieuwe praktijk' en een 'ingrijpende verandering', maar dit gold niet altijd voor alle deelnemers.

Ten slotte kan hieraan toegevoegd worden dat er niet binnen alle fasen van het beleid, met name de begin- en eindfase, echte inhoudelijke interactie en confrontatie van opvattingen is

geweest. Dit valt af te leiden uit de geringe mate van interactiviteit binnen die fasen en uit de kritiek van stakeholders. Indien de inhoudelijke vernieuwing, wat duidt op innovatie, beperkt is, betekent dit ook dat de mate van innovatie gering is te noemen.

Samenvattend kan gezegd worden dat er wel gesproken kan worden van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid. Echter moeten hierbij kanttekeningen geplaatst worden, omdat niet voor alle stakeholders sprake is geweest van een ingrijpende verandering met de introductie van het DI beleid.

6. Conclusie(s) en aanbevelingen

Er is onderzoek gedaan naar het duurzaam inkoopbeleid van het Rijk, waarbij is onderzocht hoe de interactieve beleidsontwikkeling is verlopen en in hoeverre het interactieve proces heeft geleid tot innovatie van het beleid. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

Hoe verloopt de interactieve ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid en in hoeverre heeft dit interactieve proces geleid tot innovatie van het beleid? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om dergelijke processen in de toekomst eventueel te verbeteren?

In dit hoofdstuk zal er antwoord gegeven worden op de deelvragen en hoofdvraag van het onderzoek. Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen zal er een conclusie voortvloeien, die het antwoord op de centrale onderzoeksvraag zal vormen. Aansluitend op de conclusie van het onderzoek zullen er nog enkele aanbevelingen gedaan worden.

6.1 Conclusies deelvragen en hoofdvraag

In deze paragraaf zullen de deelvragen elk afzonderlijk beantwoord worden, om uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek te komen.

Wat houdt het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid in?

Door een wereldwijde en nationaal groeiende aandacht voor duurzaamheid, wil de Nederlandse overheid via het inzetten van de eigen inkoopkracht bijdragen aan een beter milieu. Deze wens van de rijksoverheid resulteert in het duurzaam inkoopbeleid. Het duurzaam inkoopbeleid heeft als doel om de introductie en ontwikkeling van duurzame producten in de markt te bevorderen, om bepaalde beleidsdoelen op het terrein van milieu en duurzaamheid te bereiken. Dit moet gebeuren aan de hand van de inbedding van duurzaamheid in de strategie en manier van werken in de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. De uitwerking van het duurzaam inkoopbeleid krijgt vorm in de zogenaamde milieucriteriasystematiek. Middels de milieucriteria worden specifieke eisen en wensen aan de producten en diensten gesteld, waarmee de inkoper aangeeft aan welke duurzaamheidskenmerken de geleverde producten en diensten moeten voldoen. Specifiek kan duurzaam inkopen worden omschreven als ‘het toepassen van milieu (...) criteria in alle fasen

van het inkoopproces, opdat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van duurzame producten, diensten en werken.’ (Protocol voor ontwikkeling, 2006, p. 2). Er is dus sprake van duurzaam inkopen wanneer een in te kopen product of dienst valt binnen één van de productgroepen en de milieucriteria worden gebruikt bij de inkoop. Deze beweging van verduurzaming dient zowel bij het bedrijfsleven als uiteindelijk bij de burgers op gang te komen en te blijven.

Wat wordt er verstaan onder interactieve beleidsvorming?

Interactieve beleidsvorming gaat om het vroegtijdig betrekken van verschillende belanghebbenden bij een bepaald issue, waarbij gezamenlijk voor oplossing(en) wordt gezocht. In dit onderzoek is de definitie van Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006, p.18) aangehouden, die het concept van interactieve beleidsvorming als volgt formuleren: ‘interactieve beleidsvorming is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren.’

In het onderzoek wordt er uitgegaan van drie dimensies die kenmerkend zijn voor interactieve beleidsvormingsprocessen, die voortdurend met elkaar in wisselwerking zijn. Deze dimensies betreffen inhoud, proces en macht. Bij het beschrijven van het interactieve beleidsvormingsproces is gekeken naar de beleidsinhoud, naar het verloop van het proces, naar macht en de manieren waarop macht een rol speelt.

Wat wordt er verstaan onder het concept innovatie?

De definitie van het concept ‘innovatie’ die in dit onderzoek wordt gehanteerd is: ‘*An innovation is an idea, practice, or project that is perceived as new by an individual or other unit of adoption. An innovation presents an individual or an organization with a new alternative or alternatives, with new means of solving problems.*’ (Rogers, 1995, p. 17).

Voor innovatie zijn een aantal kenmerken benoemd die zijn aangehouden als de bouwstenen voor het concept innovatie. Het eerste kenmerk is dat het om ‘iets nieuws’ gaat. Als tweede kenmerk wordt genoemd dat innovatie een ‘ingrijpende’ vernieuwing dient te zijn. Het derde kenmerk van innovatie is dat iets een ‘nieuwe praktijk’ is. Het vierde en laatste kenmerk is dat

het concept innovatie ‘zowel naar een proces, als naar een resultaat’ kan verwijzen. In dit onderzoek worden de eerste drie kenmerken bestudeerd, met de nadruk op het tweede kenmerk; ingrijpende verandering.

Binnen interactieve beleidsvormingsprocessen is het van belang dat er sprake is van echte inhoudelijke interactie en confrontatie van opvattingen, wil er sprake zijn van innovatie.

Hoe is het duurzaam inkoopbeleid tot stand gekomen?

De eerste fase waarin de milieucriteria voor de productgroepen door de deskundigen van SenterNovem en externe experts worden vastgesteld kan worden gezien als een niet, tot relatief weinig interactieve periode. Binnen deze fase zijn er nog geen bijeenkomsten voor stakeholders georganiseerd, waardoor de interactiviteit beperkt was. Wel kan er gesproken worden van een hoog innovatieniveau voor de criteria, omdat er vooral vanuit een technisch perspectief naar is gekeken. Dit gaf als nadeel dat er ondanks het hoge niveau van de milieucriteria weinig milieuwinst viel te bereiken, omdat de criteria niet te implementeren zijn door het merendeel van de producenten in de markt. Er moest rekening gehouden worden met de eis voor mogelijkheid tot concurrentie. Een beperkte mogelijkheid voor input binnen deze fase, leidde bij de stakeholders tot weerstand voor het beleid. Een toenemend kritiek op de aanpak van het beleid zorgde ervoor dat er werd besloten om het proces interactiever vorm te geven.

De tweede fase betreft de fase waarin (een deel van) de milieucriteria gezamenlijk met de stakeholders worden geformuleerd en aangepast. Deze fase is het meest interactief te noemen, omdat de belanghebbenden actief worden betrokken bij het beleid en een input kunnen leveren. Wel beperkt de interactiviteit zich tot het informeren en adviseren, van meebeslissen is geen sprake. Binnen deze fase wordt duidelijk dat het gekozen overlegmodel de mate van innovatie van de milieucriteria doet dalen. Dit is omdat er in het proces veel partijen zijn met afwijkende doelen en standpunten, waardoor het zoeken naar consensus zorgt voor een ontwikkeling naar het midden toe. Hierdoor was het innovatieniveau van de criteria over het algemeen niet hoog, maar was de kans op milieuwinst groter, omdat de criteria implementeerbaar zijn voor de producenten. Uiteindelijk kan er resultaat behaald worden met dit beleid. Kritiek op het beleid blijft bestaan, met name omdat men het idee heeft niet veel inzicht te hebben in het nut en de gevolgen van de geleverde input. Daarnaast zijn er partijen

geweest die niet hebben (kunnen) deelnemen aan de interactieve bijeenkomsten, wat achteraf ook voor weerstand voor het beleid zorgde.

In de derde fase is er weer een daling in de mate van interactiviteit binnen het proces van beleidsvorming te zien. Het betreft hier het vaststellen van de milieucriteria die worden opgenomen in de criteriadocumenten. SenterNovem heeft de conceptcriteria in eerste instantie zonder deelname van stakeholders vastgesteld. Vervolgens zijn de conceptcriteria ter goedkeuring voorgelegd aan minister Cramer, zodat zij definitief konden worden. Hierbij heeft de minister aanpassingen verricht, dit keer zonder deelname van SenterNovem. Deze fase lijkt door de afwijkende resultaten tussen het interactieve proces en het uiteindelijke beleid, niet goed in afstemming met elkaar te zijn. Het innovatieniveau van de criteria is in deze fase ook beperkt te noemen, omdat men rekening diende te houden met wat de leveranciers kunnen aanbieden op de markt. Dit leidde al gauw tot minder ambitieuze criteria.

Is er sprake van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid? Zo ja, in hoeverre was dit het geval?

Bij de invoering van 'duurzaamheid' binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid in de vorm van het duurzaam inkoopbeleid is er sprake geweest van een introductie van nieuwe elementen in het systeem van inkopen binnen de rijksoverheid. Deze nieuwe elementen kunnen worden beschouwd als 'iets nieuws'. Daarnaast betreft het DI beleid ook een 'nieuwe praktijk', omdat de doelstelling van 100% duurzaam inkopen in het jaar 2010 niet eerder is toegepast binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Tevens kan er gesproken worden van een 'ingrijpende vernieuwing'. Met het nieuwe inkoopbeleid is er sprake geweest van een fundamentele verandering, waarbij er een breuk met het verleden is ontstaan. De introductie van het DI beleid is geen incrementele verandering, waardoor ook aan dit kenmerk van innovatie wordt voldaan. Echter, de kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat de innovatie volgens een deel van de stakeholders gering is te noemen. Het beleid werd door de koplopers op het gebied van duurzaamheid in het algemeen niet innovatief bevonden. Dit was doordat het interactieve proces heeft geleid tot een laag ambitieniveau. Het eindresultaat voor de productgroepen was niet erg bevredigend voor een deel van de stakeholders.

Er kan wel gesproken worden van innovatie van het duurzaam inkoopbeleid. Echter zijn hierbij kanttekeningen te plaatsen, omdat niet voor alle stakeholders sprake is geweest van

een ingrijpende verandering. Duidelijk wordt dat de mate van innovatie voornamelijk afhankelijk is van het eigen niveau en perceptie van duurzaamheid die de stakeholders hebben.

Hoe verloopt de interactieve ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid van de Rijksoverheid en in hoeverre heeft dit interactieve proces geleid tot innovatie van het beleid? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om dergelijke processen in de toekomst eventueel te verbeteren?

Het verloop van de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid laat zien dat er afwisselende fasen van interactiviteit zijn geweest. Het DI beleid kan getypeerd worden als interactieve beleidsvorming, waarbij er een verschil in de mate van interactiviteit te constateren is gedurende het verloop van het proces. De interactie van participanten bestond in de meeste gevallen hooguit uit het informeren en adviseren.

Wat er eigenlijk aan het eind van het proces te zien is, is dat er met het beleid duurzaam inkopen vooral ambitieus beleid is ontwikkeld voor de achterlopers op dit gebied. De koplopers zien het nieuwe beleid in mindere mate als innovatief, omdat zij in de meeste gevallen al voldoen aan de eisen. Wel kan er via het duurzaam inkoopbeleid een bodem gelegd worden voor duurzaamheid bij inkopen die de overheid doet. Er kan hiermee een minimumniveau voor alle partijen binnen de markt gecreëerd worden. Dit betreft iets nieuws in de bedrijfsvoering van de overheidspartijen. Het vormt ook een ingrijpende verandering omdat alle rijkspartijen op den duur moeten overgaan op dit systeem, vanwege de doelstellingen die zijn gesteld. De systematiek van milieucriteria geldt als nieuw binnen het terrein van inkoop. Deze nieuwe systematiek creëert zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden. In die zin kan er geconcludeerd worden dat de ontwikkeling van het duurzaam inkoopbeleid heeft geleid tot een innovatie van het beleid.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies, zullen er in deze paragraaf leerpunten worden geformuleerd voor de opdrachtgever van dit onderzoek, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierbij zal antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag

van dit onderzoek: *‘Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om het beleid en het proces in de toekomst te verbeteren?’*

Een eerste punt van aanbeveling heeft betrekking op de wijze waarop stakeholders werden betrokken bij het beleid. In de toekomst is het belangrijk voor het ministerie om op een actieve wijze te komen tot een representatieve groep aan stakeholders die mee willen denken in het proces. Dit is omdat de ‘open uitnodigingen’ hebben geleid tot ongelijke vertegenwoordiging van belangen van actoren in interactieve processen. De zelfselectie van actoren – door een uitnodiging uit te zetten en te wachten op reacties – heeft geleid tot een gedeeltelijke representatie van de belangen. Uiteindelijk zorgde dit voor een afbreuk aan draagvlak voor het DI beleid. Voor een vergroting van draagvlak is het belangrijk dat er sprake is van een vertegenwoordiging van alle belangen.

De tweede aanbeveling betreft het transparant en inzichtelijk houden van het beleidsproces voor alle deelnemers. Stakeholders wisten gedurende het proces vaak niet wat er daadwerkelijk zou gebeuren met de inbreng die ze leverden. Hierdoor werden de uiteindelijke beslissingen gepercipieerd als de uitkomst van een ‘black box’, waarin eerdere inbrengen niet genoeg terugkwamen. Het is dan ook van uitermate belang dat alle belanghebbenden gedurende het gehele proces geïnformeerd worden over wat er precies is gebeurd met de ingebrachte voorstellen en ideeën. Dit is een conclusie die gebaseerd is op uitspraken van diverse stakeholders, en daarmee vormt het een belangrijke aanbeveling voor de opdrachtgever.

Als volgende aanbeveling kan genoemd worden dat indien men een hoge mate van innovatie wil behalen, er vooraf aan het interactieve proces duidelijke richtlijnen moeten zijn over de te behalen doelen en de personen met wie men deze doelen wil bereiken.

In het onderzoek was te zien dat de verschillende partijen die aan tafel geschoven zijn, elk over een ander niveau van informatie en kennis beschikten. Dit maakte het komen tot een innovatief systeem lastiger. Men sprak vaak langs elkaar heen, terwijl het niveau van de ambities te ver uit elkaar lag. Een belangrijke les die hieruit getrokken kan worden is dat er vooraf nagedacht moet worden over welke partijen met elkaar om de tafel gaan zitten, de mate van deskundigheid van actoren moet uiteraard meegenomen worden in deze indeling. Daarnaast moet er in de eerste fase van het proces al goed nagedacht worden over het ambitieniveau van het duurzaam inkoopbeleid. Pas als daar overeenstemming over is tussen betrokken partijen, lijkt het effectief om het gesprek aan te gaan over de wijze waarop deze

ambities gerealiseerd moeten worden. Het in samenspraak formuleren van een duidelijke visie – voor de toekomst – is daarmee een onmisbare bouwsteen om te komen tot innovatief duurzaam beleid.

Een laatste aanbeveling vanuit theoretisch oogpunt betreft het gebruik van het model van Edelenbos e.a. (2006). Dit model is in dit onderzoek als leidraad genomen, om zodoende op een gestructureerde wijze vorm te geven aan de beschrijving van het duurzaam inkoopbeleid. Daarnaast zijn de theoretische verwachtingen (grotendeels) gebaseerd op de inzichten uit dit model. Dit heeft bijgedragen aan een heldere opzet van het onderzoek. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat de verschillende dimensies – inhoud, proces en macht - en de subaspecten – architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten – niet altijd even helder van elkaar te onderscheiden zijn. De praktijk laat namelijk zien dat het inhoudelijke -en procesmatige proces sterk met elkaar verweven zijn en de machtsverhoudingen zowel een gevolg als een oorzaak zijn van hoe er vorm is gegeven aan het beleidsproces. Dit betekent concreet dat het gebruik van het model structurerend werkt, maar wellicht niet helemaal recht doet aan de complexe werkelijkheid waarin de dimensies door elkaar heen lopen en elkaar overlappen. Wellicht kan in toekomstige vergelijkbare onderzoeken gekozen worden voor een andere invulling en indeling van de dimensies, waarbij een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen de dimensies en aspecten om minder overlap te laten plaatsvinden.

6.3 Tot slot

Mijns inziens is het duurzaam inkoopbeleid met de nieuwe vormgeving en uitvoering succesvol geweest, in die zin dat er binnen de marktpartijen die producten of diensten leveren aan de overheid, een sterker bewustzijn is gecreëerd ten aanzien van duurzaamheid. Duurzaamheid, duurzaam produceren en inkopen staan nu duidelijk op de agenda en er kan niet meer aan ontkomen worden. Het was zo dat bepaalde partijen al ruime kennis en ervaring hadden met duurzaamheid en duurzame productie, maar aan de andere kant waren er ook partijen die zich er niet of nauwelijks mee bezig hielden. De nieuwe systematiek van milieucriteria zorgde ervoor dat er een standaard werd ontwikkeld voor alle partijen, wat gold als een ondergrens waar men aan moet voldoen. Wanneer er met een dergelijke basisgrens

wordt gewerkt, kan er altijd nog worden verder gebouwd vanuit dit punt. Dit is ook de intentie geweest, zoals blijkt uit het actualisatieproces die is gehouden door de beleidsmakers.

Het actualisatieproces van de productgroepen en de milieucriteria begon in het jaar 2011. Het herzien van de milieucriteriadocumenten gebeurde op basis van de eerder geformuleerde documenten en beleid. Dit proces van herziening is gestart om te voorkomen dat de milieucriteria achterhaald zouden raken. De veranderingen in de markt, nieuwe technologische ontwikkelingen, nieuwe inzichten door de toepassing van milieucriteria bij het inkopen en ontwikkelingen rond inhoudelijke thema's zijn redenen voor de aanpassing. Tevens is de kritiek en weerstand vanuit belanghebbende partijen een belangrijke reden geweest voor het actualiseren van het DI beleid en de milieucriteria. Wat naar voren komt tijdens het actualisatieproces is dat men de zwakke punten die zich hebben voorgedaan tijdens de ontwikkeling van het eerdere beleid, wil vermijden. Hierdoor is het nieuwe proces ontwikkeld met meer betrokkenheid van belanghebbende partijen buiten de overheid, zoals het bedrijfsleven. Dit blijkt onder andere door de mogelijkheid voor het ontwikkelen van een voorstel door verschillende partijen, voor het op alternatieve wijze vormgeven en verbeteren van het DI beleid. Een voorbeeld van een dergelijk rapport is het Advies Duurzaam Inkopen, gericht aan staatssecretaris Atsma van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het Advies Duurzaam Inkopen is opgesteld door de partijen VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak en bestaat uit elf aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak van duurzaam inkopen samen met de markt (Advies Duurzaam inkopen, 2011). Daarnaast is er het Actal advies en het KPMG rapport over de aanpak en verbeterpunten voor het DI beleid. Uitgangspunt van het actualisatieproces is de vermindering van regeldruk voor bedrijven. Het gaat er met name om dat de systemen 'kosteneffectief zijn, de best beschikbare inzichten bevatten, nieuwe marktontwikkelingen kunnen meenemen en innovatiebevorderend werken, voldoende kunnen doorwerken naar andere doelgroepen, regelarm zijn ingericht en 'EU-proof' zijn.' (Ministerie van VROM, 2010, p. 3).

Omdat de ontwikkeling van duurzaamheid een proces is wat nooit ophoudt – het kan altijd duurzamer -, zal het beleid in de toekomst vaker geupdate moeten worden. Belangrijk is dat er in de actualisatieprocessen rekening wordt gehouden met de valkuilen en successen die zich hebben voorgedaan tijdens eerdere processen van beleidsvorming. Een afsluitende aanbeveling hierbij is dan ook dat er vervolgonderzoek kan worden gedaan naar de

actualisatieprocessen, om te onderzoeken in hoeverre men heeft geleerd van zowel de negatieve als de positieve ontwikkelingen uit eerdere beleidsprocessen.

Literatuurlijst

Baarda, B., De Goede, M., & Teunissen, J. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.

Berveling, J. (1998). Creativiteit versus representativiteit. *Bestuurskunde*, 7 (7), 317-322

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.

Braster, J. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum

Brundtland, G. (1978). *Our common future: Report of the World Commission in Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.

Cramer, J. (2008). *Eerste Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen*. Den Haag: Directoraat-Generaal Milieubeheer, Programmadirectie Duurzaam Inkopen

Cramer, J. (2009). *Tweede Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen*. Den Haag: Directoraat-Generaal Milieubeheer, Programmadirectie Duurzaam Inkopen

Cramer, J. (2010). *Derde Voortgangsrapportage Duurzaam Inkopen*. Den Haag: Directoraat-Generaal Milieubeheer, Programmadirectie Duurzaam Inkopen

Driessen, J., Glasbergen, P., & Verbaas, C. (2001). Interactive policy-making – a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128, 322-337

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. & Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek

Edelenbos, J., Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek

Edelenbos, J., Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma

Graaf, L. de. (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon

Harink, J. (1999). *Inkoopmanagement in gemeenten*. Alphen aan de Rijn: Samson.

Hoek, A. van den. (1998). *De effectiviteit van interactieve planvorming: een eerste beoordeling*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van Infrastructuur & Milieu), Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Jorgensen, H. (2002). *Consensus, cooperation and conflict. The policy making process in Denmark*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Klijn, E., Koppenjan, J. (1998). Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek'. *Bestuurskunde*, 7 (7), 302-308

Koppenjan, J. (2006). Conflict and consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig? *Bestuurswetenschappen*, 60 (2), 86-112

Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London. Routhledge.

Korteland, E. (2011). *Diffusie en adoptie van interorganisatorische innovaties in de publieke sector. Een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit

KPMG. (2009). *Inkoop in de publieke sector. Winst pakken en waarde creëren*. Den Haag: KPMG Public Sector

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Nota Programma Duurzame Bedrijfsvoering Rijksoverheid*. Den Haag: Ministerie van BZK

Ministerie van Economische Zaken. (2008). *Introductie*. Vinddatum 16 juli 2011, op: http://www.ez.nl/Onderwerpen/Markt_en_consument/Aanbestedingen

Ministerie van Financiën. (2011). *Notitie agendapunt duurzaam inkopen*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Directie Bedrijfsvoering

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Handleiding Duurzaam Inkopen. Voor overheidsinkopers*. Den Haag: Ministerie van I&M

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2008). *Duurzaam inkopen door overheden*. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag: Ministerie van VROM, kamerstuk 30196 en 31700 XI, nr. 51

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2010). *Toetsingskader criteria Duurzaam Inkopen*. Den Haag: Ministerie van VROM

Nooteboom, B. (2004). *Innovatie: theorie en beleid*. Tilburg: Tilburg University Press.

Nota Milieu en Economie. (1997). Vinddatum 3 mei 2012, op: <http://www.energie.nl/evn/1997/evn97o061.html>

Nota Milieu en Economie. *Milieufocus*. (2008). Vinddatum 3 mei 2012, op: <http://www.milieufocus.nl/factsheets/n/nota-milieu-en-economie-nme.html>

Osborne, S., Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*, 7 (7), 292-301

Pröpper, I., Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho

Protocol voor Ontwikkeling en Onderhoud van de Criteria voor Duurzaam Inkopen voor de Nederlandse Overheden. (2006). Den Haag

Rijksoverheid. (2010). *Voortgang Kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling (KADO) – Kamerbrief*. Den Haag: Ruimte en Milieu, Ministerie van VROM. Vinddatum 27 maart 2011, op:<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/05/17/voortgang-kabinetsbrede-aanpak-duurzame-ontwikkeling-kado-kamerbrief.html>

Rogers, M. (1995). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper

SenterNovem. (2009a). *Duurzaam inkopen versie 2.0. Een model voor MVO-gedreven inkoopbeleid*. Utrecht: Ministerie van VROM en EZ

SenterNovem. (2009b). *Notitie over algemeen kader voor criteriaontwikkeling duurzaam inkopen*. Utrecht

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho

VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, NEVI, De Groene Zaak. (2011). *Advies Duurzaam inkopen. 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt*. Den Haag

Woerkum, C. van. (1997). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum

Bijlage 1 Document Productgroep Kantoormeubilair

Notitie

Kenmerk DI-km, 20071106

Aan Deelnemers stakeholderbijeenkomst duurzaam inkopen kantoormeubilair

Kopie -

Van SenterNovem

Datum 6 november 2007

Onderwerp Stakeholderbijeenkomst duurzaam inkopen kantoormeubilair

Inleiding Duurzaam Inkopen

De Nederlandse overheden besteden jaarlijks ruim 40 miljard euro aan producten en diensten. Het gaat hierbij om meer dan 100 productgroepen, zoals kantoormeubelen, papier, catering, energie, dienstauto's, maar ook de hele Bouw- en GWW-sector. Het kabinet heeft bepaald dat alle overheden duurzaamheid moeten meenemen als vast onderdeel bij inkopen en aanbestedingen. Dat moet ertoe leiden dat in 2010 door de Rijksoverheid 100% duurzaam wordt ingekocht. Voor provincies, gemeenten en waterschappen bedraagt het percentage 50%. Als alle overheden milieu- en sociale criteria meenemen bij hun inkopen en aanbestedingen, is dat een goed voorbeeld voor andere bedrijven en een stevige impuls voor de markt van duurzame producten.

SenterNovem ontwikkelt in opdracht van het Ministerie van VROM milieu- en sociale criteria voor alle relevante productgroepen die overheden inkopen. De criteria worden opgesteld op basis van een verkenning van de duurzaamheidsaspecten en van de markt voor de betreffende productgroep. Onlangs is door het ministerie benadrukt dat er haast gemaakt moet worden met het opstellen van criteria: in de loop van 2008 moeten de criteria voor alle productgroepen af zijn.

Tot de zomer van 2007 werd de mening van belanghebbenden gepeild via een openbare consultatieronde. Naar aanleiding van diverse reacties over deze aanpak wordt, sinds de zomer van 2007, bij het opstellen van de criteria ook overlegd met stakeholders en marktpartijen. De criteria worden uiteindelijk definitief vastgesteld in opdracht van het ministerie van VROM door de stuurgroep Duurzame Bedrijfsvoering Overheden (DBO).

Doel van de stakeholderbijeenkomst

De bijeenkomst is bedoeld om SenterNovem inzicht te geven in de mogelijkheden om (de inkoop van) kantoormeubilair te verduurzamen. De criteria (vier eisen en drie wensen) zoals vastgesteld door de stuurgroep DBO vormen daarbij het vertrekpunt.

Hiertoe biedt de bijeenkomst de ruimte aan de stakeholders om mee te denken over de aanpak, het gebruik van instrumenten, het ambitieniveau en de concept-criteria die de overheid voor duurzaam inkopen ontwikkelt. De tot nu toe gevolgde aanpak en het beoogde ambitieniveau, alsmede enkele concept-criteria zullen worden voorgelegd. Zijn deze realistisch, haalbaar, verifieerbaar, ambitieus genoeg?

Het oorspronkelijke proces voor kantoormeubilair

Begin 2007 is SenterNovem gestart met de ontwikkeling van criteria voor kantoormeubilair. Hierbij is geconcentreerd op de bestaande criteria in keurmerken. De aldus ontstane criteria (eisen en wensen) focussen op de materiaaleigenschappen van de samenstellende componenten. Zie Bijlage 2 voor een overzicht van de criteria. Ze verwijzen naar aspecten uit:

- het Nordic Swan label voor meubilair/inrichting
- het Europees Ecolabel voor bedmatrassen
- Nordic Swan label, Europees Ecolabel of EKO-keurmerk voor textiel
- de toekomstige BRL voor hout (beoordelingsrichtlijn voor certificatie van duurzaam bosbeheer en de handelsketen van hout uit duurzaam beheerde bossen)

Bovendien wordt hergebruik apart belicht. Bijlage 3 geeft een indicatieve opsomming van de Nordic-Swan-criteria waarnaar wordt verwezen.

De eerste set criteria voor kantoormeubilair is van 22 maart tot 12 april 2007 getoetst in een consultatieronde en in mei 2007 vastgesteld door de stuurgroep DBO. De criteria zijn daarna op de website van SenterNovem gepubliceerd. Op dat moment was duidelijk dat een aantal reacties uit de consultatieronde nog nader verkend moest worden. Bovendien werd na publicatie geconstateerd dat er knelpunten zijn bij de praktische uitwerking van de criteria in een aanbesteding. Om deze reden zijn de criteria voor kantoormeubilair voorlopig ‘on hold’ gezet en worden ze in november 2007 nogmaals besproken tijdens de bijeenkomst met stakeholders.

Uitgangspunten bijeenkomst

Afbakening productgroep kantoormeubilair

Deze productgroep heeft betrekking op alle kantoormeubilair die door een organisatie wordt ingekocht, zoals bureaus, stoelen (bureaustoelen, kantinestoelen, vergaderstoelen), tafels, banken, kasten, werkbladen en keukens (exclusief apparatuur en accessoires) en magazijnstellingen.

Kantoormeubilair vormt een onderdeel van de totale kantoorinrichting. De overige componenten (stoffering, hardware, netwerken, etcetera) zijn ondergebracht in aparte productgroepen. Daarvoor worden in een afzonderlijk traject criteria ontwikkeld.

Algemene uitgangspunten criteria-ontwikkeling

Bij het ontwikkelen van duurzaamheidscriteria gaat het om de volgende aspecten:

- Er worden zowel milieu- als sociale criteria opgesteld.
- Eisen kunnen bovenwettelijk zijn.
- Het ambitieniveau is gericht op het stimuleren van de koplopers.
- De eisen fungeren als knock-out-criterium bij de selectie van leveranciers en bij het opstellen van het PvE.
- De wensen fungeren als gunningscriteria.
- De mogelijkheden voor het opstellen van eisen en wensen zijn gelimiteerd door juridische en inkooptechnische randvoorwaarden.
- Er moet voldoende beschikbaarheid in de markt zijn om concurrentie mogelijk te maken.
- Criteria moeten verifieerbaar zijn. Overigens is niet vastgelegd hoe de controle moet worden uitgevoerd. Duidelijk is dat keurmerken of certificaten de verificatie kunnen vergemakkelijken
- Criteria voor hout sluiten aan bij de BRL die hiervoor in ontwikkeling is. Zie bijlage 5 voor de tekst die zal gelden totdat deze BRL definitief is.
- Milieu-effecten tijdens de *gebruiksfase* van het meubilair worden niet beschouwd.
- Eventuele positieve of negatieve effecten op de kantoor-productiviteit wordt niet beschouwd
- Sociale aspecten zijn op dit moment nog niet uitgewerkt.

Het protocol bevat een uitgebreide beschrijving van de uitgangspunten en gehanteerde werkwijze.

Input van stakeholders

Bovenstaande algemene uitgangspunten hebben geleid tot criteria die op 3 mei jl. zijn vastgesteld door de stuurgroep DBO. Zie Bijlage 2. De criteria gaan gedetailleerd in op enkele aspecten van *meubilair als product*. Minder gedetailleerd wordt ingegaan op de ketenaspecten. Echter, een groot deel van de reacties uit de consultatieronde gaan in op de ketenaspecten. Bijlage 4 geeft een overzicht van de reacties, door SenterNovem gegroepeerd.

De milieudruk van kantoormeubilair

Kantoormeubilair kan worden beschouwd op twee niveaus:

- o Als onderdeel van het **stysteem**, dat de bijvoorbeeld de functie vervult “zitten in een kantoor gedurende n jaren”.
- o De **producten** (tafels, stoelen, kasten) waarmee deze functie wordt vervuld.

De milieudruk van meubilair als product is gerelateerd aan:

- o materiaalproductie van de samenstellende componenten (hout, metalen, kunststoffen, bekleding, vulmateriaal)
- o vormproces van de samenstellende componenten (extrusie etcetera)
- o eindafwerking (lakken, lijmen, etcetera) van de componenten
- o assemblage

De milieudruk van meubilair als systeem is gerelateerd aan de opzet van de keten, dus het omgaan met het meubilair na gebruik. Dit heeft ook consequenties voor de manier waarop wordt ingekocht. Hierin kunnen we meerdere mogelijke scenario's onderscheiden.

Voorbeelden van mogelijke scenario's zijn:

- o tweede gebruik in lager marktsegment
- o garantiesysteem / onderdelen vervangen
- o revitalisering / componenthergebruik
- o ontmanteling / materiaalhergebruik
- o leaseconstructies

Tijdens de bijeenkomst zullen de meest relevante scenario's worden gedefinieerd. Tijdens de bijeenkomst zullen we bovendien onderzoeken of het mogelijk is om criteria te formuleren die relevant zijn voor de relevante scenario's.

Vervolg

De uitkomsten van de bijeenkomst zullen worden vastgelegd in een verslag en gebruikt worden om de criteria waar nodig te verbeteren. De criteria zullen daarna in een schriftelijke ronde nogmaals aan de deelnemers van de bijeenkomst worden voorgelegd. Na verwerking van alle reacties zullen de criteria aangeboden worden aan de programmagroep en stuurgroep DBO.

Samenvatting van discussiepunten

1. Welke scenario's zijn van toepassing op meubilair als systeem?
2. Welke criteria passen op deze scenario's? Is het haalbaar om algemeen geldende criteria op te stellen voor de ketenaspecten?

Voorbeeld

De effecten van materiaalgebruik en recycling worden beschouwd over de gehele keten. Om rekening te kunnen houden met de effecten van levensduur en kwaliteit wordt deze bijvoorbeeld uitgedrukt in "gebruik van bureau en bureaustoel gedurende 10 jaar". De effecten kunnen worden gemodelleerd op basis van de eco-indicator-waarde of op basis van specifiek energiegebruik (GER waarde in MJ) van de samenstellende materialen. Op deze manier worden de effecten van recycling geïntegreerd in de totaal-score.

3. Hoe zijn deze algemeen geldende criteria voor het systeem uit te drukken als producteisen?
4. Geven de oorspronkelijke criteria inhoudelijk een juiste invulling van meubilair als product?
5. Op welke manier kunnen we de verificatie van criteria vormgeven?

Voorbeeld

Een van de kritieken is dat het verkrijgen van een certificaat zorgt voor grote meerkosten. Vervalt deze kritiek met de volgende aanpak? De leverancier verklaart (eigen verklaring) dat in de gehele keten wordt voldaan aan EIS 2 (verwijzing naar materiaal-criteria van Nordic Swan) en is verantwoordelijk voor de juistheid van de onderliggende verklaringen van zijn toeleveranciers

Bijlage 1 Deelnemers stakeholdersbijeenkomst kantoormeubilair

mevr W. van den Akker	Stichting Natuur en Milieu
E. Beckers	SHR
L. Hetteema / R. Conijn	Interface Nederland BV
D. Deelen	Gispén International
M. Jacobs	Office Depot Europe
mevr A. Bor / mevr. J. Eijs / N. van den Berg	SenterNovem
mevr. M Jansen	Nashuatec
J. Lambalk	Voortman
HJ Buikema	Min BuZa
R Veliscek/H Hoenkamp	OCS
M Janssens	VROM
mevr N. Versloot	CBM
F. van Geffen / N. Prins / R. vd Palen	Ahrend
H. Smit / C. Wonnink	Samas
G. de Kam / J. Mulder	Brink Kantoormeubelen

Bijlage 2 Te bespreken Criteria Kantoormeubilair

(op 3 mei 2007 vastgesteld door de stuurgroep DBO)

1	EIS	10% van het ingekochte kantoormeubilair (inkoopniveau in euro's) is elders al eerder gebruikt. Het gaat om complete meubelen, niet om hergebruik van onderdelen of bepaalde materialen.
	Toelichting	Hergebruik van kantoormeubilair betekent een reductie in het gebruik van grondstoffen, fossiele brandstoffen en emissies tijdens de productiefase en een reductie van de hoeveelheid afval. Diverse bedrijven en leveranciers kunnen gebruikt kantoor materiaal leveren. In het basisdocument zullen nog suggesties worden gedaan aan de inkoper hoe deze eis uit werken.
2	EIS	Nieuw kantoormeubilair voldoet aan de eisen uit het Nordic Swan label voor meubilair, of gelijkwaardig, voor de materialen plaatmateriaal en (recycled materiaal in) kunststof en voor de oppervlaktebehandeling van hout, plaatmateriaal en metalen.
	Toelichting	De huidige eisen uit het Nordic Swan label voor meubilair en inrichting (Swan labelling of furniture and fitments, versie 3.2, www.svanen.nu/eng) gelden tot 31 maart 2009. Voor duurzaam inkopen betreft het de eisen aan: -plaatmateriaal (eis R4 t/m R12); -oppervlaktebehandeling van hout en plaatmateriaal (eis R13 t/m R18); -oppervlaktebehandeling van metalen (eis R22 t/m R25); -kunststof (eis R26 t/m R30).
3	EIS	Metalen dienen zonder speciaal gereedschap van de andere materialen in het meubel (exclusief oppervlakte behandeling) te scheiden te zijn.
	Toelichting	Het betreft hier een eis om het demonteren van meubelen om materiaalrecycling te stimuleren, analoog aan eis R19 van het Nordic Swan label voor meubilair.
4	EIS	Voor deze productgroep zijn ook sociale aspecten relevant. Er zullen aan deze set van criteria op termijn ook één of meerdere sociale criteria worden toegevoegd.
	Toelichting	Momenteel wordt in overleg met aanbestedingsjuristen en stakeholders nader onderzocht hoe de sociale criteria juridisch vorm kunnen krijgen als concrete bestekteksten en hoe de verificatie plaats kan vinden. Het kader voor de sociale criteria is in een apart document opgenomen en te vinden op www.senternovem.nl/duurzaaminkopen .
A	WENS	Het hout dat is verwerkt (in het plaatmateriaal) in nieuw kantoormeubilair, is afkomstig uit duurzaam beheerde bossen en voorzien van een BRL-certificaat, of een daaraan gelijkwaardig certificaat.

	Toelichting	<p>Op dit moment is het BRL-systeem nog onvoldoende geoperationaliseerd. De verwachting is dat dit eind 2007 wel het geval is. Onder duurzaam beheerde bossen wordt op dit moment verstaan: bossen die voldoen aan de zogenaamde minimumeisen 1997 zoals vastgesteld door de Nederlandse overheid, vastgelegd in de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en visserij: Houtcertificering en duurzaam bosbeheer (Vergaderjaar 1996-1997, 25 273, nr. 1). Van hout dat aantoonbaar voldoet aan de eisen van het FSC-keurmerk mag vooralsnog worden aangenomen dat het voldoet aan deze minimumeisen.</p> <p>Onder plaatmateriaal wordt verstaan: spaanplaat, triplex, multiplex, MDF, OSB, zachtboard, hardboard en andere plantaardige vezelplaten en meubelplaten (plaatmaterialen op basis van lignocellulose). Voor plaatmaterialen waarin houtvezel in is verwerkt geldt dat houtvezel van de houtproducerende industrie - gedefinieerd als industrie die boomstammen als grondstof gebruikt - afkomstig moet zijn uit duurzaam beheerde bossen (zie hierboven). Houtvezel van houtverwerkende industrieën hoeft <u>niet</u> aan deze eis te voldoen.</p>
B	WENS	Het PUR en latexschuim dat als vulling wordt toegepast in nieuw kantoormeubilair, voldoet aan de milieueisen die door het Europees Ecolabel worden gesteld aan bedmatrassen of door het Nordic Swan label voor meubilair en inrichting aan textiel, of gelijkwaardig.
	Toelichting	
C	WENS	Het textiel dat is verwerkt in nieuw kantoormeubilair, met uitzondering van het garen, voldoet aan de eisen van het Europees Ecolabel voor textiel, het Nordic Swan label voor meubilair en inrichting aan textiel, het EKO-keurmerk, of gelijkwaardig.
	Toelichting	

Bijlage 2 Het onderzoeksprotocol

Algemeen:

- Wie was de initiatiefnemer?
- Wat was de reden om dit project op te zetten?
- Wat waren de inhoudelijke doelstellingen?
- Chronologisch overzicht van het (burger)participatietraject.

Het proces = wat feitelijk gebeurd is:

1. Het beleidsonderwerp beschrijven (indien nodig per arena):

- Hoe en door wie is het beleidsprobleem gedefinieerd?
- Centrale belangen, waarden en perspectieven van actoren in relatie met de beleidsthema in kaart brengen.
- Worden de belangen van actoren getroffen door het probleem en/of oplossingen van het beleidsonderwerp?
- Beschikken actoren over middelen (informatie, kennis...etc) om beleid te kunnen verrijken?
- Behoren de actoren tot de doelgroep van het beleidsonderwerp?
- Zijn de inhoudelijke beleidskaders en de ruimte voor nieuw beleid vooraf bepaald en bekend bij alle deelnemers?

2. Actoren (indien nodig per arena beschrijven):

- Welke selectiecriteria zijn gehanteerd en welke methoden zijn toegepast om actoren te betrekken? Is naar representativiteit of naar diversiteit gestreefd?
- In welke fase van de beleidscyclus werden burgers en belangenorganisaties erbij betrokken (agendavorming, beleidsvorming, voorbereiding besluitvorming, besluitvorming, evaluatie en uitvoering)?
- Op welk niveau van de participatieladder hebben de actoren in het proces meegedaan? Was er sprake van verschillende niveaus voor verschillende actoren?

- Welke onderlinge relaties bestonden tussen de actoren (conflict, concurrentie, samenwerking, onafhankelijk, afhankelijk)?
- Wat was de rol van ambtenaren (faciliteren, kennis en informatie ter beschikking stellen, observeren, uitkomst van het interactief proces vertalen naar beleid...)?
- Wat was de rol van bestuurders (minister(s))? Hebben ze kaders vastgesteld, het traject passief gevolgd, tussentijds of aan het eind ingegrepen?

3. Trajectbeschrijving van de arena of arena's

- Welke fasen, onderhandelingsituaties en besluitvormingsmomenten zijn te onderscheiden in het project?
- Welke actoren zijn betrokken geweest per arena? (actoren met ambtelijke, politieke en/of bestuurlijke functies, maatschappelijke functies, adviserende of technisch-wetenschappelijke functies, private partijen, individuele burgers)

4. Het beleids- en besluitvormingsproces beschrijven (indien nodig per arena):

- Welke mechanismen van besluitvorming zijn er gehanteerd in het project? Consensus, unanimiteit, stemmen, proces afspraken, strategische posities...etc
- Beschikken actoren over middelen die het beleidsproces kunnen blokkeren?
- Blijven de traditionele besluitvormingsmechanismen functioneren (representatieve democratie) naast het interactieve proces?
- De rol van de volksvertegenwoordiging of volksvertegenwoordigers: in welke fase (en in welke arena) zijn ze betrokken geweest? Hebben ze kaders vastgesteld? Hebben ze het interactief proces passief gevolgd?
- Wordt het besluit teruggekoppeld naar de deelnemers?

5. Wie is als procesbegeleider opgetreden? Welke rol heeft de procesbegeleider vervuld?

De instituties = de formele regels en rollen van de actoren

6. Beleids- en besluitvormingsproces:

- Welke afspraken zijn vooraf gemaakt over de wijze van beleids- en besluitvorming?
- Welke mechanismen zijn vooraf vastgesteld om gezamenlijke beslissingen in de arena's te nemen? Consensus, unanimiteit, stemmen, procesafspraken, strategische posities...etc
- Hoe is men omgegaan met wezenlijke verschillen van inzicht tussen actoren?
- Welke methoden/instrumenten zijn gehanteerd in het beleidsvormingsproces om tot een gezamenlijke visie te komen?
- Hoe is de afstemming tussen representatieve democratie (volksvertegenwoordigers) en de directe democratie (interactieve beleidsvorming) vooraf geregeld?
- Wat is de status van de inbreng van de deelnemers? Wat is de status van de inbreng van de arena's in relatie tot het hele proces en tussen arena's onderling?
- Hoe is de inbedding van het resultaat van het interactief proces in de organisatie geregeld? Welke bureaucratische trajecten moet de inbreng van actoren intern doorlopen?

7. Rol van actoren en arena's:

- Was de status van burgers en andere actoren vooraf gedefinieerd (adviseurs, belanghebbenden, uitvoerders, consumenten, ervaringsdeskundigen...)?
- Hoe is de rol van ambtenaren vooraf gedefinieerd?
- Hoe is de rol van bestuurders vooraf gedefinieerd?
- Hoe is de rol van de procesbegeleider vooraf gedefinieerd?
- Hoe is de rol van politici/Tweede-Kamerleden vooraf gedefinieerd?

De inhoud

8. Resultaten

- Welke alternatieven, argumenten, ideeën, oplossingen heeft het proces opgeleverd?
- Welke ideeën, oplossingen...etc zijn er geselecteerd voor de finale beleidsafweging?
- Welk nieuwe beleid (eindproduct) is aan de hand van het interactief proces ontwikkeld?

- Hebben zich tijdens het project onverwachte ontwikkelingen voorgedaan die van invloed op het proces of het resultaat zijn geweest?
 - Zijn er significante neveneffecten opgetreden (procesmatig, institutioneel of inhoudelijk)?
 - is het nieuwe beleid al uitgevoerd?
 - zijn er na vaststelling van het beleid nog wijzigingen aangebracht?
- (Edelenbos e.a., 2006, p. 186-188).

Bijlage 3 Overzicht van de dimensies en aspecten van onderzoek

Architectuur: afspraken en opzet

Inhoud

- Is inhoudelijk verrijking een doelstelling van het project en welke methoden zullen worden ingezet om deze doelstelling te behalen?
- Inhoudelijke beleidsruimte: welke inhoudelijke onderwerpen kunnen aan de orde komen (vastgestelde inhoudelijke kaders)?
- Inhoudelijke mogelijkheden actoren: wie mogen nieuwe inhoudelijke voorstellen naar voren brengen?

Proces

- Specifieke vormgeving procesmanagement: wie is verantwoordelijk voor procesmanagement (onafhankelijke positie)?
- Procesontwerp: zwaarte van het onderwerp en de aspecten van structurering van het interactieve proces (bijv. fasen, arena's)?

Macht

- Afspraken over toegang van actoren: wie mogen op grond van welke criteria wel of niet meedoen, dan wel worden expliciet uitgenodigd of niet?
- Welke machtsongelijkheden hebben welke actoren in de interactieve arena en de uiteindelijke besluitvorming (regels over besluitvorming in en buiten arena, specifieke hulpbronnen en vaardigheden)?

Feitelijk handelen in de praktijk

Inhoud

- Welke methoden worden daadwerkelijk gebruikt?
- Over welke onderwerpen wordt daadwerkelijk gesproken, hoe groot is de variëteit aan onderwerpen?
- Wie brengt nieuwe voorstellen naar voren? Worden die echt serieus besproken?

Proces

- Mate van openheid in het interactieve procesverloop: wat is de mate van openbaarheid (informatieontsluiting) en de mate van transparantie (toegankelijkheid en inzichtelijkheid) van het interactieve proces?
- Relatie tussen interactief beleid en formele besluitvorming: is er sprake van (bewuste) koppeling tussen beide processen of waar ontsporen de twee processen?

Macht

- Feitelijke participatie van actoren: wie doen er mee, hoe selectief/representatief zijn de deelnemers?
- Hoe worden de machtsmiddelen feitelijk is in het interactieve proces aangewend?

Uitkomsten van het proces

Inhoud

- In hoeverre is er sprake van inhoudelijke verrijking?
- Komen nieuwe creatieve ideeën ook door de besluitvorming heen?

Proces

- Mate van overeenstemming: bereikt met uiteindelijk overeenstemming over de resultaten of blijven er conflicten?

Macht

- Welke actoren hebben in welke mate invloed gehad op de uitkomsten van het proces?

(Tabel 2.3: Overzicht van de dimensies en aspecten van onderzoek. Edelenbos e.a., 2006, p. 31-32)