



Universiteit
Utrecht

Faculteit Recht, Economie, Bestuur
en Organisatie
Departement Economie
Sectie Entrepreneurship



Oratie

Een betere wereld begint bij publieke inkoop

Prof. dr. ir. Fredo Schotanus

Een betere wereld begint bij publieke inkoop

Prof. dr. ir. Fredo Schotanus

Inaugurele rede in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare
aanvaarding van de leerstoel 'Publieke Inkoop' aan de faculteit Recht,
Economie, Bestuur en Organisatie (REBO) van de Universiteit Utrecht,
op vrijdag 1 juli 2022 te Utrecht.

Inhoudsopgave

Een betere wereld begint bij publieke inkoop	5
Het belang van duurzame publieke inkoop	5
De leerstoelpijlers: de goede dingen doen en de dingen goed doen	8
Leeswijzer	9
Deel 1. Een geschiedenis over inkopen op basis van prijs, kwaliteit, milieu en mens	11
3 november 1635: weinig aandacht voor aanbesteden	13
11 november 1815: toenemend aantal gunningen op prijs	14
16 augustus 1971: toenemend bewustzijn van belang kwaliteit	14
1 april 2013: toenemend aantal gunningen op prijs en kwaliteit	16
28 oktober 2019: toenemend bewustzijn van belang milieu en mens	18
Deel 2. Een wereld aan mogelijkheden om vandaag nog duurzamer in te kopen	21
1. Inkoopbeleid: richting geven aan duurzaam inkopen	21
1.1 Standaard duurzaam inkopen, en anders motiveren	22
1.2 Prioriteren van inkoopcategorieën	23
1.3 Een standaard afwegingshulpmiddel voor elke aanbesteding	24
1.4 Met gunningsmodellen richting geven	24
1.5 Jaarlijkse doelen die worden gecontroleerd en gerapporteerd	27
1.6 Van verouderd en algemeen naar richtinggevend beleid	27
1.7 Tot slot	28
2. Inkoopproces: de te doorlopen stappen voor duurzaam inkopen	29
2.1 De zes bekende stappen van het inkoopproces	29
2.2 Voortbouwen op de zes stappen	30
2.3 Van een lineair naar een cyclisch en circulair stappenplan	31
2.4 Tot slot	33

3. Inkooptechniek: uitvoering van duurzaam inkopen	34
3.1 Selectief uitnodigen onder de aanbestedingsdrempels	34
3.2 Gebruik maken van duurzame eisen	36
3.3 Gebruik maken van moderne inkoopmodellen	36
3.4 Aanboren van nieuwe marktpartijen	37
3.5 Van duurzame eisen en criteria naar een breed palet	39
3.6 Tot slot	40
Deel 3. Een blik op de toekomst en de bijdrage van de leerstoel	41
Dankwoord	44
Referenties	47

Een betere wereld begint bij publieke inkoop

Mevrouw de Rector Magnificus, waarde collega's en studenten, beste inkopers en andere vertegenwoordigers van ons vak, lieve familie en vrienden, geachte overige aanwezigen.

Het belang van duurzame publieke inkoop

Een betere wereld begint bij publieke inkoop. Dat wil zeggen: een betere wereld begint bij de manier waarop overheden¹ diensten, producten, gebouwen en infrastructuur inkopen. Door niet traditioneel in te kopen gericht op prijs en kwaliteit, maar door ook rekening te houden met milieu en mens. Dat wil zeggen: duurzaam inkopen².

Ik hoor u denken: klopt dat wel? Waarom zou een betere wereld beginnen bij duurzame publieke inkoop? Begint een betere wereld niet bij jezelf³? Of bij bedrijven die duurzamer moeten gaan ontwerpen en werken⁴? En anders wel bij wetgeving, subsidies of belastingen⁵?

¹ Overheidsorganisaties zoals ministeries, gemeenten, provincies, et cetera.

² Er zijn veel definities voor duurzaam inkopen. Als ik het in deze oratie heb over *duurzaam inkopen*, dan bedoel ik "inkopen rekening houdend met prijs, kwaliteit, milieu en mens". In plaats van het woord "mens" wordt ook wel het woord "sociaal" of "maatschappij" gebruikt.

³ Voor veel consumenten is het niet eenvoudig om duurzamer in te kopen, bijvoorbeeld vanwege de kosten, door de invloed van reclame, omdat we soms last hebben van het rebound effect [53], of omdat het ingewikkeld is, bijvoorbeeld door ontbrekende informatie [54].

⁴ Bedrijven die duurzaam opereren floreren nog niet altijd, omdat ze moeten concurreren met goedkopere bedrijven die minder duurzaam zijn, terwijl prijs vaak een belangrijk (of het enige) gunningscriterium is.

⁵ Duurzame wetgeving zou het speelveld eerlijker kunnen maken voor duurzame bedrijven, maar deze loopt doorgaans niet voorop of wordt nog niet voldoende gehandhaafd [59]. De oplossing die Pigou [55] lang geleden opperde, om via belastingen de echte prijs te gaan betalen is nog niet volledig ingevoerd.

Uiteraard kunnen al deze partijen en onderwerpen bijdragen aan een duurzamere wereld. Maar toch denk ik dat *publieke inkoop* een belangrijke vooruitlopende rol heeft voor de verduurzaming van onze maatschappij.

Allereerst denk ik dat *inkoop* van belang is, omdat als alleen nog maar duurzaam wordt ingekocht, duurzaam aanbod kan toenemen en niet-duurzaam aanbod zal opdrogen. Specifiek voor *publieke inkoop* zijn er meerdere redenen waarom het zich goed leent voor een vooruitlopende rol:

- *Schaal*

Overheden kopen in veel markten veel en vaak in. In 2022 is dit waarschijnlijk rond de 200.000 keer voor in totaal rond de € 100 miljard^{6,7,8}. Daarmee dragen Nederlandse overheden voor 12% bij aan de Nederlandse CO₂-uitstoot en gebruiken ze 13% van de mineralen [1]⁹. Door duurzaam in te kopen, kunnen overheden op grote schaal gedrag veranderen, ook van grote (vervuilende) bedrijven. Dit heeft niet alleen een direct effect, maar ook een

⁶ Een lage inschatting voor het totale inkoopvolume in 2022 heb ik berekend door eerdere metingen over 2009, 2015, 2017, 2018 en 2019 (zie onder andere [50]) lineair te extrapoleren. Deze inschatting komt uit op circa € 95 miljard. Daarbij heb ik geen rekening gehouden met de stijgende inflatie en extra inkoopkosten die in 2022 zijn gemaakt als gevolg van COVID-19. Een hoge(re) inschatting is circa € 105 miljard en heb ik berekend door ervan uit te gaan dat circa 30% van de totale overheidsuitgaven over 2022 inkoopgerelateerde uitgaven zijn, wat ongeveer het geval was in de jaren 2015, 2017, 2018 en 2019.

⁷ De Europese Commissie gebruikt een andere definitie voor overheidsinkoop (inclusief zorginkoop door zorgkantoren en -verzekeraars) en komt tot een bedrag dat ongeveer twee keer zo hoog is [49].

⁸ Europese overheden kopen in totaal voor circa € 2.000 miljard in per jaar [52]. Wereldwijd is het bedrag ongeveer \$ 13.000 miljard [56]. Er worden ook wel andere bedragen genoemd, maar die wijken niet veel af.

⁹ Wereldwijd worden soortgelijke waardes gerapporteerd [9].

indirect effect als bedrijven hun aanbod ook voor niet-overheden verduurzamen [2]¹⁰;

- *Het goede voorbeeld en (morele) verantwoordelijkheid*
Overheden horen het goede voorbeeld te geven [3, 4]. Ook wordt vaak aangegeven dat er een morele verantwoordelijkheid is voor verduurzaming voor welvarende en hoogopgeleide landen die veel broeikasgassen uitstoten¹¹. Overheden hebben in beginsel dan ook geen wetgeving nodig om inkoopgedrag te veranderen, hoewel dat wel zou helpen [5];
- *Risicocapaciteit, professionele capaciteit en kennis*
Overheden kunnen grotere risico's op zich nemen en professionele capaciteit en kennis organiseren voor duurzaam inkopen en opdrachtgeverschap. Dit geldt vooral voor grotere overheden, maar ook voor kleinere [6], al dan niet via samenwerking [7, 8];
- *Positieve en risicoverlagende business case*
Overheden zijn op de lange termijn gebaat bij milieuvriendelijke inkoop, omdat het voorkomen van vervuiling veel goedkoper is dan achteraf schade opruimen. Daarnaast zijn de meerkosten van duurzaam inkopen beperkt, mogelijk 'slechts' tussen de 1 en 6% [9, 10]. Dit terwijl de lange-termijn risico's van niet-duurzaam inkopen groot zijn [10];
- *Bijdrage aan diverse doelen*
Circulaire en klimaatneutrale inkoop verlaagt ook onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en grondstoffen en maakt toeleveringsketens betrouwbaarder. Tenslotte draagt duurzaam inkopen bij aan andere belangrijke doelen van

¹⁰ Omdat de schaal verspreid is over veel overheden, is het wel nodig om met beleid of 'missies' richting te geven aan duurzame innovatiegerichte inkoop die schaal nodig heeft. Soortgelijke overheidsmissies hebben eerder al bewezen dat ze allerlei voordelen kunnen bieden voor onze maatschappij, zoals de vele spin-offs uit het Apollo-project en Coronavaccins [58].

¹¹ In Nederland is dat per persoon meer dan twee keer zoveel als het wereldwijde gemiddelde [51].

overheden, zoals minder conflictsituaties [11], een veiligere omgeving en een gezondere wereld [12].

Er zijn ook redenen te bedenken waarom publieke inkoop zich niet of minder goed leent voor een vooruitlopende rol voor de verduurzaming van onze maatschappij. Daarbij denk ik vooral aan de complexiteit van het monitoren van duurzaamheid. Hier kan zelfs misbruik van worden gemaakt door de Don Corleones [13], of actueler, de Don Savastano's van deze wereld, bijvoorbeeld door ronkende beloftes in offertes voor de (verre) toekomst niet na te komen. Naast het monitoringsprobleem zijn er uitdagingen als een gebrek aan tijd en kennis, gescheiden budgetten en te weinig druk of ervaren noodzaak.

Als u gegeven deze uitdagingen vindt dat publieke duurzame inkoop niet vooraan zou moeten staan, dan bent u het hopelijk nog wel met mij eens dat zij in het voorste startvak hoort te staan. Daarbij hoeft duurzame inkoop niet aan elke 'race' mee te doen, maar wel aan die inkooptrajecten die kansrijk zijn voor duurzaam succes.

De leerstoelpijlers: de goede dingen doen en de dingen goed doen

Voor het onderzoek dat we doen vanuit de leerstoel maken we onderscheid naar twee pijlers. De eerste pijler richt zich op de goede dingen doen. De tweede pijler richt zich op de dingen goed doen. In de context van publieke inkoop betekent dit dat we willen onderzoeken hoe duurzaam inkopen versneld kan worden (vaker het goede doen). En daarnaast hoe we efficiënter kunnen inkopen (de dingen goed doen). De pijlers gaan ook hand in hand. Bijvoorbeeld duurzaam inkopen moet wel efficiënt worden gedaan en daadwerkelijk tot duurzaamheid leiden.

Verder verdeel ik onze onderzoeksvragen over vier categorieën:

1. Ontwikkelingen monitoren;
2. Mechanismen begrijpen;
3. Effecten meten;
4. Richting geven.

In het vervolg van deze oratie zal ik voor de verschillende categorieën verschillende voorbeelden van onderzoeksvragen noemen.

De pijlers zijn ook praktisch van belang. Ze zijn namelijk mede gebaseerd op de gesprekken die ik na aanvang van de leerstoel heb gevoerd met de brede groep van sponsors van de leerstoel, namelijk met vertegenwoordigers van de Ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Directoraat-generaal Overheidsorganisatie en Justitie en Veiligheid, de gemeentes Amsterdam en Den Haag, de Belastingdienst, de Nationale Politie, de Haagse Inkoop samenwerking (HIS), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Stichting Rijk, in samenwerking met Nevi. Onderdelen van beide pijlers zijn in elk gesprek aan bod gekomen.

Leeswijzer

Het vervolg van deze oratie heb ik opgedeeld in drie delen:

1. *Een geschiedenis over inkopen op basis van prijs, kwaliteit, milieu en mens*

Ik begin met het schetsen van een geschiedenis over het inkopen op basis van prijs, kwaliteit, milieu en mens. Aan het einde van deel 1 stel ik vast dat we ons steeds bewuster zijn geworden van het belang van duurzame publieke inkoop, maar het nog relatief weinig toepassen. Als een betere wereld begint bij publieke inkoop, dan is er nog veel te doen;

2. *Een wereld aan mogelijkheden om vandaag nog duurzamer in te kopen*

In deel 2 sta ik stil bij het hier en nu. Ik geef aan wat we vandaag al kunnen doen als we duurzamer in willen kopen en dit willen versnellen. Ik ga daarvoor in op inkoopbeleid, -proces en -techniek.

Aan het einde van deel 2 stel ik vast dat er veel mogelijkheden zijn om duurzaam in te kopen en om dit te versnellen;

3. *Een blik op de toekomst en de bijdrage van de leerstoel*

Ik sluit in deel 3 af met een korte blik op de toekomst. Gaat het lukken om meer bij te dragen aan een betere wereld met publieke inkoop? En hoe kan de leerstoel daaraan bijdragen?

Steeds waar het relevant is, geef ik aan hoe we via de leerstoel proberen bij te dragen aan de vragen en uitdagingen die ik in deze oratie benoem. Daarbij verwijst ik naar diverse typen onderzoek (van studentopdrachten tot aan promotie-onderzoek) dat we vanuit de leerstoel gebruiken om wetenschappelijke kennis te genereren.

Deel 1. Een geschiedenis over inkopen op basis van prijs, kwaliteit, milieu en mens

In deel 1 van deze oratie licht ik de geschiedenis toe van inkopen door Nederlandse overheden op basis van prijs, kwaliteit, milieu en mens. Daarmee probeer ik u mee te nemen in de verschillende denkbeelden en inzichten in verschillende tijdsperiodes over deze onderwerpen.

Om de context van deze oratie ook als niet-publieke-inkoper te kunnen begrijpen, geef ik kort enige context mee over wat publieke inkoop is.

Een in Nederland veelgebruikte definitie voor inkoop is “alles waar een externe factuur tegenover staat” [14]. Als alle facturen die overheden jaarlijks ontvangen bij elkaar worden opgeteld, dan komen we uit op het eerdergenoemde bedrag van ongeveer € 100 miljard. Dit wordt voor iets meer dan de helft uitgegeven door lokale overheden, zoals gemeentes en provincies. Ongeveer voor een derde door centrale overheden en de rest door overige publieke organisaties, zoals academische ziekenhuizen en sociale zekerheidsfondsen. Vrijwel alle inkopen zijn relatief hele kleine of kleine opdrachten (circa 96% in aantallen en 66% in geld). De rest gaat over bepaalde drempelwaardes¹² heen en moet Europees worden aanbesteed.

¹² Voor producten en diensten voor de centrale overheid is de drempel € 140.000. Voor de decentrale overheid is deze drempel € 215.000. Voor defensie en speciale sectorbedrijven is deze drempel € 431.000. Voor bouw en infrastructuur en voor concessies is de drempel voor alle overheden hetzelfde: € 5.382.000. Voor sociale en andere specifieke diensten is de drempel voor decentrale overheden € 750.000 en voor de speciale sector € 1.000.000. De drempels zijn vastgesteld rekening houdend met transactiekosten en verwachte internationale concurrentie. Er wordt dus minder snel internationale concurrentie verwacht voor bijvoorbeeld bouw en infrastructuur vergeleken met producten en diensten.

Als een overheid een opdracht verleent aan een leverancier, dan noemen we dat het 'gunnen van een opdracht'. Hoewel het woord 'gunnen' zou kunnen suggereren dat een winnende leverancier een gunst wordt verleend, is dat niet de bedoeling en normaal gesproken ook niet het geval. Onder andere om dit in goede banen te leiden is er een Aanbestedingswet voor overheden. Dit is een uitgebreid document, dat vooral is gebaseerd op vier principes: non-discriminatie (geen onderscheid maken naar nationaliteit), gelijke behandeling (leveranciers die deelnemen aan een aanbesteding moeten objectief en op dezelfde manier worden behandeld), transparantie (het moet onder andere duidelijk zijn hoe wordt beoordeeld en beslissingen moeten worden gemotiveerd) en proportionaliteit (onder andere de eisen en de omvang van een offerte-uitvraag moeten in verhouding staan tot de aard en grootte van de opdracht).

De Aanbestedingswet krijgt geregeld het verwijt dat er hierdoor niet goed kan worden ingekocht, maar dat is een mythe. Ook binnen de regels is er veel ruimte om effectief en efficiënt in te kopen. Er komt door de regels wel wat meer bij kijken, maar daar krijgen we veel voor terug. Denk daarbij aan gelijke spelregels voor heel Europa voor internationale leveranciers, maar vooral aan eerlijkere beslissingen. Elisabetta Manunza stelt zelfs dat aanbestedingsregels tot de *kern* van het democratisch proces behoren [62].

Hele kleine opdrachten worden vaak 1-op-1 gegund. Grotere opdrachten meestal via een vorm van competitie, bijvoorbeeld door meerdere offertes uit te vragen. Europese aanbestedingen verlopen meestal via een openbare procedure (77%): elk bedrijf mag dan een offerte indienen en die moet gelijk goed zijn. Onderhandelen mag niet.

Overheden besteden vooral diensten Europees aan (57%, bijvoorbeeld openbaar vervoer en facilitair management), in mindere mate producten (30%, bijvoorbeeld strooizout en helikopters) en voor de rest bouw en infrastructuur (12%, bijvoorbeeld gebouwen en wegen) [15].

Soms organiseert een overheid voorafgaand aan de offerteronde een prekwalificatieronde (20%). Dan mogen alleen leveranciers een offerte indienen die door de kwalificatie komen. De meeste overige aanbestedingsprocedures (3%) hebben een innovatie-, onderhandelings- of dialoogcomponent [15].

Bij competities gunt een overheid aan de leverancier die voldoet aan de eisen en het beste scoort op een of meerdere gunningscriteria. Deze gunningscriteria kunnen we onderverdelen in prijs, kwaliteit en milieu en mens:

- Met prijs bedoel ik de eventuele aanschafkosten, gebruikskosten en overige kosten. Ik gebruik het woord 'eventueel' omdat er niet altijd aanschafkosten, gebruikskosten of overige kosten zijn. Deze toga heb ik bijvoorbeeld niet aangeschaft, maar deel ik via het togefonds van de universiteit via een eenmalige inleg;
- Met kwaliteit bedoel ik bijvoorbeeld het comfort, de uitstraling en de pasvorm van deze toga. Dit zijn aspecten die in ieder geval de gebruiker merkt;
- Met milieu en mens bedoel ik bijvoorbeeld CO₂-uitstoot, circulariteit en arbeidsomstandigheden. Deze aspecten zijn vaak lastig te meten en monitoren, omdat ze meestal uit het zicht gebeuren. De togamaakster kan bijvoorbeeld niet monitoren wat de arbeidsomstandigheden zijn tijdens het maken van elke meter stof die ze koopt. Wat zij doet is zaken doen met een beperkt aantal leveranciers die ze goed kent en door samen met andere inkopers enkele signalen in de gaten te houden die ik hier niet zal verklappen.

3 november 1635: weinig aandacht voor aanbesteden

Ik begin deze korte geschiedenis op een dag, 3 november 1635, die geen link heeft met inkoop, maar die ik heb gekozen omdat ik het een bijzondere toevaligheid vind. Dit was de dag dat prof. Bernardus Schotanus zijn oratie hield aan de Illustere School in Utrecht, de

voorganger van de Universiteit Utrecht. In dezelfde week plus 385 jaar zou ik deze oratie oorspronkelijk hebben gehouden, ware het niet dat een pandemie over alles heen denderde. Bernardus Schotanus was vanaf de oprichtingsdatum van onze universiteit (26 maart 1636) hoogleraar in de rechten *en* wiskunde [16], in onze tijd een bijzondere combinatie, en was de eerste rector magnificus van de universiteit. Om toch een link met inkoop te maken: in de tijd van Bernardus Schotanus waren er nog geen aanbestedingsregels en werd er niet vaak aanbesteed. Als dit al gebeurde, was dit doorgaans met prijsveilingen.

11 november 1815: toenemend aantal gunningen op prijs

Pas (of al) vanaf 11 november 1815 werd publieke inkoop een serieuzer vakgebied met de eerste aanbestedingswetgeving. Ook in deze tijd kochten Nederlandse overheden vooral in op basis van de laagste prijs. Dat betekent niet dat kwaliteit onbelangrijk was. Minimale kwaliteit werd geprobeerd te borgen met eisen. Soms waren er ook sociale eisen, zoals een werkdag van maximaal 10 uur voor bepaalde overheidscontracten [17, 18]. Maar meestal werden aanbestedingen gewonnen door de goedkoopste leveranciers die leken te voldoen aan de eisen. Verbeteringen in inkoop werden in deze periode bijvoorbeeld gedaan door te gaan werken met contracten in plaats van mondelinge afspraken en door corruptie tegen te gaan. We werden steeds alerter op de Don Savastano's van deze wereld.

Kortom, het belang van publieke inkoop en de kennis over aanbesteden neemt langzaam toe, waarbij de overheid aanbestedingen meestal gunt op basis van de laagste prijs.

16 augustus 1971: toenemend bewustzijn van belang kwaliteit

We gaan naar 1971. Een jaar waarin het belang van kwaliteit niet alleen in het voetbal duidelijk werd met de winst door Ajax van de Europa Cup. In dit jaar worden namelijk ook de eerste Europese richtlijnen die

betrekking hebben op aanbesteden gepubliceerd. Daardoor neemt de Nederlandse overheid voor het eerst expliciet in de wet op dat men niet alleen op basis van laagste prijs mag inkopen, maar dat men kwaliteit ook *mag* meewegen.

Dit is een belangrijke vooruitgang, want er kleven meerdere nadelen aan laagste prijs inkoop. Om te beginnen legt laagste prijs inkoop uiteraard een grote druk op alleen de prijs (zie ook figuur 1). Er is geen 'ventiel' waarop leveranciers zich kunnen onderscheiden anders dan prijs. Een leverancier die innovatief is en veel meer kwaliteit kan bieden dan de minimale eisen, belooft u niet als u gunt op alleen prijs. Er ontstaat dus een prikkel bij leveranciers om net te voldoen aan de eisen en om dit zo goedkoop mogelijk te doen. Een andere prikkel die ontstaat is om fouten in de aanbestedingsdocumenten niet te melden tijdens de aanbesteding, maar om na gunning om meerwerk te vragen om de fouten te repareren.



Figuur 1, inkopen op basis van de laagste prijs

Ondanks de expliciete mogelijkheid in de wet en veel inspanningen om overheden te verleiden om meer in te kopen op basis van prijs *en* kwaliteit, gebeurde dit nog niet volop in alle sectoren. In 2008 gunde de Nederlandse overheid 70% van de Europese aanbestedingen voor bouwkundige en civieltechnische opdrachten op basis van de laagste prijs. De prijsfocus zien we ook terug in bijvoorbeeld de Europese aanbestedingsformulieren die overheden gebruiken om aan te kondigen dat een overheidsopdracht gegund is. De contractwaarde is een verplicht veld – wat Nederland overigens veruit als slechtste invult

van alle lidstaten – maar de scores op kwalitatieve gunningscriteria hoeft men niet in te vullen.

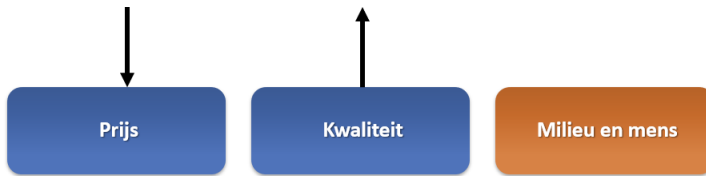
Kortom, we zijn ondertussen in een tijd beland waarin meer en meer aanbestedingen plaatsvinden die in diverse sectoren nog vooral gericht zijn op laagste prijs. Wel worden we ons steeds meer bewust van de nadelen van deze systematiek.

1 april 2013: toenemend aantal gunningen op prijs en kwaliteit

Circa 200 jaar na de eerste Aanbestedingswet gebeurde er iets bijzonders voor inkoopend Nederland. Het werd per 1 april 2013 *verplicht* om in te kopen op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding, tenzij er een goede reden was om in te kopen op basis van de laagste prijs of kosten. Dit heeft effect gehad. Het percentage laagste-prijs aanbestedingen voor grote bouw en infrastructuur opdrachten is van 70% in 2008 gedaald naar 28% in 2021.

Nu zou het ook zo kunnen zijn dat de wet slechts in heeft gesprongen op een trend die er al was. Echter, als we kijken naar bijvoorbeeld Duitsland, dan zien we dat het aantal laagste-prijs aanbestedingen daar juist toeneemt. Het percentage laagste-prijs aanbestedingen voor grote bouw en infrastructuur opdrachten is daar van 50% in 2008 gestegen naar 94% in 2021.

De nieuwe wet leidde tot veel ontwikkelingen. We hebben alleen nog geen goed beeld van de effectiviteit van de wetswijziging. Krijgt de overheid nu daadwerkelijk betere offertes en contracteert ze betere leveranciers? Dit zou in eerste instantie verwacht kunnen worden: er is nu namelijk een extra 'kwaliteitsventiel' bijgekomen waarop leveranciers zich kunnen onderscheiden (zie ook figuur 2). Er is nu druk om de prijs zo laag mogelijk te houden en druk op kwaliteit om dit zo hoog mogelijk te maken. Nu hebben leveranciers die kwalitatief beter zijn, maar ook wat duurder, ook kans om aanbestedingen te winnen.



Figuur 2, inkopen op basis van prijs en kwaliteit

Aan de andere kant: misschien is het wel een goed idee om in te kopen op basis van prijs en kwaliteit, maar lukt het overheden niet goed om dit efficiënt en effectief te doen. Of misschien maken leveranciers met 'connecties' wel meer misbruik door zich beter te laten beoordelen door die connecties. Dit zijn onderwerpen waar Marly Celis, Vítězslav Titl en ik onderzoek naar gaan doen. Wat zijn de positieve en negatieve effecten van het verplicht inkopen op basis van prijs en kwaliteit? Daarbij bouwen we voort op eerder werk van Titl gericht op politieke connecties en publieke inkoop [19, 20, 21]. En daarbij denk ik dat een betere wereld ook bij publieke inkoop begint als het gaat om het voorkomen en tegengaan van corruptie bij overheidsactiviteiten. In diverse onderzoeken naar overheidsactiviteiten die gevoelig zijn voor corruptie staat publieke inkoop (vrijwel) bovenaan¹³.

We hebben al wel een beeld van algemene trends als gevolg van de wetswijziging. Zo kwamen tenderdesks en tenderadviesbureaus op om leveranciers te helpen met het schrijven van offertes die 'SMART' moesten zijn en moesten 'ontzorgen'¹⁴. Overheden maakten nog geregeld fouten met gunningsmodellen. Prijs was vaak nog (onbewust) doorslaggevend. Men gebruikt ook nog steeds relatieve scoremethodes

¹³ Een succesvol voorbeeld voor het tegengaan van corruptie is de invoering in 2015 van een transparant en open source publieke inkoopstelsel (ProZorro) in Oekraïne [61].

¹⁴ Beide woorden vind ik niet verstandig om te gebruiken om de kwaliteit van offertes te beoordelen, omdat ze niet specifiek genoeg zijn.

voor prijs, ondanks herhaaldelijke waarschuwingen door zowel juristen, bedrijfskundigen als economen om dit niet te doen [22, 23, 24, 25]. Ook zogeheten monetaire gunningsmethodes als gunnen op waarde past men niet altijd toe zoals bedoeld. Bijvoorbeeld door veel te weinig of veel te veel gewicht te geven aan kwaliteit.

Maar al doende leren we en we zijn steeds beter in staat om in te kopen op basis van prijs en kwaliteit. Zo past de HIS (een grote inkoopende overheidsorganisatie voor zes ministeries), relatieve scoremethodes alleen nog maar toe bij hoge uitzondering.

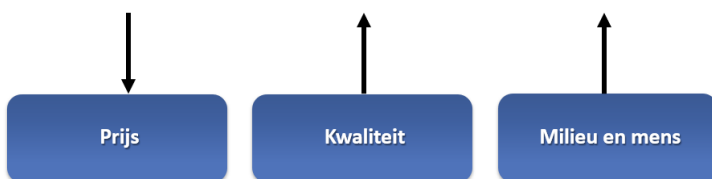
Kortom, hoewel nog niet altijd succesvol, worden we steeds beter in het inkopen op basis van prijs en kwaliteit.

28 oktober 2019: toenemend bewustzijn van belang milieu en mens

Met het inkopen op basis van prijs en kwaliteit kopen overheden nog niet direct ook milieuvriendelijk of sociaal in. Een kwalitatief goed product hoeft namelijk niet ook goed voor milieu of mens te zijn. Dit merkt u als consument ook. Als u alleen rekening houdt met prijs en kwaliteit voor uw persoonlijk aankopen, dan koopt u geen biologische producten of producten met een 'echt' keurmerk en neemt u het vliegtuig voor een korte vlucht in plaats van de trein.

Als overheden alleen rekening houden met prijs en kwaliteit wint doorgaans een leverancier die het milieu meer belast of de mens kant minder aandacht geeft, omdat deze meestal goedkoper is dan een leverancier die het milieu niet belast en sociaal is. Als u inkoop op basis van alleen prijs en kwaliteit, dan betaalt u daardoor vaak niet de 'echte' prijs voor onze maatschappij. Het nieuwe Rijksinkoopbeleid dat op 28 oktober 2019 werd gepubliceerd probeert hier wezenlijk verandering in aan te brengen. Onder andere stelt het nieuwe beleid dat het de *kern* is van publieke inkoop om het in te zetten voor milieu, mens en innovatie.

Als inkopende overheden meer rekening houden met milieu en mens, zijn er drie ventielen (zie figuur 3)¹⁵: een voor een zo laag mogelijk prijs, een voor een zo hoog mogelijke kwaliteit en een voor een zo hoog mogelijke bijdrage aan milieu en mens¹⁶. Als een inkoper met al deze aspecten rekening houdt, dan hebben duurzamere leveranciers die iets duurder zijn, ook kans om aanbestedingen te winnen.



Figuur 3, inkopen op basis van prijs, kwaliteit, milieu en mens

Maar hoewel een inkoper het moet motiveren als deze geen rekening houdt met *kwaliteit* bij het gunnen van een opdracht, hoeft een inkoper die geen rekening houdt met *milieu en mens* dit nog niet te motiveren. Dit is opvallend, aangezien men andere op het oog 'kleinere' keuzes die in het belang zijn van het midden- en kleinbedrijf (mkb), zoals clusteren en niet-opdelen in percelen, *wel* moet motiveren (zie ook paragraaf 3.4). Voor een nieuwe Aanbestedingswet hoop ik dat de lobby voor milieu en mens sterker of in ieder geval even sterk zal zijn als de lobby's voor andere belangen.

Bovenstaande zou geen probleem zijn (d.w.z. het niet hoeven te motiveren als men niet duurzaam inkoopt), als elke inkoper altijd rekening zou houden met milieu en mens. Zoals ik eerder al aangaf: dat

¹⁵ Of vier als milieu en mens als separate onderwerpen worden beschouwd.

¹⁶ Dit wordt ondertussen complex voor veel aanbestedingen. Als alternatief zijn er ook eenvoudigere varianten te bedenken. Bijvoorbeeld door prijs en kwaliteit vast te zetten met minimale eisen en door alleen te gunnen op duurzaamheid.

is niet het geval. En als het al gebeurt, dan is het vaak nog een onderwerp dat 'erbij' komt.

Er zou ook geen probleem zijn als duurzame publieke inkoop niet effectief zou zijn. Maar dat is niet zo: echte circulaire publieke inkoop (geen *green washing*) is nog niet altijd effectief, maar vaak wel [26]. Biologische publieke inkoop leidt ook wel degelijk tot veranderingen in duurzamer aanbod [27], waar mogelijk andere afnemers dan overheden ook van profiteren. En Nederland is met afstand koploper als het gaat om de inzet van nul-emissiebusen voor openbaar vervoer [28], wat terug te leiden is naar een landelijk bestuursconvenant met inkoopgerelateerde afspraken over bussen en hernieuwbare energie. Tot slot zou het geen probleem zijn als er niet duurzaam zou worden ingekocht, als er geen duurzaam (potentieel) marktaanbod zou zijn. We zien alleen dat sommige overheden wel duurzaam inkopen in bepaalde markten, wat er op duidt dat er duurzaam aanbod is, terwijl andere overheden in dezelfde markten niet duurzaam inkopen. Dat blijkt uit de eerste onderzoeken die voor de leerstoel zijn uitgevoerd [29, 30]. Andere onderzoeken bevestigen dit beeld. Zij en collega's [26] laten bijvoorbeeld zien dat zelfs voor productgroepen waarvan experts aangeven dat circulariteit van groot belang is, dit slechts in 43% van de aanbestedingen aandacht krijgt.

Kortom, we bevinden ons momenteel in de bijzondere situatie dat inkopers diverse keuzes moeten motiveren, maar ze hoeven het *niet* te motiveren als ze geen rekening houden met milieu en mens. In een tijd waarin het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) aangeeft dat uitstoot vóór 2030 fors moet worden gereduceerd en er een belangrijke rol is voor publieke inkoop, kopen overheden vaak nog niet duurzaam in.

Deel 2. Een wereld aan mogelijkheden om vandaag nog duurzamer in te kopen

Van het verleden ga ik nu naar de dag van vandaag. Als een betere wereld begint met publieke inkoop en overheden kopen nog (te) weinig duurzaam in, wat kunnen we daar vandaag al aan doen? In deel 2 van deze oratie ga ik in op drie onderwerpen die overheden kunnen helpen om duurzamer in te kopen: inkoopbeleid, inkoopproces en inkooptechniek. Hiermee wil ik niet zeggen dat andere onderwerpen niet of minder belangrijk zijn. Bijvoorbeeld duurzaam opdrachtgeverschap en duurzaam contractmanagement zijn ook van groot belang. Maar gegeven de beschikbare tijd beperk ik mij tot drie onderwerpen. Waar van toepassing, zal ik ook aangeven hoe we via de leerstoel bijdragen aan deze onderwerpen.

1. Inkoopbeleid: richting geven aan duurzaam inkopen

Inkoopbeleid is een belangrijk instrument om – vooruitlopend op wetgeving – snel richting te geven aan duurzame publieke inkoop. Als gevolg van het Rijksinkoopbeleid 'Inkopen met impact' en de daaraan gekoppelde actieplannen is de Rijksoverheid ongeveer twee keer zo vaak duurzaam gaan inkopen binnen een jaar tijd. Dit blijkt uit onderzoek van Van Berkel en mijzelf [30]. In het onderzoek zijn we ook nagegaan in welke mate gemeentes duurzamer zijn gaan inkopen. In hetzelfde jaar is de duurzame inkoop door gemeentes – die niet door het Rijksinkoopbeleid worden beïnvloed¹⁷ – vrijwel onveranderd gebleven voor soortgelijke aankopen.

¹⁷ Gemeenten waren gekozen als controlegroep, omdat zij niet onder de reikwijdte van 'Inkopen met impact' vallen en wij vermoedden dat hun inkoopbeleid nog geregeld weinig richting geeft aan duurzaam inkopen. Timpen en Campfens bevestigden ons beeld: uit hun onderzoek volgt dat inkoopbeleid van veel gemeentes verouderd is [36].

Hoewel we al een goed beeld hebben hoe een beleidsstuk *procesmatig* tot stand moet komen en wat barrières en stimuli voor duurzaam inkopen zijn, is er naar mijn weten nog geen onderzoek dat aangeeft wanneer welke concrete *inhoudelijke* onderwerpen in duurzaam inkoopbeleid (al dan niet gecombineerd) effectief zijn. Ik heb wel enkele onderwerpen in gedachten die daarmee ook interessant zijn voor verder onderzoek. Vijf ervan komen aan bod in de volgende paragrafen.

1.1 Standaard duurzaam inkopen, en anders motiveren

Duurzaam inkopen beschouwt men nog vaak als (te) vrijblijvend [31]. Deze vrijblijvendheid verkleint u als het via inkoopbeleid (of via een actieplan of een manifest) 'de standaard' wordt om in te kopen op basis van prijs, kwaliteit *en* milieu en mens. Uiteraard tenzij er een goede reden is om dat niet te doen (*comply or explain*)¹⁸. Bijvoorbeeld als er echt sprake is van urgentie. Deze motivering moet niet (alleen) intern worden gedeeld, maar (ook) extern. Dan kunnen duurzame of sociale leveranciers die interesse hebben om deel te nemen aan het inkooptraject bezwaar maken als de motivering onvoldoende is. Ook andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties en burgers, kunnen dit doen. Het *explain*-gedeelte mag namelijk niet makkelijk zijn.

Een risico is nog steeds dat inkopers van elkaar gaan afkijken welke motivaties ermee door kunnen om niet duurzaam in te kopen. Maar dit gaat uit van een scenario dat inkopers niet duurzaam zouden willen inkopen. Ik geloof in lijn met Bregman [32] dat de meeste inkopers (en verkopers) deugen. Ik hoop wel dat inkopers meer van elkaar gaan

¹⁸ Het gaat hier om een algemene verplichting die kan worden ingevuld met duurzame eisen, met gunningscriteria, met een duurzaam inkoopmodel, et cetera. Het gaat dus niet om een specifieke verplichting voor bijvoorbeeld het verplicht voorschrijven van een label of het verplicht toepassen van een duurzaam gunningscriterium.

afkijken, maar dat ze dat doen voor succesvolle duurzame inkooptechnieken. Hoewel ons op school is geleerd dat afkijken slecht is, kan afkijken dus ook heel nuttig zijn [33]. Onze huidige inkoopssystemen zijn alleen nog niet goed ingericht op afkijken van elkaar. Hoewel competentiecentra zoals PIANOo helpen met het verspreiden van goede voorbeelden, is er niet één inkoopplatform waarop alle inkoopdocumenten terug te vinden zijn. Inlogschermen of complexe websites verstoppen veel inkoopdocumenten die eigenlijk openbaar zouden moeten zijn. Daarnaast beschikken Europese en nationale inkoopplatforms als TED en TenderNed nog niet over bijvoorbeeld een reviewfunctie, waarmee leveranciers en inkopers aan kunnen geven wat goede en minder goede voorbeelden zijn. Hier lijken dus kansen te liggen.

Aanvullend op een *comply or explain* regel kunnen minimale inspanningen voorgeschreven worden, zoals het verplichte gebruik van duurzame keurmerken, een *social return* percentage of de Europese 'GPP gunningscriteria'. Het voordeel hiervan is dat het relatief eenvoudig is en dat er wordt gestandaardiseerd. Minimale inspanningen zoals keurmerken moeten naar mijn mening echter altijd aanvullend zijn, want als alleen minimale inzet wordt vereist, dan lijkt de kans groot dat duurzame inzet daar vaak bij blijft [34]. Ook bestaat het risico – gegeven de grote diversiteit aan aanbestedingen – dat standardeisen of -wensen niet haalbaar zijn, er geen ruimte voor maatwerk is of dat er geen draagvlak is. De eisen of wensen staan dan wel in de inkoopdocumenten, maar worden niet per se gerealiseerd. Op papier wordt er dan '100%' duurzaam ingekocht, want er wordt voldaan aan de verplichtingen, maar in de praktijk zou de impact beperkt kunnen zijn tot wat toch al vaak de 'standaard' is in de markt.

1.2 Prioriteren van inkoopcategorieën

Een beleidsmatige verplichting om duurzaam in te kopen brengt de uitdaging met zich mee om te bepalen welke milieu- en mensaspecten het meest van belang zijn voor een inkooptraject. Capaciteit is immers

beperkt en duurzaamheid is een breed begrip. Inkoopbeleid kan hiervoor richting geven door het stellen van prioriteiten. Inkoopbeleid zou vooral moeten focussen op die inkoopcategorieën die de meeste impact hebben op milieu en mens. Vervolgens kan men voor elke geprioriteerde inkoopcategorie aangeven welk type duurzaamheid het meest van belang is, zoals ook is gedaan in 'Inkopen met impact'. Voor de categorie externe inhuur is bijvoorbeeld inclusie en diversiteit meer van belang. Voor de categorie infrastructuur is bijvoorbeeld circulariteit en CO₂-uitstoot meer van belang.

1.3 Een standaard afwegingshulpmiddel voor elke aanbesteding

Ik ken niet het exacte getal, maar Nederlandse overheden met enig inkoopvolume (dus niet de allerkleinsten) doorlopen honderden tot duizenden vaak zeer diverse inkooptrajecten per jaar. Inkoopbeleid is te generiek om voor elk inkooptraject voor te schrijven hoe in te kopen. Wel kunt u via inkoopbeleid voorschrijven dat men per aanbesteding een maatwerkafweging moet maken voor wat de belangrijkste milieu- en mensaspecten zijn om op te focussen, bijvoorbeeld met het Ambitieweb. Randvoorwaardelijk voor de onderwerpen waarop de focus komt te liggen, is dat ze impactvol, meetbaar en te monitoren, onderscheidend en haalbaar moeten zijn. Het maken van een maatwerkafweging komt ook terug in de wijze waarop de togamaakster haar stoffen inkoop. Welk ambitieniveau is bijvoorbeeld haalbaar voor het onderdeel 'biobased' uit het Ambitieweb? Kunnen toga's al van bamboe worden gemaakt of is dat nog een ambitiestap te ver?

1.4 Met gunningsmodellen richting geven

Ook met gunningsmodellen kunnen overheden inkoop duurzamer maken. Inkoopbeleid kan hiervoor richting geven voor de gehele organisatie. Hieronder geef ik drie voorbeelden:

1. Beste prijs-kwaliteit-duurzaamheid verhouding in plaats van beste prijs-kwaliteit verhouding

Omdat in de term beste prijs-kwaliteit verhouding de aspecten milieu en mens vallen onder het woord 'kwaliteit' loopt u het risico

deze aspecten te vergeten, op het laatste moment pas toe te voegen of te weinig gewicht te geven. Door in uw templates voor offerte-uitvragen en voor gunningsmodellen als ‘standaard’ beste prijs-kwaliteit-duurzaamheid verhouding¹⁹ op te nemen met als beginwaarde 33,3% voor het gewicht van elk onderdeel (om later te verfijnen afhankelijk van de situatie), zet u duurzaamheid op gelijke hoogte als prijs en kwaliteit;

2. *Maak wat recht is krom, behalve voor mens en milieu*

Scoretabellen voor de beoordeling van kwaliteitsgunningscriteria belonen het vrijwel altijd als een leverancier meer of veel meer kwaliteit aanbiedt dan ‘voldoende’ kwaliteit. Daar hoeft u niet geheel van af te stappen, maar u kunt er wel voor kiezen om deze prikkel ‘standaard’ kleiner te maken. Bijvoorbeeld door de scores voor kwaliteit te veranderen van kolom 2 (een rechte lijn) naar kolom 3 (een kromme lijn) in de onderstaande tabel:

Beoordeling	Oude score kwaliteit	Nieuwe score kwaliteit
Zeer goede beoordeling, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 9 of hoger	100%	100%
Goede beoordeling, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 8	75%	90%
Ruim voldoende beoordeling, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 7	50%	80%
Voldoende beoordeling, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 6	25%	40%
Onvoldoende beoordeling, vergelijkbaar met een rapportcijfer rond de 5	0%	0%

Tabel 1. Oude en nieuwe scores voor kwaliteit

¹⁹ Hier staat ‘duurzaamheid’ voor milieu en mens.

Hierdoor ontstaat er voor kwaliteit een prikkel voor leveranciers om in ieder geval 'ruim voldoende' aan te bieden, maar daarna is er geen sterke prikkel meer om nog meer te investeren in kwaliteit. Eigenlijk zegt u hiermee: ruim voldoende is 'goed' genoeg. Hetzelfde kunt u doen voor prijs.

Voor duurzame gunningscriteria blijft u wel kolom 2 gebruiken. Dat creëert een prikkel om meer aan te bieden dan 'ruim voldoende'. Ik vermoed dat dit in veel situaties een passende beoordelingswijze is voor overheden, zeker als het gaat om bijvoorbeeld facilitaire inkoop;

3. *Absolute scoremethodes in plaats van relatieve scoremethodes*

Wat scoretabellen doen is richting of sturing geven aan leveranciers voor het opstellen van offertes. Zogeheten relatieve scoremethodes voor prijs²⁰ geven *geen* duidelijke richting, *en* leggen een sterke prikkel op het aanbieden van een zo laag mogelijke prijs. De reden hiervoor is dat relatieve scoremethodes – in tegenstelling tot absolute methodes – geen minimum hebben en elke euro goedkoper niet alleen meer punten oplevert voor de goedkoopste leverancier, maar tegelijkertijd ook minder punten voor alle andere leveranciers. De allergeedkoopste leverancier heeft daardoor een grotere kans om een aanbesteding te winnen. Dit gaat vaak ten koste van niet-prijs criteria. Relatieve scoremethodes zijn dus slecht voor de kwaliteit, het milieu of de mens. Zolang relatieve scoremethodes nog wettelijk zijn toegestaan voor publieke inkoop, wat al niet meer het geval is in Portugal, kunt u relatieve scoremethodes in uw eigen inkoopbeleid

²⁰ Relatieve scoremethodes voor prijs worden regelmatig gebruikt door diverse overheden. Het zijn standaardmethodes die het aantal punten voor prijs meestal relateren aan de laagst aangeboden prijs tijdens een inkooptraject. Bijvoorbeeld: punten = $100 - 50 \times (\text{prijs leverancier} / \text{laagst aangeboden prijs})$. Een voorbeeld van een absolute scoremethode is: punten = $50 \times ((\text{€ } 10.000 - \text{prijs leverancier}) / \text{€ } 2.000)$. Dit is een rechte lijn die loopt van € 8.000 (50 punten) naar € 10.000 (0 punten).

wel verbieden. Overigens ook voor andere redenen, zoals het risico op *rank reversal* [23] en een minder gunstige prijs-kwaliteitverhouding [35].

1.5 Jaarlijkse doelen die worden gecontroleerd en gerapporteerd

Tot slot voor wat betreft dynamisch inkoopbeleid is het belangrijk om (jaarlijks) doelen te stellen die stapsgewijs toewerken naar soortgelijke doelen voor 2030 als geformuleerd in het Rijksoverheidsdocument "Inkopen met impact". Jaarlijkse doelen zijn beter te overzien en mogelijk effectiever dan alleen een doel voor 2030. Door bijvoorbeeld de accountant het behalen van deze doelen te laten controleren en de resultaten hiervan openbaar te publiceren ontstaat extra druk om inkoopgedrag te verduurzamen. Om de hiervoor benodigde metingen mogelijk te maken kan een hulpmiddel als MVIZET.nl worden voorgeschreven, wat al verplicht is voor een aantal overheden.

1.6 Van verouderd en algemeen naar richtinggevend beleid

Veel huidige inkoopbeleidstukken geven nog beperkt richting aan organisaties anders dan teksten waar de aanbestedingswetgeving uit 1815 ooit mee is begonnen: drempelwaardes voor concurrentiestelling, zoals wanneer men drie of meer offertes opvraagt. Aanvullend daarop geven organisaties vaak aan hoe om te gaan met *social return* en wanneer men een lokale ondernemer moet uitnodigen. Maar verder staan in inkoopbeleid nog vaak zinnen als "we doen alleen zaken met integere leveranciers", "kwaliteit speelt een belangrijke rol" et cetera. Hoewel de voornemens goed zijn, geven ze niet veel richting. Er zijn wel voorbeelden van inkoopbeleid, naast 'Inkopen met impact', dat meer richting geeft, zoals het inkoopbeleid van de gemeentes Amsterdam en Utrecht, maar vaak is dit nog niet het geval. Ook Timpen en Campfen [36] benoemen dat duurzaamheidsparagrafen in gemeentelijk inkoopbeleid meestal algemeen en verouderd zijn. Als elementen zoals genoemd in de voorgaande paragrafen onderdeel worden van inkoopbeleid, wordt inkoopbeleid niet meer een document dat vooral

wetgeving herhaalt en algemene doelstellingen en drempelwaardes aangeeft, maar gaat het meer richting geven aan duurzaam inkopen.

1.7 Tot slot

Kortom, met inkoopbeleid kunt u een belangrijke stap voor het versnellen van duurzaam inkopen zetten. Uiteraard mits u er vervolg aan geeft, onder meer aan de hand van actieplannen. Bij de implementatie en het krijgen van voldoende draagvlak liggen denk ik de grootste uitdagingen voor duurzaam inkoopbeleid. Inkoopbeleid is namelijk voor veel meer medewerkers van toepassing dan alleen voor inkopers, en bij 'inkoop door niet-inkopers' beleeft men nog vaak een grote mate van vrijheid²¹. Hoewel hier meer oorzaken voor zijn, is dit mogelijk ook een oorzaak voor aanbestedingsonrechtmatigheid in Nederland, waarbij er niet (Europees) wordt aanbesteed terwijl dat wel zou moeten²². Recente voorbeelden van onrechtmatige en ondoelmatige inkooptrajecten die het nieuws haalden, waren ook voorbeelden van trajecten waarbij inkoop niet betrokken was of het advies van inkoop niet is gevolgd.

Vanuit de leerstoel willen wij bijdragen aan beleid en gerelateerde onderwerpen als subsidievoorwaarden en wetgeving door:

²¹ De beleefde vrijblijvendheid of onbekendheid van inkoopbeleid onder niet-inkoop-medewerkers steekt af tegen ander organisatiebeleid, zoals declaratiebeleid of beleid voor woon-werk verkeer. Dergelijk beleid wordt niet zo vrijblijvend ervaren.

²² Soms wordt geprobeerd deze onrechtmatigheid op papier op te lossen met dubieuze constructies, zoals een beroep doen op urgentie terwijl er geen urgentie is, door een opdracht uit te besteden aan een organisatie die niet aanbestedingsplichtig is, door opdrachten op te splitsen in kleinere opdrachten, door een opdracht uit te geven met een concessie (omdat concessies een veel hogere drempelwaarde hebben) voor een opdracht die geen echte concessie is, of door voor externe inhuur via een enkelvoudig onderhandse gunning een dynamisch aankoopstelsel op te zetten.

- Inzicht te krijgen in de mechanismen die het effect van inkoopbeleid verklaren (onderzoekcategorie 2: mechanismen begrijpen);
- Te onderzoeken wat de effectiviteit van inkoopbeleid is (onderzoekcategorie 3: effecten meten);
- Aan te geven wanneer welke combinaties van verschillende beleidselementen leiden tot duurzamere inkoop (onderzoekcategorie 4: richting geven).

Een belangrijke theorie in dit kader is institutietheorie [37]. Deze theorie gaat kort samengevat in op de wijze waarop gedrag van organisaties wordt beïnvloed door wetgeving en beleid, professionele normen en overtuigingen en door van elkaar af te kijken. Deze krachten zijn aan bod gekomen in de voorgaande paragrafen, maar lijken nog niet optimaal te worden benut. We hoeven het bijvoorbeeld nog niet uit te leggen als we niet-duurzaam inkopen, afkijken van elkaar is niet zo makkelijk en er is een uitgebreide verplichte gids voor proportioneel inkopen, maar er is geen gids duurzaamheid of iets dergelijks.

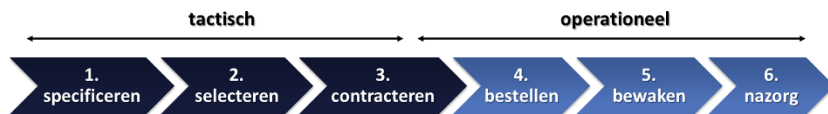
Voorbeelden van ons onderzoek dat voortbouwt op de hiervoor genoemde onderzoeksonderwerpen zijn een onderzoek van Celis, Titl en mijzelf naar de effecten van *comply-or-explain* verplichtingen en een onderzoek van Van Berkel en mijzelf naar de effecten van 'Inkopen met impact'. Een ander voorbeeld is een hoofdstuk dat Ruben Nicolas en ik schrijven over institutietheorie en verplicht duurzaam inkopen en een onderzoek dat Nicolas met Titl en mij uitvoert naar de effectiviteit van duurzame inkoopvoorwaarden die gekoppeld zijn aan subsidies.

2. Inkoopproces: de te doorlopen stappen voor duurzaam inkopen

2.1 De zes bekende stappen van het inkoopproces

Het volgende onderwerp dat ik met u bespreek zijn de te nemen stappen tijdens het inkoopproces. In Nederland worden deze stappen

meestal op ongeveer dezelfde wijze weergegeven als Arjan van Weele dat deed in zijn oratie in 1990²³, zoals weergegeven in figuur 4 [38].



Figuur 4. De zes stappen van het inkoopproces van Van Weele [38, 39]

Van Weele beschrijft dat een inkoopteam de inkoopbehoefte specificeert, een leverancier selecteert en contracteert. Vervolgens bestelt een gebruiker en bewaakt een contractmanager de levering. Het proces wordt afgerond met nazorg en een evaluatie. Hoewel Van Weele al in 1996 een cyclisch stappenplan voorstelde, gevolgd door Jan Buter en Danny Loa [41] in 2007 en ook meerdere andere stappenplannen zijn ontwikkeld, worden de zes stappen van Van Weele nog steeds veel gebruikt.

2.2 Voortbouwen op de zes stappen

Hoewel de oorspronkelijke stappen van Van Weele nog steeds worden doorlopen, zijn ze niet meer volledig als we duurzamer in willen kopen. Er missen enkele belangrijke stappen waar we ons tegenwoordig bewuster van zijn dan 30 jaar geleden. Zo ontbreekt een expliciete verkenningsstap, waarin men de inkoopbehoefte en de markt verkent, met potentiële leveranciers praat en een afweging maakt of het nodig is om iets te kopen, in welke vorm (leasen, huren, delen, nieuw of gebruikt kopen al dan niet met terugkoop) en of dit samen met andere overheden kan worden gedaan. Zeker de beslissing om nieuw, gebruikt

²³ De stap nazorg en evaluatie is later toegevoegd.

Een opvallend cijfer in de oratie van Arjan van Weele is het inkoopvolume van de overheid. Dit bedroeg 30 jaar geleden ongeveer 40 miljard gulden, wat omgerekend naar nu ongeveer € 34 miljard zou zijn. Het geeft aan in welke mate overheidsinkoop is gegroeid de afgelopen decennia.

of niet in te kopen is een afweging die veel verschil kan maken voor begrotingen en duurzame impact.

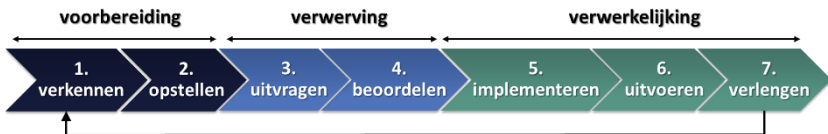
Dit is ook een afweging die overheden in mijn ervaring nog niet vaak genoeg expliciet maken. Overheden worden nog vaak in spoedaanbestedingen gezogen of komen door capaciteitstekort hier niet aan toe.

Een andere belangrijke stap is hoe tijdens en na de uitvoeringsstap het gebruik van een aankoop verlengd kan worden, bijvoorbeeld door reparaties, herstel of door een ander doel te vinden [40]. Verder is er niet altijd sprake van een bestelproces (stap 4 in het oorspronkelijke model), terwijl een implementatiefase wel gebruikelijk is (niet opgenomen in het oorspronkelijke model). Ook suggereert het woord bewaken (stap 5) dat een contract vooral gemonitord moet worden, terwijl deze stap breder is. Bijvoorbeeld door als goed opdrachtgever de leverancier te faciliteren en door samen met de leverancier te werken aan het realiseren van een bepaald doel. Daarnaast zou het woord 'operationeel' (dat boven stap 5 staat) kunnen suggereren dat opdrachtgeverschap en contractmanagement geen strategische of tactische functie is.

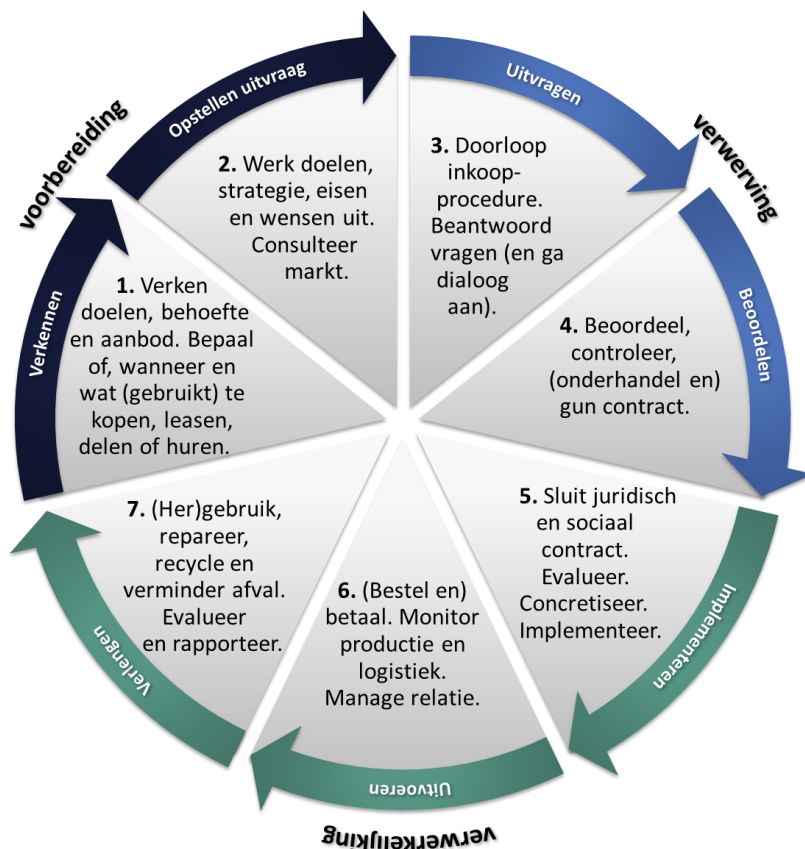
Tot slot kan een lineaire weergave suggereren dat er altijd sprake is van een lineair inkoopproces, terwijl het proces meestal cyclisch is en circulair moet worden: we verwerven, gebruiken en starten een nieuw inkooptraject gebruik makend van de opgedane ervaringen en waar mogelijk de materialen.

2.3 Van een lineair naar een cyclisch en circulair stappenplan

Als de hiervoor genoemde punten in een nieuw stappenplan worden verwerkt, dan leidt dat tot figuren 5 en 6. In dit stappenplan zijn verschillende woorden aangepast naar gebruikelijkere terminologie voor de publieke sector, enkele stappen toegevoegd, een enkele stap verwijderd en de woorden 'tactisch' en 'operationeel' zijn vervangen voor 'voorbereiden', 'verwerven' en 'verwerklijken' (de drie v's).



Figuur 5: de drie v's en de zeven stappen van het inkoopproces



Figuur 6: uitgebreide weergave van de drie v's en de zeven stappen van het inkoopproces

2.4 Tot slot

Kortom, het inkoopproces geeft u wat mij betreft niet meer weer als een proces dat lineair loopt van specificeren tot nazorg. Er zijn daarnaast afwegingen bijgekomen die vrijwel elke inkoper in het repertoire moet hebben en niet meer mogen ontbreken in stappenplannen voor inkoop.

Vanuit de leerstoel willen wij inzichten bijdragen aan dit onderwerp door de interactie tussen leveranciers en inkopers te onderzoeken tijdens de verschillende stappen van het inkoopproces. Bijvoorbeeld door:

- Te monitoren in welke mate er aandacht is voor circulariteit in processtap 3 en 7 (onderzoekcategorie 1: ontwikkelingen monitoren);
- Te onderzoeken wat de effecten zijn van contractmanagement (processtap 6) op het realiseren van duurzaamheid (onderzoekcategorie 3: effecten meten);
- Aan te geven wanneer duurzaam inkopen het meest effectief is voor het verlagen van de voetafdruk van leveranciers tijdens de uitvoeringsfase (onderzoekcategorie 4: richting geven).

Een belangrijke theorie in dit kader is principaal-agenttheorie [42]. Kort samengevat gaat deze theorie in op situaties waarin een leverancier vooral aan eigen belangen denkt en niet die van de klant. Bijvoorbeeld door zo min mogelijk kosten te maken om zoveel mogelijk winst te maken, wat ten koste gaat van de kwaliteit. Om dit te voorkomen gebruiken we onder andere contracten, bonussen en malussen, monitoring en contractmanagement. Voor duurzaamheid zouden de belangen van leveranciers en overheid steeds meer overlappend kunnen worden vergeleken met bijvoorbeeld prijs, zeker als sociale ondernemers worden gecontracteerd (zie verder paragraaf 3.1). Dat maakt het makkelijker leveranciers erop te vertrouwen dat ze in offertes beloofde duurzaamheid daadwerkelijk realiseren. Aan de andere kant: duurzaamheid is wel weer lastiger te monitoren dan prijs

en kwaliteit, waardoor er een grotere verleiding is om duurzame beloftes toch niet na te komen. We moeten dus alert blijven op de Don Savastano's van deze wereld.

Hoe om te gaan met het daadwerkelijk realiseren van duurzame beloftes onderzoeken Ruben Nicolas, Helen Toxopeus, Willem Janssen en ik in een studie naar het op zo'n manier organiseren van contractmanagement zodat dit leidt tot duurzame uitkomsten.

3. Inkooptechniek: uitvoering van duurzaam inkopen

Het laatste onderwerp dat ik met u bespreek in deel 2 gaat over inkooptechniek. Over duurzaam inkopen denkt men nog geregeld dat dit – naast prijs en kwaliteit – gaat om de toepassing van eisen en gunningscriteria die betrekking hebben op milieu en mens. De toepassing van dit soort eisen en gunningscriteria zijn belangrijke indicatoren voor de mate van duurzaam inkopen, maar er zijn meer mogelijkheden. In dit onderdeel van deze oratie geef ik een paar voorbeelden om de diversiteit daarvan te laten zien, maar wil daar niet mee suggereren dat dit alles is. Andere technieken waar u aan kunt denken zijn het vastleggen van een sociaal contract met gedeelde duurzame doelen, verduurzamingsbudgetten oormerken, duurzame innovatiepercelen gebruiken, et cetera. Voor nu beperk ik mij tot vier voorbeelden.

3.1 Selectief uitnodigen onder de aanbestedingsdrempels

Ik begin met een soortgelijke techniek als die wordt gebruikt door de togamaakster: zij werkt niet met duurzame gunningscriteria die voor haar lastig te meten en controleren zouden zijn, maar doet zaken met stoffenleveranciers met een goede staat van dienst. Waarbij ze wel alert blijft op de Don Savastano's van deze wereld. Als vertrouwen wordt geschaad, dan wordt snel afscheid genomen van een leverancier.

Deze selectietechniek is niet 1-op-1 te vertalen naar publieke inkoop, maar vooral onder de Europese aanbestedingsdrempels – dus voor

96% van de inkooptrajecten – komen we een heel eind. Onder de drempels wordt namelijk meestal niet openbaar ingekocht: doorgaans wordt een paar leveranciers om een offerte gevraagd. De selectietechniek onder de drempels houdt in dat u vaker of alleen maar duurzame²⁴ of sociale ondernemers²⁵ uitnodigt om een offerte uit te brengen voor uw opdrachten [43]. Dus voor een opdracht van € 50.000 nodigt u bijvoorbeeld een huidige leverancier en een of twee sociale ondernemers uit voor een offerte, zodat zij vaker een kans krijgen om een opdracht gegund te krijgen. Hiermee krijgt u niet per se *meer* competitie, maar ik denk wel *betere* competitie [62].

De selectietechniek is geen sluitende techniek en niet altijd mogelijk, maar dat geldt ook voor duurzame gunningscriteria.

Hoe kunt u achterhalen welke ondernemingen u vaker om een offerte zou moeten vragen? Er bestaan diverse lijstjes van sociale ondernemingen. Verder kan marktonderzoek hieraan bijdragen en ook eerdere positieve ervaringen met leveranciers zou u mee kunnen nemen. Het meenemen van eerdere positieve ervaringen voor het uitnodigen van leveranciers voor een nieuwe offerte-aanvraag is voor zover ik het weet gangbare praktijk onder de drempels, maar lijkt vooralsnog vooral gericht op ‘alleen’ de prijs-kwaliteitverhouding.

Dit soort technieken kunt u ook gebruiken voor aanbestedingen met een waarde die boven de Europese aanbestedingsdrempels uitkomt, maar dan in de meeste gevallen niet door voor te schrijven, maar door te ‘*nudgen*’. Bijvoorbeeld door aan te geven dat u de aanbesteding expliciet heeft gericht op startups of scaleups en door ze proactief uit te nodigen om in te schrijven. Daarnaast geldt een uitzonderingsbepaling

²⁴ Ook kunt u vaker ondernemingen uitnodigen die nu nog relatief minder vaak overheidsopdrachten gegund krijgen. Denk bijvoorbeeld aan ondernemingen die in eigendom zijn van minderheden of vrouwen.

²⁵ Op termijn kunnen aan deze lijst ook ondernemingen met de status BVm worden toegevoegd.

voor onderzoeks- en ontwikkelingsopdrachten, waardoor u deze opdrachten specifiek kunt richten op kleinere ondernemingen. Bijvoorbeeld met Small Business Innovation Research (SBIR) competities, die vergeleken met de Verenigde Staten nauwelijks worden toegepast in Europa²⁶.

3.2 Gebruik maken van duurzame eisen

Eisen stellen voor duurzaamheid en vervolgens gunnen op prijs en/of kwaliteit heeft een aantal nadelen, zoals beschreven in deel 1, maar die zijn soms wel te ondervangen. Bijvoorbeeld door voorafgaand aan een aanbesteding een marktconsultatie uit te voeren gericht op duurzame eisen. De vraag die u dan stelt is hoe ver u kunt gaan met uw duurzaamheidseisen zonder dat er geen enkele oplossing meer over blijft. Eisen dat 100% van de materialen voor een product herbruikbaar moeten zijn, kan bijvoorbeeld leiden tot geen of een erg dure of kwalitatief inferieure oplossing. Dit terwijl een eis van bijvoorbeeld 99% wel haalbaar kan zijn voor een deel van de markt. Door dit te eisen (en niet te wensen) hoeft u geen offertes te vergelijken op dit onderdeel, wat lastig kan zijn. Rijkswaterstaat past voor sommige inkopen, zoals asfalt, een soortgelijke inkooptechniek toe. Met alleen een eis bent u er uiteraard nog niet. (Steekproefsgewijze) controle blijft nodig om te voorkomen dat de Don Savastano's van deze wereld misbruik maken van deze inkooptechniek.

3.3 Gebruik maken van moderne inkoopmodellen

Traditionele inkoop gaat ervan uit dat men een product of werk *aanschafft*. Deze vorm van inkopen past goed bij de inkoop van vitale infrastructuur, maar nodigt niet uit tot minder milieubelasting of meer circulariteit. Het eigendom gaat namelijk over van de leverancier naar

²⁶ In 2021 werden 8 Nederlandse SBIR competities aangekondigd via TenderNed. In de Verenigde Staten werden in hetzelfde jaar 5.480 SBIR competities aangekondigd [60].

de inkopende organisatie. Dat stimuleert niet per se hergebruik, want wat moet een inkopende organisatie met een product dat gebruikt is? Voor een inkopende organisatie is het vaak afval en kost het tijd en energie om een nieuwe bestemming te vinden. Dit wordt anders als de leverancier wel eigenaar blijft, bijvoorbeeld door in te kopen 'as a service'. Als iemand in staat moet zijn om aan het einde van de levensduur zoveel mogelijk van de materialen her te gebruiken, dan is het wel de leverancier.

Onder onze studenten is het verder veel gebruikelijker om tweedehands in te kopen dan toen ik nog student was. Deelauto's waren er al wel in 'mijn' tijd, maar ook daar is tegenwoordig veel meer aanbod voor. Ook overheidsinkopers kunnen gebruik maken van dit soort technieken. Onze universiteit koopt bijvoorbeeld tweedehands kantoormeubilair in als er niet ergens anders overtollig meubilair is. We kopen pas nieuw als er geen tweedehands aanbod aanwezig is.

3.4 Aanboren van nieuwe marktpartijen

De laatste techniek die ik met u bespreek gaat over het aanboren van nieuwe marktpartijen voor overheidsopdrachten. Dit kunt u doen door toegankelijker inkoopstukken te gebruiken en door de markt goed te verkennen. Sociale ondernemers zijn bijvoorbeeld ondernemers die niet altijd de taal spreken van reguliere aanbestedingen en niet altijd in beeld zijn bij inkopers. Zij worden dan ook niet of minder goed bereikt met grote aanbestedingen, blijkt onder andere uit onderzoek van collega's Niels Bosma, Erik Stam en Siri Terjesen [44]. Vaak wordt gesteld dat kleine (sociale) ondernemers beter betrokken worden door aanbestedingen te splitsen in percelen. Er is zelfs een *clusterverbod* en een *splitsingsgebod* opgenomen in de Aanbestedingswet. Ik had alleen liever een *ontoegankelijkheidsverbod* en een *marktonderzoekgebod* gezien. Allereerst zijn, zoals ik in deel 1 heb toegelicht, veruit de meeste overheidsopdrachten al relatief kleine opdrachten. Maar hoe groot opdrachten ook zijn, splitsen heeft geen of beperkt effect als de stukken niet *toegankelijk* zijn of als kleine (sociale) ondernemers onder

de drempels niet worden uitgenodigd om een offerte in te dienen, omdat men geen *marktonderzoek* doet.

Aan de *toegankelijkheid* van aanbestedingsstukken wordt wel op meerdere fronten gewerkt, met sterke voorbeelden als *startupinresidence.com*, aanbesteden op 3 A4 en zelfs aanbestedingen in de vorm van een stripboek. Waar kunt u dit soort voorbeelden aan herkennen? Ze lijken geen van allen op aanbestedingen. Als u dus een toegankelijke aanbesteding op wil starten, zorg er dan in ieder geval voor dat het daar niet op lijkt.

Overigens verwacht ik dat we steeds vaker gedwongen worden om toegankelijk in te kopen als gevolg van toenemende schaarste aan personeel en grondstoffen: leveranciers krijgen het vaker voor het kiezen. *Becoming a customer of choice* [45] wordt dan steeds belangrijker.

Het *kennen van de markt* is van groot belang voor de togamaakster. Als zij haar markt niet kent, weet ze niet wat een redelijke prijs is, wat de mogelijkheden zijn voor kwaliteit en duurzaamheid en welke leveranciers daar goed in zijn. Marktonderzoek en marktconsultaties zijn ook cruciaal voor overheidsinkoop. Niet alleen om te achterhalen met welk duurzaamheidsonderwerp de meeste impact gemaakt kan worden met een aanbesteding en hoe dat kan worden uitgevraagd, maar ook om te weten hoe de markt er ongeveer uit ziet. Dit is wel ingewikkelder voor de meeste aanbestedingen vergeleken met de togamaakster. De togamaakster begeeft zich vooral op één markt: de stoffenmarkt. Overheidsinkopers begeven zich op heel erg veel markten. We kunnen ze niet allemaal door en door kennen, maar met marktonderzoek en marktconsultaties kunnen we een heel eind komen. Zeker als we slimmer gebruik maken van de totale inkoopcapaciteit door minder dubbelwerk en door marktonderzoek en marktconsultatie-uitkomsten breder te gaan delen. Ook hier kan technologie ons helpen. Wat zou het bijvoorbeeld handig zijn als we voor een willekeurige voorgenomen aanbesteding met een enkele

zoekterm op TenderNed de laatste inzichten uit de markt zouden kunnen terugvinden.

3.5 Van duurzame eisen en criteria naar een breed palet

Voorgaande paragrafen laten zien dat inkopers een breed palet aan inkooptechnieken hebben om duurzaam in te kopen, die niet allemaal complex zijn. Dit brede palet is om twee redenen ook interessant voor wetenschappelijk onderzoek en van belang voor rapporteringsdoeleinden.

Ten eerste, als we volledig zicht willen krijgen op de mate van duurzaam inkopen, dan is het niet voldoende om alleen naar eisen en gunningscriteria te kijken. Dit is van belang voor (Europese) rapportages over duurzaam inkopen en voor ons toekomstige onderzoek. Op dit moment zijn veel van de in voorgaande paragrafen besproken inkooptechnieken nog wel lastig te onderzoeken wegens gebrekkige data, maar met de toename van open data, zeker bij het Rijk, ontstaan er op termijn steeds meer mogelijkheden om hier onderzoek naar te doen.

Ten tweede, als inkopen met duurzame gunningscriteria te ingewikkeld of niet meetbaar is voor lokale overheden, dan zijn de hiervoor genoemde inkooptechnieken eenvoudigere alternatieven. De kritiek op de meetbaarheid van duurzame gunningscriteria is overigens maar deels terecht. Hoewel niet alles even eenvoudig te meten en monitoren is, zeker als het gaat om beloftes voor de verre toekomst, zijn er hier wel voorbeelden van: denk aan een elektrische auto in plaats van een brandstofauto of een nieuw gebouw waarvoor de aannemer materialen moet hergebruiken uit een te slopen gebouw. Ook bestaan er diverse hulpmiddelen die bijdragen aan het meten van duurzaamheid, zoals de milieukostenindicator, de CO₂-prestatieladder, de prestatieladder socialer ondernemen, het SDG-inkoopkompas, de levenscycluskostentools van de Europese Commissie, et cetera.

3.6 Tot slot

Kortom, er is een scala aan inkooptechnieken om duurzaam in te kopen. Dat zijn niet alleen selectief uitnodigen, de markt consulteren voor duurzame eisen, moderne inkoopmodellen, gebruikt inkopen of meer delen met elkaar, maar ook de diverse voorbeelden die ik opsomde aan het begin van deel 3. Denk daarbij aan het aangaan van een sociaal contract, duurzame innovatiepercelen, et cetera.

Vanuit de leerstoel willen wij inzichten bijdragen aan het onderwerp inkooptechniek door verschillende duurzame inkooptechnieken te onderzoeken. Bijvoorbeeld door:

- Te monitoren in welke mate verschillende (duurzame) inkooptechnieken worden toegepast en verspreid (onderzoekcategorie 1: ontwikkelingen monitoren);
- Te onderzoeken wat de effecten zijn van verschillende (duurzame) inkooptechnieken (onderzoekcategorie 3: effecten meten);
- Aan te geven wanneer verschillende (duurzame) inkooptechnieken het beste ingezet kunnen worden (onderzoekcategorie 4: richting geven).

Een belangrijke theorie in dit kader is portfoliotheorie [46]. Kort samengevat zegt deze theorie dat verschillende inkoop situaties vragen om verschillende inkooptechnieken. Hoewel het principe niet helemaal hetzelfde is, geldt dit idee ook voor duurzame inkooptechnieken: verschillende inkoop situaties vragen om verschillende technieken. De vraag is dan wanneer welke techniek het beste ingezet kan worden.

In eerder onderzoek hebben we al in generieke zin de effecten of effectiviteit van enkele inkooptechnieken onderzocht [47, 23]). Voor toekomstig onderzoek gebruiken we onder meer vergelijkend onderzoek, waarbij we soortgelijke aanbestedingen die verschillende technieken gebruiken kwantitatief met elkaar willen vergelijken. Waar nodig verrijken we dit soort onderzoek met kwalitatieve data om beter te kunnen begrijpen welke mechanismen er schuilgaan achter bepaalde (duurzame) inkooptechnieken.

Deel 3. Een blik op de toekomst en de bijdrage van de leerstoel

Ik ben deze oratie begonnen met een terugblik op het verleden en heb daarna een paar voorbeelden besproken die we vandaag al kunnen gebruiken om duurzamer in te kopen. Ik sluit deze oratie af met een blik op de toekomst.

Het is het jaar 2222. Babette Schotanus is net aangesteld als hoogleraar aan deze universiteit. Als zij terugblijkt in haar oratie op onze tijd, wat zou zij vaststellen?

Zouden mens en milieu centraal staan in de Aanbestedingswet?

Zijn overheden op een gegeven moment *minder* gaan inkopen – zonder dat dit ten koste is gegaan van de uitkomsten – in plaats van elkaar jaar meer (en zouden inkopers voortaan minderkopers heten)?

Zou het ons gelukt zijn om duurzaam te worden en heeft publieke inkoop daar een belangrijke bijdrage aan geleverd?

Ik heb goede hoop. Als u goed heeft opgelet, is er namelijk een positieve trend te zien in de tussenkopjes die ik heb gebruikt in deel 1. Vanaf de tijd van Bernardus Schotanus nam het aantal aanbestedingen langzaam toe, met vooral gunningen op prijs. Vervolgens ontstond er meer bewustzijn van het belang van kwaliteit, maar duurde het een lange periode voor het aantal gunningen op prijs en kwaliteit in elke sector substantieel toenam. Tegenwoordig is er steeds meer bewustzijn van het belang van duurzaamheid, maar het kan nog wel een lange periode duren voor het aantal gunningen op prijs, kwaliteit en milieu en mens in elke sector substantieel is toegenomen. Willen we dat versnellen dan moeten we, zoals ik heb toegelicht in deel 2, aan de slag met diverse acties.

Ik heb vertrouwen dat het mogelijk is om deze versnelling in te zetten. Er is veel goede wil bij veel overheden. Er zijn veel goede voorbeelden:

van de wijze waarop de togamaakster haar stoffen inkoop tot aan de inkoop van klimaatneutrale en circulaire gebouwen. Er zijn veel ICT-technische mogelijkheden. En ik zal geen spoilers vertellen over de Don Savastano's van deze wereld die duurzaam inkopen dwars kunnen zitten, maar met Don Fredo Corleone liep het gelukkig (?) niet goed af. Ongetwijfeld is de versnelling niet eenvoudig en zal het met horten en stoten verlopen. Net zoals dat is gegaan met de versnelling van het inkopen op basis van prijs en kwaliteit. Maar laten we zo snel mogelijk opschalen met het opdoen van praktische ervaring met duurzaam inkopen.

Vanuit de leerstoel willen wij bijdragen aan de versnelling door meer inzicht te geven in het monitoren en verklaren van (niet-)duurzaam inkoopgedrag. Daarnaast willen we de effecten hiervan laten zien en wat wel en niet efficiënt is.

Dat doen we niet alleen als wetenschappelijke staf, maar ook door studenten die het vak publieke inkoop volgen en afstudeerders te betrekken. Dat doen we niet alleen met wetenschappelijke publicaties, maar ook via onder andere vakbladen, congressen en sociale media. En dat doen we niet alleen: we zoeken ook buiten ons departement Economie samenwerking met netwerken als Nevi, PIANOo IPSERA, IRSP, WION en natuurlijk het interdisciplinaire Utrecht University Centre of Public Procurement (UUCePP) en IOS. Deze samenwerkingen zorgen er ook voor dat wij onderzoek doen dat voortbouwt op verschillende disciplines, origineel en maatschappelijk relevant is. Dat past ook goed bij de doelen van ons departement: we willen bijdragen aan een economie waarin mensen floreren. We verrijken de economie met andere disciplines om problemen beter te kunnen oplossen en kansen te zien, zowel vanuit het perspectief van het bedrijfsleven als vanuit de overheid. Wetenschappelijk sterk en maatschappelijk relevant. *The real world perspective.*

Nog een keer blik ik vooruit naar de toekomst. Als Babette Schotanus vaststelt dat het ons is gelukt om de versnelling voor duurzaam

inkopen in te zetten in Nederland, Europa en de rest van de wereld, dan ben ik ervan overtuigd dat zij ook vaststelt dat dit een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een betere wereld. Als u het met mij eens bent dat een betere wereld begint bij publieke inkoop, of dat het in ieder geval in het voorste startvak hoort te staan, dan is deze oratie niet alleen een 'openingscollege' voor de leerstoel, maar ook een oproep aan iedereen die betrokken is bij publieke inkoop, van bestuurder, budgethouder, inkoper tot aan contractmanager: koop vaker duurzamer in, deel uw ervaringen, als ze werken en ook als ze dat niet doen. Wees bereid extra risico's te nemen, nieuwe technieken uit te proberen en er extra tijd en energie in te stoppen. Want het tempo kan omhoog. Op dit moment kopen we nog vaak niet-duurzaam in, terwijl het wel kan. Wat mij betreft zou dus in ieder geval voor overheden moeten gelden:

"Waar we duurzaam kunnen inkopen, moeten we dat ook doen."

Dat vraagt veel van organisaties als overheden en leveranciers, maar ook van u en mijzelf als persoon. Om echt substantieel duurzaam in te gaan kopen, zijn *change agents* door de hele organisatie nodig om dit voor elkaar te gaan krijgen. Het zijn van een *change agent* staat (vast) niet in uw functieprofiel, en dat hoeft ook niet. Het gaat erom dat u zich medeverantwoordelijk voelt voor het maken van een betere wereld [48]. Dat u net die ene stap extra zet voor duurzame (publieke) inkoop. Want duurzamer (publiek) inkopen begint uiteindelijk bij uzelf.

Dankwoord

Er is een grote groep mensen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de leerstoel publieke inkoop en aan het feit dat ik hier vandaag mag staan. Teveel om iedereen op te noemen, maar ik licht wel graag een paar mensen uit.

Allereerst bedank ik het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht, het bestuur van de Faculteit REBO en het departement Economie voor het in mij gestelde vertrouwen. In het bijzonder: Janneke, Erik, Niels, Charles en Jeroen: bedankt!

Ook de sponsors van de leerstoel: bedankt! Dat jullie zoveel vertrouwen hebben in de leerstoel en het belang ervan dat jullie financieel bijdragen zonder zeker te weten dat jullie er iets voor 'terug' krijgen. In het bijzonder: Richard, dankjewel voor jouw belangrijke verbindende en proactieve rol. Het is ongelooflijk wat jij allemaal voor elkaar weet te krijgen voor het inkoopvak, en op de racefiets.

Dan ga ik naar Twente: Jan, jij hebt mij ooit enthousiast gemaakt voor het inkoopvak en mij in de wetenschappelijke wereld geïntroduceerd. Ik ben je zeer dankbaar voor alles wat ik van je heb mogen leren en voor de prettige samenwerking, waarbij jouw kantoor en huis altijd open stonden. Ook met een heel persoonlijk tintje omdat Geeske als BABS Marijke en mij heeft getrouwd.

Naast Jan zijn er veel oud-collega's van de Universiteit Twente waar ik met veel plezier contact mee heb gehad, onder meer via het voormalige TMS, IEBIS en HTSR. Ik kijk ook terug op veel mooie momenten die we samen hebben beleefd.

Van Twente naar Utrecht: Willem, Vita, Helen, Ruben, Marly en veel anderen met wie ik zo graag samen onderzoek of doceer. We zijn continu bezig met het beter begrijpen van puzzeltjes en het oplossen ervan. Wat is het leuk om dit samen met jullie te doen. Elisabetta,

uiteraard vergeet ik jou niet: in het bijzonder jouw grote kennis en passie voor het vak werkt zo aanstekelijk. Wat fijn dat wij nu via UUCePP samenwerken!

Dan ga ik naar de praktijk: collega's en oud-collega's van Significant, opdrachtgevers, samenwerkingspartners, leveranciers, Nevi, PIANOo en vele anderen. Ik durf het niet aan hier namen te noemen, omdat het er zoveel zijn. Wat een impact maken we met elkaar, van hele kleine opdrachten waar ik ooit mee begon tot miljarden-aanbestedingen in grote teams. Ik blijf me nog steeds verbazen over die impact. Zeker als ik terugkijk naar mijn eerste beeld over inkoop, wat me lang geleden een heel operationeel en toch wel saai proces leek. Nu word ik zelfs enthousiast van het bevechten van woorden als 'ontzorging' en de opmerkelijke inkoopvoorbeelden die ik af en toe krijg doorgestuurd.

WION-collega's, IPSERA-collega's en collega's in al die andere academische netwerken: van jullie heb ik veel geleerd over onder meer methodologie, theorie en schrijven en ik heb veel mooie en leuke momenten met jullie gedeeld. De waardevolle en respectvolle feedback die we elkaar geven en in het bijzonder de bijeenkomsten in Lunteren zijn iets om elk jaar naar uit te kijken.

Tegenlezers: Theo, Arjan, Richard, Erik, Elisabetta, Marijke, Nanda en Ruben. Veel dank voor jullie input en jullie ideeën voor het overbrengen van de boodschap van deze oratie. Het heeft geleid tot de toekomstige geboorte van Babette Schotanus en vele andere aanscherpingen.

Lieve papa en mama: bedankt voor alles wat jullie voor mij hebben gedaan. Van de altijd oprechte interesse en steun in wat ik allemaal aan het doen ben, tot aan het oppassen op jullie kleinkinderen.

Lieve Marijke: rots in de branding, vrouw die zoveel doet voor ons gezin. Het is niet eenvoudig om met zo'n man, twee groot wordende mannen en nog een hele kleine dame alles thuis en ook jouw eigen

ambities te managen. Toch lukt jou dat steeds, terwijl het eigenlijk niet kan: dankjewel voor alles!

Lieve Florian, Noah en Lizzy: ik weet dat ik vooral jullie aandacht krijg als ik het heb over Minecraft. Zullen we dus samen bouwen aan een veilige wereld zonder *creepers*? Een wereld met ongelimiteerde schermtijd? En een wereld die goed is voor de schapen, varkens, bomen en de dorpelingen? Ik kijk ernaar uit om dat samen met jullie te blijven doen.

Tot slot: bedankt allemaal voor jullie komst naar Utrecht of het online meeluisteren. Dat heeft nu lang genoeg geduurd: dus laten we zo gaan proosten op een betere wereld.

Ik heb gezegd.

Referenties

- [1] M. Steenmeijer, J. Can der Zaag, J. Corts, J. Tauber, A. Hollander, T. Van den Berg, C. van der Zande en M. Zijp., „De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden,” RIVM, 2021.
- [2] M. Amann, J. Roehrich, M. Eßig en C. Harland, „(2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union,” *Supply Chain Management: An International Journal*, vol. 19, nr. 3, 2014.
- [3] Rijksoverheid, „Inkopen met impact,” 2019.
- [4] OECD, „Public Procurement and Responsible Business Conduct,” Paris, France, 2020.
- [5] W. Janssen, „Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden: een eerste verkenning van een paradigmaverandering,” *Tijdschrift Aanbestedingsrecht & Staatssteunrecht*, nr. 1, pp. 19-30, 2020.
- [6] M. Vromans, „Gewoon beginnen met duurzaamheidsprojecten,” 2021. [Online]. Available: <https://youtu.be/3O25x3YJFMQ>.
- [7] F. Schotanus, *Horizontal cooperative purchasing*, Enschede: University of Twente, 2007.
- [8] F. Schotanus, „Organizing public procurement,” in *Public Procurement – Theories, Practices and Tools*, London, Palgrave MacMillan, 2022, pp. J. Grandia, L. Volker (eds.).
- [9] Boston Consulting Group & World Economic Forum, „Green Public Procurement: Catalysing the Net-Zero Economy,” World Economic Forum, 2022.
- [10] IPCC, „Climate change 2021: the physical science basis; sixth assessment report,” IPCC, 2021.
- [11] SIPRI, „Environment of Peace: Security in a New Era of Risk,” SIPRI Publications, Stockholm, 2022.
- [12] Green deal, „Green deal duurzame zorg voor een gezonde toekomst,” 2018.
- [13] E. Stam, *Ondernemerschap goed geregeld?*, Oratie: Utrecht University, 2012.
- [14] J. Telgen, *Inzicht en overzicht, de uitdagingen van besliskunde en*

- inkoopmanagement, Enschede: University of Twente, 1994.
- [15] TenderNed, 2021. [Online]. Available: <https://www.tenderned.nl/cms/aanbesteden-in-cijfers/aanbestedingsmonitor-2017-2021>.
- [16] Huygens, „http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/vdaa/#source=aa_001biog20_01.xml&page=435&view=imagePane,” [Online]. Available: http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/vdaa/#source=aa_001biog20_01.xml&page=435&view=imagePane.
- [17] S. Hamilton, „Public procurement – price-taker or market-shaper?,” *Critical Perspectives on International Business*, 2022.
- [18] J. Richardson, „A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents Literature,” New York, 1897.
- [19] B. Baranek en V. Titl, „The cost of favoritism in public procurement,” FEB Research Report Department of Economics, 2020.
- [20] V. Titl en B. Geys, „Political donations and the allocation of public procurement contracts,” *European Economic Review*, , nr. 111, pp. 443-458, 2019.
- [21] V. Titl, K. D. Witte en B. Geys, „Political donations, public procurement and government efficiency,” *World Development*, nr. 148, 2021.
- [22] J. Telgen en F. Schotanus, „The effects of full transparency in supplier selection on subjectivity and bid quality,” in *Proceedings of the 4th IPPC Conference*, Seoul (South Korea), 2010.
- [23] F. Schotanus, G. Van den Engh, Y. Nijenhuis en J. Telgen, „Supplier selection with rank reversal in public tenders,” *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 28, nr. 2, 2022.
- [24] E. Manunza, „Achieving a sustainable and just society through public procurement? On the limits of relative scoring and the principles of equal treatment and transparency,” in *The Art of Public Procurement: Liber Amicorum Jan Telgen, E. Manunza, F. Schotanus (eds.)*, University of Twente, 2018.
- [25] M. Bergman en S. Lundberg, „Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement,” *Journal of Purchasing*

- and Supply Management*, vol. 19, nr. 2, pp. 73-83, 2013.
- [26] M. Zijp, E. Dekker, H. M., A. De Koning, M. Bijleveld, E. de Valk, A. Hollander, J. Tokaya en P. L., „Measuring the effect of circular public procurement,” in *WION*, 2022.
- [27] H. Lindström, S. Lundberg en P. Marklund, „How green public procurement can drive conversion of farmland: An empirical analysis of an organic food policy,” *Ecological Economics*, vol. 172, nr. 106622, 2020.
- [28] T&E, „Netherlands leads the way on new electric buses – analysis,” 2022. [Online]. Available: <https://www.transportenvironment.org/discover/netherlands-leads-the-way-on-new-electric-buses-analysis/>.
- [29] F. Schotanus en K. Gaaikema, „De status van circulair en duurzaam inkopen: van best practice naar common practice,” *Tijdschrift Aanbestedingsrecht & Staatssteun*, 2020.
- [30] J. Berkel van en F. Schotanus, „The impact of “procurement with impact”: measuring the short-term effects of sustainable public procurement policy on the environmental friendliness of tenders,” *Journal of Public Procurement*, vol. 21, nr. 3, 2021.
- [31] B. Moullem en F. Schotanus, „3, 2, 1, MVI-actie!,” *Deal!*, 2022.
- [32] R. Bregman, De meeste mensen deugen, *De Correspondent*, 2019.
- [33] M. Kamperman, De kunst van het afkijken, *Rijksuniversiteit Groningen*, 2020.
- [34] R. Nicolas en F. Schotanus, „Coercive, mimetic and normative influences on the uptake of sustainable public procurement: an institutional perspective,” in *Mandatory green and social requirements in EU public procurement law, Reflections on a paradigm change in the European Union*, W. Janssen, R. Caranta (eds.), Bloomsbury, 2022.
- [35] G. Albano, F. Dini en R. Zampino, „Suppliers’ Behavior in Competitive Tendering: Evidence from the Italian Ministry of Economy and Finance’s Acquisitions of IT Services,” in *Proceedings of the 3rd IPPC Conference*, Amsterdam (The Netherlands), 2008.
- [36] M. Timpen en S. Campfens, Het inkoopbeleid van 355 gemeenten, *Hanzehogeschool*, 2021.

- [37] P. DiMaggio en W. Powell, „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,” *American sociological review*, pp. 147-160., 1983.
- [38] A. v. Weele, „Ligt bij de inkoop de eerste winst?” : beschouwingen over de veranderende rol en positie van de inkoopfunctie, Samsom, 1990.
- [39] A. v. Weele, Inkoop in strategisch perspectief, analyse, strategie, planning en praktijk, Vakmedianet, 2008.
- [40] D. Reike, W. Vermeulen en S. Witjes, „The circular economy: new or refurbished as CE 3.0?—exploring controverses in the conceptualization of the circular economy through a focus on history and resource value retention options,” *Resources, Conservation and Recycling*, , nr. 135, pp. 246-264, 2018.
- [41] J. Buter en D. Loa, „Pleidooi voor integraal inkoopprocesmodel,” *Deal!*, 2007.
- [42] K. Eisenhardt, „Agency Theory: An Assessment and Review,” *The Academy of Management Review*, vol. 14, nr. 1, pp. 57-74, 1989.
- [43] M. Hillen, F. Schotanus en J. Wegkamp, „Verplicht duurzaam,” *Binnenlands Bestuur*, Augustus 2021.
- [44] S. Terjesen, N. Bosma en E. Stam, „Advancing public policy for high-growth, female, and social entrepreneurs,” *Public Administration Review*, vol. 76, nr. 2, pp. 230-239, 2016.
- [45] H. Schiele, „Comparing public and private organisations in their quest to become a preferred customer of suppliers,” *Journal of Public Procurement*, vol. 20, nr. 2, pp. 119-144.
- [46] P. Kraljic, „Purchasing must become supply management,” *Harvard business review*, 1983.
- [47] O. Van Noort, F. Schotanus, J. Van der Klundert en J. Telgen, „Explaining regional variation in home care use by demand and supply variables .,” *Health Policy*, vol. 122, nr. 2, pp. 140-146, 2017.
- [48] J. Grandia en L. Volker, „Ways forward,” in *Public Procurement – Theories, Practices and Tools*, London, Palgrave MacMillan, 2022, pp. J. Grandia, L. Volker (eds.).
- [49] J. Telgen, „Omvang overheidsinkopen schromelijk onderschat,” *Binnenlands Bestuur*, 2021.

- [50] Significant, „Monitor aanbestedingen in Nederland 2017-2019,“ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021.
- [51] Climatewatch, 2019. [Online]. Available: <https://www.climatewatchdata.org>.
- [52] European commission, [Online]. Available: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en.
- [53] D. Chakravarty, S. Dasgupta en J. Roy, „Rebound effect: how much to worry?,“ *Current opinion in environmental sustainability*, vol. 5, nr. 2, pp. 216-228, 2013.
- [54] M. Stevens, „Minimise the distance between you & supply chain,“ [Online]. Available: <https://www.youtube.com/watch?v=mH57R6Hafjo&t=4s>.
- [55] A. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan, 1920.
- [56] Spend Network & Open Contracting Partnership, „How governments spend: Opening up the value of global public procurement,“ 2020.
- [57] Social enterprise, [Online]. Available: <https://www.social-enterprise.nl/Voor-social-ondernemers/buy-social>.
- [58] M. Mazzucato, *Moonshot*, Nieuw Amsterdam, 2021.
- [59] MVO-Nederland, „5 redenen waarom het SER-advies over wetgeving voor eerlijke handelsketens niet werkt voor duurzame bedrijven,“ 2021. [Online]. Available: <https://www.mvonederland.nl/news/5-redenen-waarom-het-ser-advies-over-wetgeving-voor-eerlijke-handelsketens-niet-werkt-voor-duurzame-bedrijven/>.
- [60] SBIR STTR, „SBIR award data,“ 2021. [Online]. Available: https://www.sbir.gov/sbirsearch/award/all/?f%5B0%5D=im_field_program%3A105791.
- [61] A. Kovalchuk, C. Kenny en M. Snyder, „Examining the Impact of E-procurement in Ukraine,“ *Center for Global Development*, nr. 511, 2019.
- [62] E. Manunza, „Aanbestedingsregels behoren tot de kern van het democratisch proces,“ 2022. [Online]. Available: <https://www.ftm.nl/artikelen/interview-elizabetta-manunza>.

Op 1 december 2019 is prof. dr. ir. Fredo Schotanus benoemd tot hoogleraar bij de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie aan de Universiteit Utrecht om werkzaam te zijn op het vakgebied "Publieke Inkoop". De leerstoel richt zich op enerzijds de goede dingen doen. Anderzijds richt de leerstoel zich op de dingen goed doen. In de context van publieke inkoop betekent dit dat we willen onderzoeken hoe duurzaam inkopen versneld kan worden (vaker het goede doen) en hoe we efficiënter kunnen inkopen (de dingen goed doen). De leerstoel is mogelijk gemaakt door bijdragen van de Ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Directoraat-generaal Overheidsorganisatie en Justitie en Veiligheid, de gemeentes Amsterdam en Den Haag, Stichting Rijk, de Belastingdienst, de Nationale Politie, de Haagse Inkoop samenwerking (HIS) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), samen met Nevi. Prof. dr. ir. Fredo Schotanus werkt in zijn nieuwe rol tevens samen met het Utrecht University Centre for Public Procurement.

In de oratie "Een betere wereld begint bij publieke inkoop" betoogt prof. dr. ir. Fredo Schotanus dat overheden een belangrijke rol hebben voor het creëren van een betere wereld. Dit begint met de manier waarop zij diensten, producten, gebouwen en infrastructuur inkopen. Door niet traditioneel in te kopen gericht op prijs en kwaliteit, maar door ook rekening te houden met milieu en mens: dat wil zeggen 'duurzaam inkopen'. Veel overheden kunnen echter duurzamer inkopen. Aan de hand van de onderwerpen beleid, inkoopproces en inkooptechniek worden diverse mogelijkheden besproken om duurzamer in te kopen en om duurzamer inkopen te stimuleren. Een belangrijke overkoepelende boodschap is dat voor het versnellen van duurzamer inkopen dit minder vrijblijvendheid zal moeten worden.