



Publieke Inkoop

Een multidisciplinair overzicht van
theorieën, praktijken en instrumenten



ONDER REDACTIE VAN: JOLIEN GRANDIA & LEENTJE VOLKER

MET MEDEWERKING VAN:

WILLEM JANSSEN, LIZET KUITERT, FREDO SCHOTANUS & WENDY VAN DER VALK

OPEN
PRESS
TiU

Jolien Grandia is universitair docent publiek management bij de afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Haar onderzoek richt zich op transformaties en veranderingen in publieke inkoop, zoals duurzamer en socialer inkopen, vanuit een veranderkundig en publiek management perspectief.

Leentje Volker is hoogleraar Integrated Project Delivery aan de Universiteit Twente. Zij is expert op het gebied van publiek-private samenwerkingen in de bouw. Haar werk richt zich op het tot stand brengen en onderhouden van relaties tussen kopers en leveranciers op verschillende institutionele niveaus.

Willem A. Janssen is universitair hoofddocent Europees en Nederlands Aanbestedingsrecht bij het departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht, en onderzoeker bij het 'Centre for Public Procurement' en 'Centre for Regulation and Enforcement in Europe'. Zijn onderzoek richt zich op duurzaam en maatschappelijk verantwoord aanbesteden en inbesteden.

Lizet Kuitert is postdoctoraal onderzoeker bij de afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze is gepromoveerd aan de Technische Universiteit Delft. Haar onderzoek richt zich op het borgen van publieke waarden en het omgaan met waarde-integratievraagstukken in het publieke domein.

Fredo Schotanus is bijzonder hoogleraar Publieke Inkoop bij het Departement Economie van de Universiteit Utrecht. Hij doet onderzoek naar duurzame, sociale en effectieve publieke inkoop. Daarnaast maakt hij deel uit van het managementteam van het 'Utrecht University Centre for Public Procurement' en werkt hij als principal consultant voor Significant Synergy.

Wendy van der Valk bekleedt de Nevi-leerstoel Inkoop & Leveranciersmanagement aan de Universiteit Tilburg. Haar onderzoek richt zich op het effectief besturen van inter-organisatorische relaties met betrekking tot hedendaagse transitie in het bedrijfsleven en de samenleving, zoals digitalisering en circulariteit.

Publieke Inkoop

Een multidisciplinair overzicht van
theorieën, praktijken en instrumenten

ONDER REDACTIE VAN: JOLIEN GRANDIA & LEENTJE VOLKER

MET MEDEWERKING VAN:

WILLEM JANSSEN, LIZET KUITERT, FREDO SCHOTANUS & WENDY VAN DER VALK

UNIVERSITY
OF TWENTE.

Erasmus



Universiteit
Utrecht



#Beter
Aanbesteden

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het “Beter Aanbesteden Programma”. Een initiatief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Nederlandse Ondernemers (VNO-NCW/MKB Nederland) en PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden, om de publieke inkooppraktijk te verbeteren.

Deze *Open Access publicatie* is mogelijk gemaakt door Open Press Tilburg University.

Voor vragen, opmerkingen of suggesties kunt u contact opnemen met de redacteurs [Jolien Grandia](#) en [Leentje Volker](#).

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 – Introductie van publieke inkoop	11
1.1. Introductie	13
1.2. Het publiek-private continuüm	13
1.3. Wat is publieke inkoop?	15
1.4. Publieke inkoop versus inkoop door private bedrijven	16
1.5. Het inkoopproces in drie V's	17
1.6. Zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop	23
1.7. Het veelzijdige karakter van publieke inkoop	27
1.8. Leeswijzer van het boek	30
1.9. Samenvatting	31
Hoofdstuk 2 – Publieke waarden in inkoop	33
2.1. Introductie	35
2.2. Het concept van publieke waarden	35
2.3. Complexiteit van het opereren in het publieke domein	38
2.4. Drie basis governancemodellen	40
2.5. Spanningen over publieke waarden in de publieke dienstverlening	43
2.6. Waardendilemma's in inkoopprocessen	44
2.7. Omgaan met tegenstrijdige waarden	50
2.8. Samenvatting	57
Hoofdstuk 3 – Europees aanbestedingsrecht in de EU	61
3.1. Introductie	63
3.2. Europees aanbestedingsrecht: de interne markt en non-discriminatie	63
3.3. De bronnen van Europees aanbestedingsrecht	64
3.4. De beginselen van het Europees aanbestedingsrecht	67
3.5. De reikwijdte van het Europees aanbestedingsrecht	70
3.6. Juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen	73
3.7. Rechtsbescherming voor inschrijvers	80
3.8. Samenvatting	81

Hoofdstuk 4 – Publieke inkoop organiseren	85
4.1. Inleiding	87
4.2. Inkooporganisatiestructuren	88
4.3. Inkoopsamenwerking	93
4.4. Vormen van gezamenlijke inkoop	95
4.5. Samenvatting	102
Hoofdstuk 5 – Publiek inkoopbeleid en inkoopstrategie	105
5.1. Inleiding	107
5.2. Inkoopbeleid	108
5.3. Van inkoopbeleid naar inkoopstrategie	115
5.4. Een inkoopstrategie kiezen	118
5.5. De effecten van de verkoopstrategie op inkoopstrategie	121
5.6. Specifieke strategische aankoopbeslissingen	124
5.7. Samenvatting	129
Hoofdstuk 6 – Aanbesteden en gunnen	133
6.1. Inleiding	135
6.2. De aanbesteding als een besluitvormingsproces	135
6.3. Aanbestedingsprocedures en het aanbestedingsproces	141
6.4. Het ontwerpen van gunningsmodellen	144
6.5. Samenvatting	163
Hoofdstuk 7 – Contracteren in de publieke sector	167
7.1. Inleiding	169
7.2. Contractspecificaties	170
7.3. Vergoedingen en prikkels	176
7.4. Uitvoering en management van het contract	180
7.5. Contractanalyse ten behoeve van herontwerp en leren	182
7.6. Samenvatting	184
Hoofdstuk 8 – Blik op de toekomst van publieke inkoop	189
8.1. Inleiding	191
8.2. Trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop	192
8.3. Implicaties voor de publieke inkooppraktijk van de toekomst	198
8.4. Conclusie: Word een change agent	202

Voorwoord



De belangstelling voor publieke inkoop groeit, mede omdat het belang ervan beter op waarde wordt geschat. Publieke inkoop ontwikkelt zich steeds meer van een uitvoerende managementfunctie tot een beleidsinstrument dat maatschappelijke waarde kan creëren. Het bijbehorende werkveld is dan ook volop in beweging. Daarom is het goed dat dit boek er nu is. Het geeft inzicht in de genoemde ontwikkeling, bundelt de meest actuele kennis, en belicht publieke inkoop vanuit verschillende perspectieven. Het heeft de potentie om hét nieuwe standaard werk te worden op het gebied van publieke inkoop.

Fascinerend aan dit boek zijn de veelzijdigheid en praktische toepasbaarheid. Het gaat in op basale -maar essentiële - zaken zoals inkoopbegrippen, relevante wet- en regelgeving en hoe de inkoopfunctie in publieke organisaties is georganiseerd. Het behandelt ook uitdagende zaken als de ontwikkeling van inkoopbeleid en de vertaling daarvan naar een inkoopstrategie. Bovendien wordt ingegaan op praktische aspecten als de organisatie van een aanbesteding en de opzet en evaluatie van contracten in de uitvoeringsfase.

Bijzonder interessant is ook het inzicht in de ontwikkelingsfasen die illustreren hoe het belang van publieke inkoop afgelopen decennia is toegenomen en de beschrijving van doelstellingen van publieke inkoop en de verschillende perspectieven daarop: economisch, juridisch, maatschappelijk én politiek. Geheel passend bij deze evolutionaire blik wordt het boek bovendien afgesloten met een samenvatting van de trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop en de oproep aan de lezer om zelf een rol te spelen in die ontwikkelingen.

Waardevol is ook de combinatie tussen de aangename schrijfstijl en de stevige inbedding van de inhoud in recente wetenschappelijke inzichten. De vele verwijzingen naar gedegen bronnen verlenen het boek autoriteit. De verbanden met andere werkvelden als supply chain management en organisatiekunde geven extra dimensie aan de inhoud en verbreden het perspectief van de lezer. Kortom, het boek doet zijn ondertitel volledig recht aan: een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten.

De veelzijdigheid van dit boek maak het interessant voor een breed publiek. Dat begint bij inkopers die hun kennis willen verbreden of verdiepen, of die op zoek zijn naar concrete handvatten. Ook is het boek interessant voor zijinstromers en studenten die het vak van publieke inkoop beter willen leren kennen. Tevens is het boek van grote waarde voor professionals die zijdelings te maken hebben

met inkoop. Of je nou werkzaam bent op operationeel, tactisch of strategisch (bestuurlijk) niveau. Dit boek helpt je in te zien wat publieke inkoop voor jouw rol kan betekenen. Of juist omgekeerd, wat jij kunt betekenen voor publieke inkoop. Perfect passend is dan ook de inspirerende afsluitende oproep in het boek: wees een *change agent* en help publieke inkoop het nieuwe tijdperk in te loodsen.

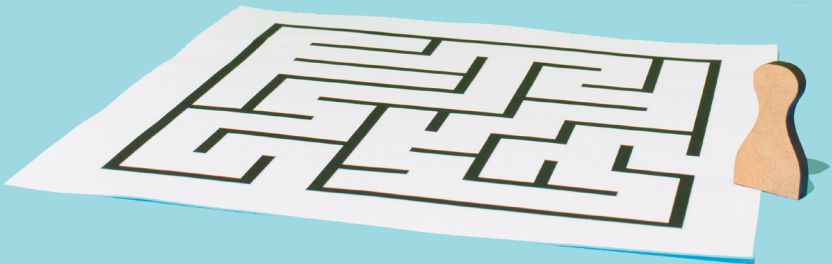
Ter afsluiting vraag ik graag uw blijvende aandacht voor de marktpartijen. Voor ondernemers, groot en klein, die deelnemen aan aanbestedingen. Voor opdrachtnemers van projecten en werken, voor leveranciers van diensten en leveringen. Zonder hen zal een inkooptraject per definitie mislukken. Daarom is het wijs om met hen de dialoog aan te gaan. Om u te verdiepen in wat hen drijft en wat zij voor u kunnen betekenen. Tijdens aanbestedingen en daarbuiten. *It takes two to tango.*

Namens het programma Beter Aanbesteden,

Niels van Ommen

Hoofdstuk 1

Introductie van publieke inkoop



<u>Jolien Grandia</u>	Erasmus Universiteit Rotterdam Departement Bestuurskunde & Sociologie
<u>Lizet Kuitert</u>	Erasmus Universiteit Rotterdam Departement Bestuurskunde & Sociologie
<u>Fredo Schotanus</u>	Universiteit Utrecht Faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie
<u>Leentje Volker</u>	Universiteit Twente Faculteit Engineering Technology

Abstract

Dit hoofdstuk introduceert het concept publieke inkoop en beschrijft hoe het zich onderscheidt van inkoop door private ondernemingen. Het publiek-private continuüm wordt uitgelegd en de betekenis van publiek verder toegelicht. Ook wordt het publieke inkoopproces beschreven aan de hand van het circulaire 3V-model van Voorbereiding, Verwerving en Verwezenlijking. Hierna wordt uitgelegd hoe publieke inkoop zich in zeven ontwikkelingsfasen van ontwikkelen van een intern georiënteerde uitvoerende managementfunctie tot een beleidsinstrument dat via co-creatie publieke waarde kan creëren. Het hoofdstuk eindigt met een toelichting op de veelzijdige aard van publieke inkoop en waarom het begrijpen en toepassen van meerdere perspectieven noodzakelijk is om publieke inkoop naar een nieuw tijdperk te leiden en de impact van publieke inkoop volledig te begrijpen en benutten.

Kernbegrippen

Publieke inkoop; Publiek-privaat continuüm; Inkoopproces; 3V-model; Publieke inkoopontwikkeling; Maatschappelijke waardecreatie; Toekomstbestendig inkopen.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Definiëren wat publieke inkoop is.
- Beschrijven wat het publiek- private continuüm is.
- Uitleggen wat de verschillen tussen inkoop door publieke en private organisaties zijn.
- Uitleggen wat het publieke inkoopproces is aan de hand van het 3V-model.
- Begrijpen waarom het publieke inkoopproces circulair en continu is.
- Beschrijven welke zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop kunnen worden onderscheiden.
- Uitleggen waarom de ontwikkeling van publieke inkoop cruciaal is voor het creëren van publieke waarde.
- Begrijpen dat meerdere perspectieven op publieke inkoop nodig zijn om de impact van publieke inkoop volledig te begrijpen en te benutten.

1.1. Introductie

In de Europese Unie (EU) besteden meer dan 250.000 publieke organisaties jaarlijks ongeveer €2 biljoen aan de inkoop van werken, leveringen en diensten. Dit komt neer op ongeveer 14% van het bbp. Ook in landen buiten de EU wordt ongeveer 12% van het bbp door publieke organisaties besteed aan inkoop. Dit kan daarmee oplopen tot bedragen van €5.000 tot €8.000 per burger per jaar. Ondanks de aanzienlijke impact die publieke inkoop heeft op de markt, de economie, publieke organisaties, burgers en bedrijven, is publieke inkoop (nog) niet uitgedroefd tot een echt onderzoeksdomein. Dit boek heeft tot doel om licht te werpen op publieke inkoop door te bespreken wat het is, en uit te leggen hoe je kunt inkopen in de publieke sector vanuit het hedendaagse tijdbeeld. We leven momenteel namelijk in een tijdperk waarin publieke inkoop meer is dan een managementfunctie. Het draagt actief bij aan het bereiken van maatschappelijke doelstellingen, zoals het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het scheppen van werkgelegenheid voor langdurig werklozen en nieuwe burgers, en de creatie van publieke waarde in de maatschappij.

Dit boek gaat dieper in op de invloed van de economische, juridische, maatschappelijke, organisatorische en politieke context op publieke inkoop. Dit eerste hoofdstuk legt de basis van het boek, waarin de noodzaak en de relevantie van een integrale en multidisciplinaire visie op de inkooppraktijk en inkoopinstrumenten worden toegelicht. Paragraaf 1.2 behandelt het verschil tussen de publieke en private context van inkopen. In Paragraaf 1.3 wordt het begrip publieke inkoop geïntroduceerd en gedefinieerd. Paragraaf 1.4 legt de belangrijkste verschillen uit tussen publieke inkoop en inkoop door private organisaties. In Paragraaf 1.5 wordt het inkoopproces geïntroduceerd als een proces van voorbereiden, verwerven en verwezenlijken. Paragraaf 1.6 introduceert de zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop. Paragraaf 1.7 gaat vervolgens in op de wijze waarop economische, juridische, maatschappelijke, politieke en organisatorische perspectieven bij publieke inkoop met elkaar verweven zijn. Paragraaf 1.8 biedt een leeswijzer voor de de rest van het boek.

1.2. Het publiek-private continuüm

Om te bepalen wat publieke inkoop is en hoe het verschilt van zijn private tegenhanger, is het belangrijk om eerst te definiëren wat ‘publiek’ en ‘publieke organisaties’ zijn. De mate waarin een organisatie publiek is bepaald onder meer in

welke mate wet- en regelgeving van toepassing zijn. Doorgaans kan een onderscheid worden gemaakt tussen organisaties die volledig publiek zijn en zich in de regel moeten houden aan de aanbestedingsregels (zoals gemeenten of ministeries) en volledig private organisaties (zoals meubelfabrikanten of supermarkten) die helemaal buiten het toepassingsgebied van de EU-wetgeving met betrekking tot publieke inkoop vallen. Door ontwikkelingen als privatisering, uitbesteding en publiek-private samenwerkingen zijn de grenzen tussen publiek en privaat in de huidige maatschappij aan het vervagen. De ‘publiekheid’ van organisaties is daardoor niet langer een dichotomie maar een continuüm. Organisaties kunnen zowel kenmerken van het publieke als private domein hebben en ook zowel publieke als private waarde creëren en waarborgen. De positie van een organisatie op het publiek-private continuüm wordt onder andere bepaald door de mate waarin zij politiek aangestuurd worden, de wijze waarop zij worden bekostigd en gefinancierd en in hoeverre zij publieke en private taken vervullen. Dit betekent dat het per land kan verschillen of een organisatie als publiek of privaat wordt beschouwd. Bijvoorbeeld omdat organisaties die publieke diensten verlenen, zoals gezondheidszorg, vervoer of onderwijs, in het ene land in private en in het andere land in publieke handen zijn. In Hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

Aan het ene uiteinde van het continuüm bevinden zich organisaties die volledig publiek zijn en zich dus moeten houden aan het Europees aanbestedingsrecht, en aan de andere kant private organisaties die zich hier niet aan hoeven houden. De semipublieke organisaties die zich in het midden van het publiek-private continuüm bevinden zijn meestal intern hybride. Dit betekent dat de organisaties kenmerken hebben van zowel het publieke als het private domein, zoals het combineren van een publieke taak en/of mandaat (zoals huisvesting of zorg) met meer private organisatorische waarden (winst maken of aandeelhouders tevredenstellen). Voorbeelden van dergelijke semipublieke organisaties zijn private ziekenhuizen, woningcorporaties, zorgverzekeraars, stichtingen of maatschappelijke ondernemingen. Afhankelijk van de desbetreffende juridische criteria, kunnen ook deze organisaties onder de Europese aanbestedingsregels vallen. Op deze manier bepaalt de positie van een organisatie op het publieke-private continuüm of een organisatie wordt beschouwd als ‘aanbestedende dienst’, en of zij daarom de aanbestedingsregels moeten naleven wanneer zij werken, leveringen en diensten van de markt inkopen. Meer informatie over de wet- en regelgeving ten aanzien van publieke inkoop is te vinden in Hoofdstuk 3.

1.3. Wat is publieke inkoop?

Publieke organisaties proberen voortdurend invloed uit te oefenen op de maatschappij. Hun sturing is gericht op het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van burgers, maar ook op het stimuleren of ontmoedigen van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, immigratie, dierenwelzijn of klimaatverandering. De voornemens, keuzes en acties van publieke organisaties met betrekking tot deze specifieke maatschappelijke ontwikkelingen worden vastgelegd in beleid dat beschrijft hoe publieke organisaties ontwikkelingen die zij (on)wenselijk achten proberen aan te jagen of af te remmen. Voor de uitvoering van dit beleid, maar ook voor de eigen bedrijfsvoering, hebben publieke organisaties werken, leveringen en diensten nodig.

- De categorie *Werken* refereert naar werken die worden gebouwd en onderhouden voor het interne functioneren en de werking van publieke organisaties zoals kantoorgebouwen van ministeries. Publieke organisaties kopen echter ook vaak werken in voor de uitvoering van hun primaire proces, zoals de aanleg en het onderhoud van gevangenissen, schoolgebouwen, of weg- en waterwerken, zoals tunnels, snelwegen, kustbescherming of voetpaden.
- De categorie *Leveringen* omvat producten die nodig zijn voor de interne werking en functioneren van de publieke organisatie, zoals kantoorbenodigdheden, koffiezetapparaten, meubilair, ICT, elektriciteit of transport. Publieke organisaties schaffen daarnaast leveringen aan die nodig zijn voor de uitvoering van hun beleid en primaire taken zoals politieuniformen, gevechtsvliegtuigen, brandweerauto's, ziekenhuisbedden of paspoorten voor burgers.
- De categorie *Diensten* omvat diensten die noodzakelijk zijn voor het interne functioneren van de publieke organisatie, zoals schoonmaak, beveiliging of cateringdiensten, maar ook advieswerk, vertaaldiensten of opleidingen voor ambtenaren. Het betreft ook diensten die noodzakelijke zijn voor de uitvoering van het beleid en het primaire proces van de publieke organisatie, zoals geestelijke gezondheidszorg, dyslexietraining voor jongeren, opleidingsprogramma's voor werklozen of huishoudelijke hulp voor senioren.

Als een publieke organisatie een bepaald werk, levering of dienst nodig heeft, heeft zij de keuze deze werken, leveringen of diensten zelf te produceren, dan wel (in) te kopen van externe partijen. Deze beslissing wordt de *make-or-buy*-beslissing genoemd. Wanneer publieke organisaties besluiten iets (in) te kopen op de markt in plaats van het zelf te maken, wordt dit publieke inkoop genoemd.

In dit boek definiëren we publieke inkoop als *‘de verwerving van werken, leveringen of diensten door een overheid of publieke organisatie, van de markt of een andere externe instantie, terwijl zij tegelijkertijd publieke waarde creëren en waarborgen vanuit het perspectief van de eigen organisatie’*. De woorden ‘verwerving’ en ‘van de markt’ zijn hier van belang omdat het benadrukt dat publieke inkoop niet alle uitgaven van publieke organisaties omvat. In de aanbestedingsregels wordt in dit kader verwezen naar ‘aanbesteding’. Het omvat bijvoorbeeld niet het geld dat wordt uitgegeven aan salarissen van mensen die via een arbeidsovereenkomst bij een publieke organisatie in dienst zijn of aan uitkeringen. Met andere woorden, het omvat alleen de aankopen waarvoor een publieke organisatie een factuur ontvangt (Telgen, 1994). De toevoeging ‘tegelijkertijd publiek waarde creëren en waarborgen’ is ook belangrijk omdat zij benadrukt dat publieke inkoop meer is dan het voldoen aan een interne vraag naar een bepaald werk, levering of dienst. Inkoop speelt nadrukkelijk ook een rol bij het creëren en waarborgen van publieke waarde. Een bekende misvatting over publieke inkoop is dan ook dat het alleen gaat over de inkoop en het sluiten van een contract met een leverancier, terwijl het feitelijk ook het initiëren, voorbereiden, uitvoeren en managen van contracten met diverse leveranciers omvat. In dit proces wordt publieke waarde namelijk gecreëerd en geborgd. Hierbij moet wel worden vermeld dat het rechtskader van de EU alleen het onderdeel ‘aanbesteding’ van publieke inkoop regelt, terwijl het nationale recht regels uit zowel het privaats- als het bestuursrecht kan bevatten voor bijvoorbeeld de verkoop van grond en gebouwen, en dus breder is, zoals verder wordt besproken in Hoofdstuk 3.

1.4. Publieke inkoop versus inkoop door private bedrijven

Het inkoopvolume en de inkoopwaarde van publieke organisaties zijn vergelijkbaar met, of zelfs substantieel hoger, dan die van veel van hun private tegenhangers. In Nederland wordt bijvoorbeeld door de centrale en gedecentraliseerde overheden jaarlijks voor ongeveer 84 miljard euro besteed aan werken, leveringen of diensten voor de 17 miljoen burgers. Van publieke inkoop wordt verwacht dat het voldoet aan hoge eisen van transparantie, integriteit, verantwoordingsplicht en ook een voorbeeldfunctie aanneemt. Deze waarden en vaak tegenstrijdige doelstellingen moeten volgens de bestaande governance mechanismen worden gemanaged. Deze mechanismen, in combinatie met politieke doelstellingen en de politieke verantwoordelijkheid van politici, stellen eisen aan publieke inkoop die niet specifiek worden verwacht bij inkoop door private organisaties. Bovendien hebben publieke organisaties, in tegenstelling tot private organisaties, te maken met

een groot aantal belanghebbenden, zoals burgers, collega-politici, ambtenaren, vakbonden, en belastingbetalers, die allemaal verschillende en soms tegenstrijdige doelstellingen hebben waarmee rekening moet worden gehouden. Hoofdstuk 4 beschrijft de organisatorische afwegingen van publieke inkoopprocessen.

Publieke inkoop wordt, en dat is misschien nog belangrijker, gereguleerd door wet- en regelgeving die niet geldt voor inkoop door private organisaties. Deze regels zijn vastgelegd in diverse internationale, Europese en nationale juridische kaders, zoals de internationale Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten van de Wereldhandelsorganisatie, of primaire en secundaire wetgeving van de Europese Unie, zoals de vrij verkeerregels en de aanbestedingsrichtlijnen (2014/24/EU, 2014/22/EU en 2014/23/EU), en de Nederlandse Aanbestedingswet 2012. Deze regelgevende kaders zijn grotendeels gebaseerd op de beginselen van gelijkheid, transparantie en proportionaliteit.

Bovendien wordt publieke inkoop ook vaak gebruikt als een beleidsinstrument om gewenste doelen in de samenleving te bereiken en publieke waarde te creëren, zoals het stimuleren van mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf (mkb), het aanjagen van de markt voor duurzame leveringen of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor langdurig werkloze burgers. Strategische publieke inkoopkeuzes worden behandeld in Hoofdstuk 5. Om deze redenen zijn de belangrijkste verschillen tussen publieke en private inkoop de naleving van wet- en regelgeving, de verwachte standaarden met betrekking tot waarden als transparantie en integriteit, en de verscheidenheid aan maatschappelijke doelstellingen en publieke waarde die in acht moeten worden genomen. Deze verschillen worden besproken en in verband gebracht met inkoopactiviteiten in Hoofdstuk 2 over publieke waarden.

1.5. Het inkoopproces in drie V's

Het inkoopproces is door diverse wetenschappers en deskundigen op zeer uiteenlopende wijzes vormgegeven. Sommige auteurs schetsen gedetailleerde modellen, waarvan sommige modellen lineair en andere circulair zijn. Ondanks de vele verschillende modellen kunnen er geen duidelijke tegenstellingen tussen de verschillende modellen worden aangewezen. De grootste verschillen in de modellen hebben betrekking op de toepassingen voor afzonderlijke aanbestedingen of contracten. Op deze wijze kan voor eenvoudige aanbestedingen en contracten gebruik worden gemaakt van gestandaardiseerde sjablonen en kunnen de

benodigde stappen om in te kopen snel worden gezet. Voor meer complexe en unieke aanbestedingen en contracten is een aangepaste en gedetailleerde aanpak en model meer op zijn plaats.

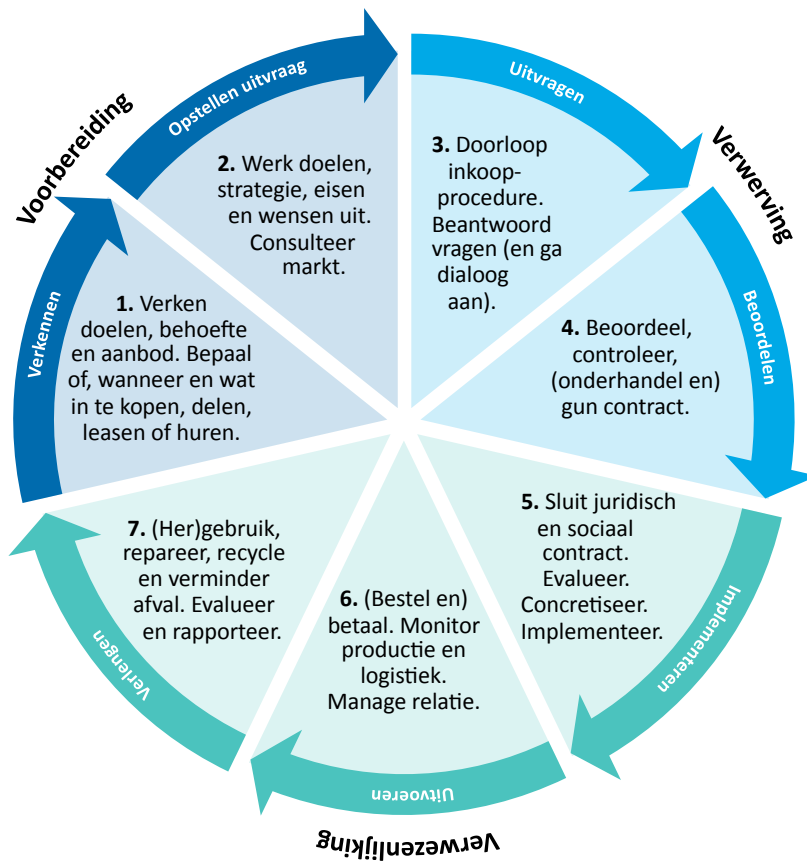
In dit boek wordt een circulair procesmodel gebruikt om het inkoopproces te illustreren. Het zogenaamde 3V-model (Schotanus, 2022), zie ook figuur 1.1. Hierbij verwijst 3V naar de drie hoofdfasen van het model: Voorbereiding, Verwerving en Verwezenlijking. Het 3V-model is speciaal ontwikkeld voor de publieke sector en heeft, net als sommige inkoopmodellen voor private inkoop zoals het inkoopwiel van Van Weele & Rozemeijer (2022), een circulaire vorm van een wiel. In dit boek wordt het inkoopproces dus gevisualiseerd als continu en cyclisch proces. De circulariteit van het proces beïnvloedt wat en hoe inkoopactiviteiten worden gebruikt om inkoopgerelateerde beslissingen zoals minder kopen, producten langer gebruiken, of in plaats van wegwerpartikelen producten hergebruiken, ook onderdeel te maken van het inkoopproces. Ondanks de verschillen tussen publieke inkoop en inkoop door private organisaties zijn de fasen vergelijkbaar. Het 3V-model voegt echter concepten toe als beleidsdoelstellingen, inkoopprocedure, sociaal contract en circulaire inkoop die passen bij de specifieke kenmerken van publieke inkoop. Hieronder worden kort de zeven stappen beschreven die vallen binnen de drie hoofdfasen van het 3V-model.

De voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase bestaat uit twee stappen: Verkennen en Opstellen van de uitvraag. Het doel van deze fase is het verkennen van de inkoopbehoefte en het eigenlijke inkoopproces op gang te brengen.

Stap 1: Verkennen

De eerste stap in het inkoopproces is het onderzoeken van de behoefte en in hoeverre het nodig is om een beroep te doen op de inspanningen van leveranciers om in deze behoefte te voorzien of dat de organisatie het zelf kan leveren. Dit wordt de *make-or-buy*-beslissing genoemd. De behoefte aan werken, leveringen of diensten is gebaseerd op een voorspellende analyse door de inkoper van wat er nodig is, welke uitgaven er eerder zijn gedaan en welke leveringsmogelijkheden er zijn. Er wordt in deze fase ook rekening gehouden met duurzame of beleidsgelateerde elementen. Is het bijvoorbeeld mogelijk te lenen in plaats van in te kopen, bewust minder in te kopen, of de aankoop nog even uit te stellen en het huidige product langer te gebruiken? Worden producten nieuw of tweedehands ingekocht of wordt een dienst ingekocht? Is er een alternatief voor wegwerpartikelen? En



Figuur 1.1 Het 3V-model (Schotanus, 2022)

is het mogelijk om met de aanschaf bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren? Deze verkenning kan worden beschouwd als de eerste stap van publiek inkopen. In Hoofdstuk 2, Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 7 worden relevante onderliggende concepten en organisatorische structuren besproken.

Stap 2: Opstellen uitvraag

Na de eerste stap, waarin wordt besloten een bepaald werk, levering, of dienst in te kopen, wordt een inkoopproject gestart en een inkoopteam samengesteld. Het inkoopteam ontwikkelt een inkoopstrategie en stelt specifieke doelen voor de inkoop met betrekking tot kosten, kwaliteit en maatschappelijke aspecten. Als onderdeel van de inkoopstrategie wordt een keuze gemaakt over bijvoorbeeld de te volgen aanbestedingsprocedure, zoals een concurrentiegerichte dialoog of een niet-openbare aanbesteding, de contractduur et cetera. Ook moeten eventuele maatschappelijke en politieke gevoeligheden in kaart worden gebracht.

Verder moet relevant inkoopbeleid in de inkoopstrategie worden vertaald. Deze onderwerpen worden in meer detail besproken in Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 7.

Voor specifieke aspecten van de inkoopstrategie, specificaties, gunningsmodel en/of contractbepalingen kunnen potentiële leveranciers worden geraadpleegd. Op basis van de strategie wordt een beschrijvend document opgesteld waarin wordt uiteengezet hoe de leverancier(s) zal worden geselecteerd en wat van de leveranciers wordt vereist om een offerte te mogen indienen. Deze eisen en criteria kunnen allemaal worden gebruikt om via de aanbesteding publieke waarde te creëren. Meer informatie over de juridische aspecten van inkoop is te vinden in Hoofdstuk 3. De ontwikkeling van een gunningsmodel wordt beschreven in Hoofdstuk 6.

Daarnaast worden een programma van eisen of een bestek, en in sommige gevallen een ambitieverklaring en een conceptcontract (vooral voor grotere aankopen), geschreven. Specificaties kunnen functioneel, technisch of een combinatie van beide zijn. Een conceptcontract vermeldt een aantal zaken zoals het financiële model, betalingsvoorwaarden, boeteclausules, garantievoorzieningen, veiligheidsvoorschriften of leveringsvoorwaarden (Van Weele & Rozemeijer, 2022). Bovendien moet, voordat met de aanbesteding wordt begonnen, een besluit worden genomen over wie moet worden betrokken en wie welke beslissingen zal nemen in welke fase van het proces. Meer details over deze beslissingen zijn te vinden in Hoofdstuk 6 en Hoofdstuk 7.

De verwervingsfase

De verwervingsfase bestaat uit twee stappen: Uitvragen en Beoordelen. Als er een selectie- of pre-kwalificatiefase plaatsvindt, dan worden deze stappen tweemaal uitgevoerd: eenmaal voor de pre-kwalificatiefase en een keer voor de gunningsfase.

Stap 3: Uitvragen

Aan het begin van deze fase wordt een aanbesteding openbaar aangekondigd, of in het geval van een zeer klein inkooptraject worden een of enkele leveranciers uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Tijdens deze fase kunnen leveranciers meestal op een vastgesteld moment vragen stellen over de inkoopdocumenten en deze antwoorden worden meestal gedeeld met alle potentiële leveranciers, tenzij ze vertrouwelijk zijn. Op deze manier wordt de vraag aan het aanbod gekoppeld. Vervolgens kunnen de leveranciers hun verzoeken tot deelneming (voor de selectiefase; potentiële leveranciers worden dan ook wel gegadigden genoemd) of hun inschrijvingen ofwel offertes (voor de gunningsfase; potentiële

leveranciers worden dan ook wel inschrijvers genoemd) indienen om door de inkopende organisatie te worden beoordeeld. Hoofdstuk 6 gaat verder in op het gunningsproces.

Stap 4: Beoordelen

In de beoordelingsfase worden de verzoeken tot deelneming (voor de selectiefase) en de inschrijvingen (voor het gunnen van het contract) beoordeeld. Bij onderhandelingsprocedures bestaat de mogelijkheid voor inkoper en leverancier om te onderhandelen over de inschrijvingen. In de beoordelingsfase worden ook onderwerpen als de geschiktheid van leveranciers gecontroleerd. Bovendien is het toegestaan om verificatievragen te stellen of meer bewijzen op te vragen als er onduidelijke elementen in een verzoek of inschrijving zijn. De beoordelingsfase kan een grotendeels administratief proces zijn in het geval dat een inkoper een contract uitsluitend op basis van de laagste prijs gunt. Indien de inkoper ook kwalitatieve gunningscriteria gebruikt, wordt een beoordelingscommissie aangesteld. De beoordeling kan dan bestaan uit verschillende ronden van individuele en gezamenlijke besluitvorming. Op basis van de uitkomsten van de beoordelingen, ontvangen de leveranciers schriftelijke en vaak mondelinge feedback over hun inschrijvingen. Aan de winnende leverancier wordt de opdracht toegekend. Hoofdstuk 6 beschrijft deze besluitvormingsprocessen in meer detail. Zodra de aanbesteding en de beoordeling is afgerond, is de laatste stap in het proces het evalueren van het proces tot aan stap 4 en na te gaan wat kan worden geleerd voor nieuwe aanbestedingen.

De verwezenlijkingsfase

De verwezenlijkings- ofwel uitvoerende fase bestaat uit drie stappen: Implementeren, Uitvoeren en Verlengen. Deze laatste stappen koppelen het inkoopproces aan de uitvoering (of levering) van de leveringen, diensten of werken die zijn ingekocht.

Stap 5: Implementeren

In de implementatiefase wordt het contract afgerond en ondertekend en kan de winnende inschrijving door de leverancier worden geconcretiseerd en uitgevoerd, veelal in samenwerking met de inkopende organisatie. Voor kleine of eenvoudige contracten is concretisering niet nodig, maar in veel gevallen moeten overheden en leveranciers hun activiteiten coördineren en een contract implementeren voordat het gebruikt kan worden.

Naast het juridische contract kan ook een relatie- of sociaal 'contract' met de leverancier worden gesloten. Een sociaal contract verwijst doorgaans naar ongeschreven regels of codes over gedragsverwachtingen voor dagelijkse menselijke interactie. Overigens komen in sommige gevallen delen van het sociaal contract al tijdens het inkoopproces tot stand, vooral wanneer er tijdens het proces een aanzienlijke mate van menselijke interactie is. Meer over de implementatie van een contract is te vinden in Hoofdstuk 7.

Stap 6: Uitvoeren

Als het contract geïmplementeerd is, begint de uitvoering van het contract. Dit heeft verschillende betekenissen voor verschillende soorten contracten en projecten. Het kan betekenen dat een leverancier begint met het ontwerpen of bouwen van een nieuw gebouw, dat er een nieuwe exploitant is voor openbaar vervoer, een nieuwe leverancier voor Wmo-zorg, of dat interne gebruikers vanaf nu zelf specifieke benodigdheden kunnen bestellen zoals pennen of papier, of diensten zoals uitzendkrachten, schoonmaak, of ingenieursdiensten. Soms is er een strikte scheiding tussen bestellen en uitvoeren (bijv. eerst een bestelling plaatsen voor kantoorbenodigdheden en vervolgens de benodigdheden ontvangen). In andere gevallen zijn bestellen en uitvoeren meer met elkaar verweven. Bijvoorbeeld wanneer in een project verschillende go-/ no-go momenten bestaan waarna facturen worden betaald. Dit wordt verder besproken in Hoofdstuk 7. Tijdens de uitvoeringsfase moet ook de relatie met de gecontracteerde leverancier worden beheerd. De kwaliteit van de werken, leveringen of diensten moet worden bewaakt, klachten van interne gebruikers of burgers moeten worden behandeld, en er moet worden nagegaan of de beloften die in de inschrijving door de leverancier zijn gedaan, ook worden nagekomen. Als bepaalde beloftes niet kunnen worden nagekomen, moet een alternatief worden gevonden, of moeten formelere stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de oorspronkelijke doelstellingen van het inkoopproject toch worden bereikt. Ervoor zorgen dat duurzame en sociale beloften die in inschrijvingen worden gedaan ook worden nagekomen kan een ingewikkelde uitdaging zijn in het managen van het contract.

Stap 7: Verlengen

De laatste stap is proberen de gebruiksduur van een product of werk zoveel mogelijk te verlengen. Circulaire termen als hergebruiken, repareren, opknappen, recyclen, herfabriceren, herbestemmen, en terugwinnen zijn op deze stap van toepassing. Zodra het werk, de levering of de dienst is geleverd of wanneer het contract gaat aflopen, is de laatste stap in het proces het evalueren en rapporteren over het

contract en kijken wat ervan kan worden geleerd en voorbereidingen starten voor een nieuw contract indien dit van toepassing lijkt. Daarnaast is het van belang na te gaan wat er gebeurt met werken of leveringen nadat ze zijn gebruikt. Dit kan een uitdaging zijn voor publieke organisaties, aangezien hun aandacht reeds kan zijn verschoven naar de voorbereiding van een nieuw contract. Hoofdstuk 7 gaat hier verder op in.

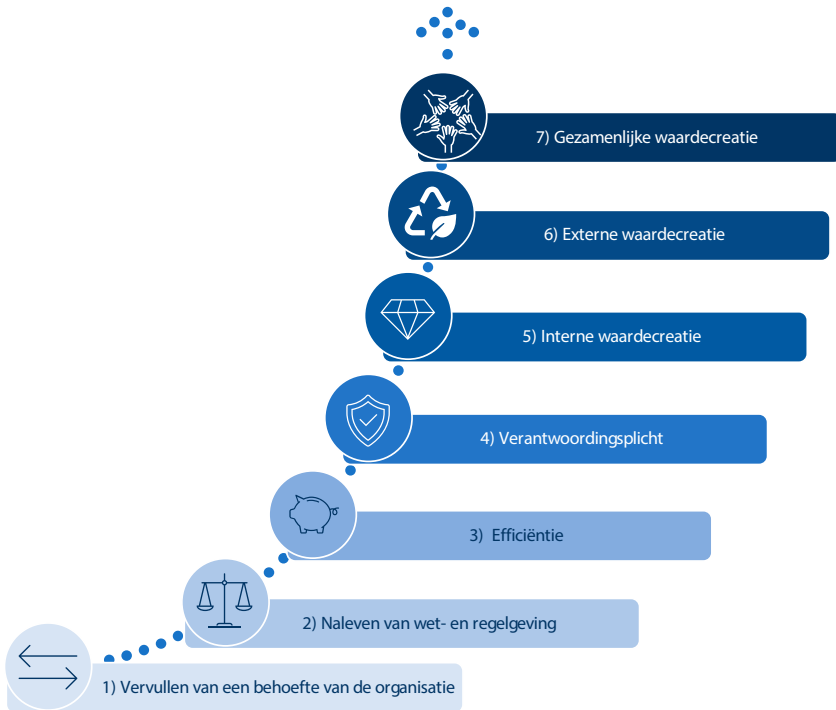
1.6. Zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop

In de loop der jaren heeft publieke inkoop zich ontwikkeld van een uitvoerende managementfunctie die erop gericht was te voldoen aan interne behoeften aan werken, leveringen of diensten, tot een beleidsinstrument dat maatschappelijke waarde kan creëren. Het kennen en begrijpen van de verschillende stadia die publieke inkoop doorloopt is van cruciaal belang om te begrijpen hoe publieke inkoop kan bijdragen tot het bereiken van maatschappelijke waarde, zoals het scheppen van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, het verbeteren van arbeidsomstandigheden in het buitenland of het verminderen van de negatieve gevolgen van productie en consumptie.

Zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd, doorloopt elk inkoopproces de drie fasen van voorbereiden, verwerven en verwezenlijken. Echter, de overwegingen die een rol spelen tijdens elk van deze inkoopfasen zijn in de loop der tijd vaak veranderd. Deze veranderingen zijn het gevolg van het feit dat de publieke inkoop (als managementfunctie) en de rol die zij speelt, binnen en buiten de publieke organisaties, eveneens is veranderd. In veel Europese landen heeft publieke inkoop zich ontwikkeld van een uitvoerende managementfunctie met tot doel het vervullen van een behoefte van de organisatie, tot een zeer tactische en strategische managementfunctie met tot doel inkoop te gebruiken om beleidsdoelen te bereiken (Tassabehii & Moorhouse, 2008). Het is echter belangrijk op te merken dat niet alle publieke inkopers een dergelijke tactische rol vervullen. In hoeverre publieke inkoop als managementfunctie is ontwikkeld verschilt per land en per organisatie en blijft zich verder ontwikkelen.

Momenteel worden, gebaseerd op Telgen, Harland & Knight (2007), de volgende zeven ontwikkelingsfasen onderkend die publieke inkoop kan doorlopen: 1) vervulling van een behoefte, 2) naleving van wet- en regelgeving, 3) efficiëntie, 4) verantwoordingsplicht, 5) interne waardecreatie, 6) externe waardecreatie en 7) gezamenlijke waardecreatie. Naarmate publieke inkoop zich verder ontwikkelt,

kunnen hier weer nieuwe fasen aan worden toegevoegd. De huidige zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop worden geïllustreerd in Figuur 1.2 en hieronder besproken.



Figuur 1.2 De zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop (gebaseerd op Telgen, Harland & Knight, 2007).

Fase 1: Voldoen aan de behoefte van een organisatie

In de eerste ontwikkelingsfase van publieke inkoop gaat het vooral om de vervulling van interne behoeften. Inkoop is gericht op het vervullen van wat gebruikers vragen, in de juiste hoeveelheid, op het juiste tijdstip en op de juiste plaats. Het enige doel is de beschikbaarheid van wat nodig is. De taak van inkopers is uitsluitend operationeel en uitvoerend. Zij kopen wat de organisatie nodig heeft en besteden met name aandacht aan het vervullen van die specifieke behoefte.

Fase 2: Naleving van wet- en regelgeving

In de tweede ontwikkelingsfase van publieke inkoop komt de naleving van de wet in beeld, waardoor de plicht van de inkopers verandert. Inkoop omvat niet langer alleen het vervullen van een behoefte, het is nu ook belangrijk dat deze behoefte zonder fraude of corruptie wordt vervuld. Hoewel de EU-lidstaten in de afgelopen twee decennia een breed scala aan corruptiebestrijdingsmaatregelen hebben ingevoerd blijkt uit studies dat in de centraal-oostelijke EU-landen corruptie nog steeds de overhand heeft. Fraude en corruptie vormen een groot risico voor publieke inkoop en ondermijnen een efficiënte inkoop.

Fase 3: Efficiëntie

In de derde fase van publiek inkoop ligt de nadruk op efficiënt inkopen. In dit stadium verschuift de aandacht naar het verkrijgen van het meeste waarde voor een vastgesteld bedrag, terwijl natuurlijk nog steeds in de behoefte moet worden voorzien en fraude en corruptie moeten worden voorkomen. De houding van publieke organisaties ten opzichte van publieke inkoop wordt in dit stadium commerciëler, en inkopers beginnen na te gaan hoe zij ervoor kunnen zorgen dat hun organisatie 'het meeste waar voor haar geld krijgt' en proberen hun inkopen zo efficiënt mogelijk te maken.

Fase 4: Verantwoordingsplicht

In de vierde ontwikkelingsfase van publieke inkoop wordt het afleggen van verantwoording een kwestie voor de inkopende organisaties. Afgezien van het voorkomen van fraude en corruptie en het zorgen voor een efficiënt inkoopproces, moeten publieke organisaties vanaf deze fase het publiek ook uitleggen en overtuigen waarom zij inkopen en dat zij dit op de juiste manier doen. Publieke organisaties moeten verantwoording afleggen voor hun inkopen en inkoopbeslissingen. Ze moeten dus een transparant en goed opgezet inkoopproces hebben, met als voorbeeld de EU-richtlijnen die de Europese lidstaten verplichten om aanbestedingen boven een drempelbedrag te vermelden in de *Tenders Electronic Daily* (TED).

Fase 5: Interne waardecreatie

In de vijfde ontwikkelingsfase begint de invloed van publieke inkoop zich te verbreden buiten de directe scope van het inkoopproces. Niet alleen de kosten of de efficiëntie zijn van belang, maar ook de waarde die dergelijke artikelen en diensten voor de organisatie zelf opleveren. Dit betekent dat de houding bij publieke inkopers voor het eerst begint te veranderen van reactief (u vraagt, wij kopen) naar

proactief (wij suggereren, u vraagt, wij kopen). Vanaf dit stadium moeten inkopers in de publieke sector gaan zoeken naar manieren om met de inkoop van werken, leveringen of diensten waarde aan de organisatie toe te voegen. Als de organisatie behoefte heeft aan nieuwe computers kan de inkoper bijvoorbeeld voorstellen om in plaats van nieuwe desktopcomputers aan te schaffen, *Devices as a Service* (DaaS), inclusief laptops en desktops, te contracteren. DaaS voorziet niet alleen in de behoefte aan nieuwe computers en kan leiden tot kostenbesparingen, maar maakt het werk ook handiger en flexibeler voor de werknemers wanneer zij, afhankelijk van hun eigen behoefte, kunnen kiezen voor een laptop in plaats van een desktop, en daardoor beter in staat zijn thuis te werken. De extra waarde die wordt gecreëerd door de inkoop van werken, leveringen of diensten is in dit stadium nog intern. Hoewel *as-a-service* concepten dus bijvoorbeeld ook prikkels voor circulariteit creëren omdat de leverancier eigenaar van de producten blijft, wordt de waarde van inkoop in fase 5 doorgaans alleen gecreëerd voor de publieke organisatie, haar werknemers of haar burgers, maar (nog) niet voor de samenleving.

Fase 6: Externe waardecreatie

In de zesde ontwikkelingsfase wordt externe waardecreatie voor de samenleving een onderdeel van publieke inkoop. In deze fase breidt de reikwijdte van publieke inkoop zich naar buiten uit en begint men te kijken hoe publieke inkoop ook waarde aan de omgeving kan toevoegen. Zo maken publieke organisaties steeds vaker gebruik van hun autoriteit als grote inkoper op de markt om particuliere organisaties te dwingen bij te dragen tot de verwezenlijking van hun publieke doelstellingen, zoals het tegengaan van klimaatverandering, oneerlijke arbeidsomstandigheden in de supply chain, of het creëren van kansen voor kleine en middelgrote lokale ondernemingen. Voor het *as-a-service*-voorbeeld dat in Fase 5 werd beschreven, betekent dit bijvoorbeeld dat de inkoper ook eisen stelt aan de leverancier, zoals de manier waarop de apparaten worden gerecycled of gereviseerd.

In deze fase is publieke inkoop niet langer alleen een managementfunctie, maar ook een beleidsinstrument dat kan worden gebruikt om in de samenleving tot resultaten te komen. Om deze ontwikkeling verder te stimuleren heeft de Europese Commissie de aanbestedingsrichtlijnen hervormd zodat de EU-lidstaten vanaf 2016 meer vrijheid hadden om hun inkoop als beleidsinstrument in te zetten. Hoewel dit al de zesde ontwikkelingsfase van publieke inkoop is, is het geenszins een recente ontwikkeling. De eerste grote stap om inkoop niet langer uitsluitend te gebruiken om in interne behoeften te voorzien vond al kort na de Eerste Wereldoorlog plaats. De Britse regering voerde toen een programma in

waarbij gehandicapte veteranen via publieke inkoop in dienst werden genomen. Na de Tweede Wereldoorlog breidde deze aanpak zich uit van veteranen in Groot-Brittannië tot het geven van voorrang bij publiek inkoop aan bijvoorbeeld beschutte werkplaatsen (McCrudden, 2004). Tegenwoordig gebruiken publieke organisaties in de EU hun publieke inkoop voor een scala aan maatschappelijke doelen. Hoewel het gebruik van publieke inkoop om maatschappelijke doelen te bereiken wijdverbreid is in Europa, is gedetailleerde informatie over de effecten vaak onbetrouwbaar en lastig te vinden.

Fase 7: Gezamenlijke waardecreatie

In deze zevende ontwikkelingsfase van publieke inkoop proberen publieke organisaties hun inkoop niet alleen te gebruiken voor het creëren van externe waarde, maar doen zij dit in samenwerking met andere (publieke of private) organisaties of burgers. Door coproductie of co-creatie wordt publieke waarde gecreëerd die niet alleen de publieke organisatie zelf maar ook door anderen als noodzakelijk en nuttig wordt gezien. Een gemeente die een nieuwe speeltuin nodig heeft kan bijvoorbeeld kiezen voor duurzame speeltoestellen gemaakt van gerecyclede en natuurlijke materialen. Echter, door samen te werken met lokale bewoners (en hun kinderen) kunnen zij een speeltuin creëren die niet alleen duurzaam is maar ook meerwaarde creëert voor de kinderen die de speelplaats ook daadwerkelijk zullen gebruiken.

De ontwikkeling van publieke inkoop als een managementfunctie is van cruciaal belang voor het bereiken van publieke waarde. In de beginfasen van het vakgebied ontbrak het aan waardecreatie, of zelfs maar aan de erkenning dat met publieke inkoop maatschappelijke resultaten kunnen worden bereikt. Gelukkig is dit in de loop der jaren in veel organisaties veranderd. Om publieke inkoop te kunnen gebruiken voor het creëren van publieke waarde moet publieke inkoop als managementfunctie zich ontwikkelen tot minimaal fase 6. In de praktijk blijkt dit een behoorlijke uitdaging te zijn. Het is daarom een van de belangrijkste aanleidingen voor het schrijven van dit boek.

1.7. Het veelzijdige karakter van publieke inkoop

De mengeling van governance-modellen en de verscheidenheid aan domeinen waar de werken, leveringen of diensten worden ingekocht vereisen een multidisciplinaire kijk op publieke inkoop. In dit boek combineren we het economische, juridische, maatschappelijke, organisatorische en politieke perspectief. Met

ongeveer 14% van het bbp dat in Europa aan publieke inkoop wordt besteed en ongeveer 12% wereldwijd, is het *economisch perspectief* voor de handliggend. Geld uitgeven aan publieke inkoop heeft zeker gevolgen voor de economie. Zo kunnen bezuinigingen resulteren in een beperking van de publieke uitgaven, hetgeen gevolgen kan hebben voor zowel de economie in het algemeen als voor de markten voor specifieke leveringen en diensten. Het economische perspectief kan een overheersend perspectief zijn bij de besluitvorming rond publieke inkoop, zowel in het algemeen als voor specifieke projecten, en overschaduwde vaak andere perspectieven. Het economisch perspectief is te herkennen in de bespreking van de drie governance-modellen en de reductie van complexiteit in Hoofdstuk 2, de opkomst van inkoop Samenwerkingen in Hoofdstuk 4, de bespreking van risico's en routinestrategieën in Hoofdstuk 5, de keuze tussen laagste prijs en beste-prijs kwaliteitverhouding inschrijvingen in Hoofdstuk 6 of de discussie over hoe het gekozen type beloning het gedrag en de inspanningen van de leverancier beïnvloedt in Hoofdstuk 7.

Het *juridische perspectief* is, samen met het economische perspectief, vaak prominent of zelfs het meest dominante perspectief bij publieke inkoop. Dit kan tot uiting komen in risicomijdend gedrag om juridische problemen te vermijden. Het juridische perspectief kan echter ook worden gebruikt om de deur te openen voor andere invalshoeken; zo wordt het bijvoorbeeld steeds gebruikelijker om opdrachten te gunnen op basis van duurzaamheid en sociale vereisten in plaats van de laagste prijs. In dit boek wordt het juridisch perspectief gebruikt om uit te leggen en toe te lichten hoe het wettelijke kader het publieke inkoopproces beïnvloedt en hoe het de andere perspectieven positief of negatief kan beïnvloeden. Hoewel het juridische perspectief centraal staat in Hoofdstuk 3, waar relevante juridische aspecten worden besproken in het kader van het bereiken van sociale en duurzame doelen, is het juridische perspectief ook in de meeste andere hoofdstukken terug te vinden. Zoals bijvoorbeeld in de beschrijving van het 3V-model en de ontwikkelingsfasen van publieke inkoop in Paragraaf 1.5, de bespreking van dilemma's en waardeconflicten in Hoofdstuk 2, de vraag of een inkoopbeleid is toegestaan in Hoofdstuk 5, als een onderliggende logica in de betekenisverlening binnen een aanbesteding in Hoofdstuk 6, en in de bespreking van geschillen en de afdwingbaarheid van contracten in Hoofdstuk 7.

Meer recentelijk heeft, ingegeven door de voortdurende ontwikkeling van de inkoopfunctie in publieke organisaties, het *maatschappelijk perspectief* aan belang gewonnen. Door een maatschappelijk perspectief op inkoop toe te passen kan de

markt worden gestimuleerd om duurzamere werken, leveringen en diensten te leveren, of te helpen een einde te maken aan kinderarbeid. Men moet beseffen dat een groot deel van de dienstverlening door publieke organisaties gebaseerd is op leveringen, diensten en werken die worden ingekocht om aan het primaire proces van deze organisaties uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan openbaar vervoer, fysieke infrastructuur of gezondheidszorgdiensten die een aanzienlijke invloed hebben op de levenskwaliteit van burgers. Het maatschappelijk perspectief komt daarom in het hele boek terug. Met name in Paragraaf 1.6, Hoofdstuk 2, Hoofdstuk 5, en Hoofdstuk 8 komt de ontwikkeling van publieke inkoop naar voren en wordt uitgelegd hoe het kan bijdragen tot de verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen en publieke waarde.

Tenslotte moet de publieke inkoop ook worden bekeken vanuit een *organisatorisch perspectief* en een *politiek perspectief*. Onderwerpen als politieke corruptie of politieke competitie zijn van invloed op organisatorische processen zoals make-or-buy-beslissingen, inkoopstrategieën of aanbestedingsprocedures. In dit boek wordt het politieke perspectief gebruikt om aspecten of complexiteiten te belichten die verband houden met de politieke context waarin publieke inkoop plaatsvindt, zoals de invloed van verkiezingen, coalitieakkoorden of beloften aan kiezers. Dit is niet dominant in een specifiek hoofdstuk, maar komt in het hele boek naar voren, waaronder in specifieke voorbeelden om de complexiteit van publieke inkoop te duiden. Het organisatorische perspectief komt vooral tot uiting in de bespreking van de creatie van publieke waarde in Hoofdstuk 2, de organisatorische aspecten van inkoop in Hoofdstuk 4 en het overwegen van het beleid en de strategie inzake publieke waarde die in Hoofdstuk 5 worden besproken. Hoofdstuk 6 beschrijft de organisatie van een aanbestedingsprocedure in relatie tot het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod.

De verschillende facetten van publieke inkoop kunnen elkaar versterken of tegenwerken en spelen een grote rol bij het begrijpen waarom het bereiken van publieke waarde bij publieke inkoop niet eenvoudig is. Elk facet kan worden gezien als een ander perspectief op publieke inkoop. De wisselwerking hiertussen vormt de basis waarop dit boek is geschreven. Deze perspectieven zijn niet alleen relevant voor het begrijpen en analyseren van publieke inkoop, maar ook voor het optimaliseren van publieke inkoop. Focussen op één perspectief in het inkoopproces kan leiden tot een suboptimale inkoop. Zo kan een focus op het economische perspectief en het bereiken van de laagste prijs op korte termijn kosteneffectief zijn, maar indruisen tegen het Europese rechtskader, terwijl een

te sterke focus op het voorkomen van juridische problemen kan resulteren in de aanschaf van een veilige optie die niet de optimale keuze is voor samenleving op lange termijn. Inzicht in en toepassing van meerdere perspectieven is daarom nodig om waardecreatie via publieke inkoop te bevorderen en de *change agent* te worden die publieke inkoop nodig heeft. Hoofdstuk 8 beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop in het huidige tijdperk van verandering en de implicaties van deze ontwikkelingen voor publieke organisaties.

1.8. Leeswijzer van het boek

Dit boek bestaat uit acht hoofdstukken. Elk hoofdstuk begint met een overzicht van de leerdoelen en een korte samenvatting van hoe het hoofdstuk is opgebouwd. Het introduceert het onderwerp en beschrijft de meest relevante concepten, modellen en andere informatie die volgens ons behoren tot het gebied van publieke inkoop. Het volledige boek biedt een geïntegreerde multidisciplinaire en hedendaagse kijk op het gebied van publieke inkoop. De eerste vier hoofdstukken vormen de basis van dit boek. De definities en basisbegrippen van publieke inkoop zoals die in dit boek worden gebruikt, worden in dit eerste hoofdstuk geïntroduceerd. Hoofdstuk 2 richt zich op het doel van publieke inkoop vanuit het oogpunt van de publieke sector met betrekking tot het creëren van publieke waarde. Hoofdstuk 3 schetst de juridische context van de wet- en regelgeving. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de inkoopfunctie in publieke organisaties is georganiseerd.

Vervolgens worden de drie V's van het proces van publieke inkoop besproken op basis van inzichten uit een combinatie van disciplines, zoals publiek management, inkoop en supply chain management en organisatiekunde. In Hoofdstuk 5 wordt uitgelegd hoe het inkoopbeleid wordt ontwikkeld en vertaald naar een inkoopstrategie in de voorbereidingsfase. Hoofdstuk 6 geeft aan hoe een aanbesteding te organiseren en een leverancier te selecteren in de aankoopfase. Hoofdstuk 7 bespreekt de opzet en evaluatie van contracten in de uitvoeringsfase van publieke inkoop.

Tenslotte worden in Hoofdstuk 8 de trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop samengevat en wordt uitgelegd waarom het zo belangrijk is dat iedereen een '*change agent*' wordt om op deze wijze een nieuw tijdperk in te leiden van het essentiële en intrigerende publieke inkoop domein.

1.9. Samenvatting

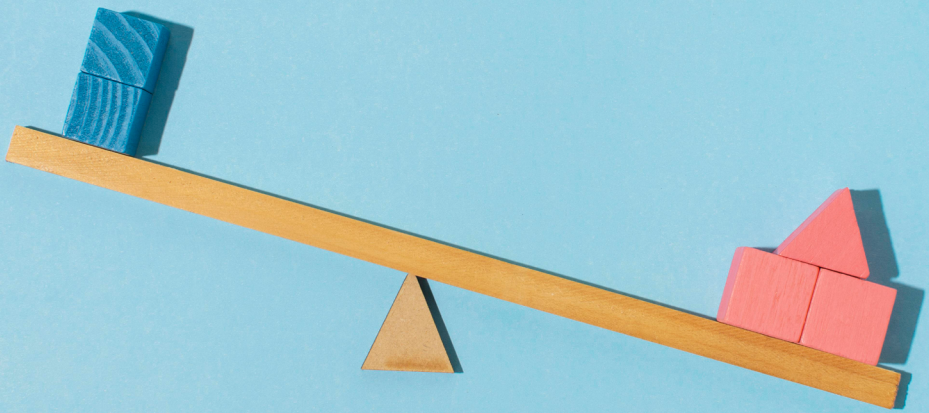
In dit hoofdstuk wordt publieke inkoop gedefinieerd als de verwerving van werken, leveringen of diensten door de overheid of publieke organisaties van de markt of een andere externe instantie, waarbij tegelijkertijd wordt gezorgd voor het creëren en waarborgen van publieke waarde vanuit het perspectief van hun eigen organisatie. Ontwikkelingen als uitbesteding en publieke-private samenwerkingsverbanden inkoop vinden plaats op een continuüm van openbaarheid van organisaties. De belangrijkste verschillen tussen publieke inkoop en inkoop door de private sector zijn de naleving van voor de publieke sectorspecifieke regelgeving, normen met betrekking tot waarden als transparantie en integriteit, en de verscheidenheid aan maatschappelijk doelstellingen en publieke waarden die moeten worden geadresseerd. Het proces van publieke inkoop wordt beschreven aan de hand van het 3V-model, dat specifiek is ontwikkeld voor publieke inkoop en verwijst naar de drie fasen in het model: Voorbereiding, Verwerving en Verwezenlijking. Hoewel deze fasen ook worden doorlopen bij inkoop door private partijen, voegt het model concepten toe als beleidsdoelstellingen, aanbestedingsprocedure en sociaal contract die passen bij de specifieke kenmerken van publieke inkoop. Publieke inkoop heeft zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld van een uitvoerende managementfunctie gericht op het voldoen aan een interne vraag tot een beleidsinstrument dat op collaboratieve wijze publieke waarde kan creëren. Dit wordt toegelicht aan de hand van de zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop. Tenslotte komt naar voren dat begrip over de veelzijdige aard van publieke inkoop en de toepassing van meerdere perspectieven - economisch, juridisch, maatschappelijk, organisatorisch en politiek – noodzakelijk is om publieke inkoop naar een nieuw tijdperk te leiden en de impact van publieke inkoop beter te begrijpen en te benutten. Een leeswijzer van het boek introduceert tenslotte de rest van het boek.

Referenties

- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28, 257-267.
- Schotanus, F. (2022). Een betere wereld begint bij publieke inkoop. In: *Inaugurele rede*. Universiteit Utrecht, Utrecht School of Economics, Utrecht, Nederland.
- Tassabehii, A., & Moorhouse, A. (2008). The changing role of procurement: Developing professional effectiveness. *Journal of purchasing and supply management*, 14:1, 55-68.
- Telgen, J. (1994). *Inzicht en overzicht; de uitdagingen van Besliskunde en Inkoopmanagement*. Universiteit Twente, Enschede, Nederland.
- Telgen, J., Harland, C. M., & Knight, L. A. (2007). Public procurement in perspective. In *Public Procurement: International Cases and Commentary* (pp. 16-24). Abingdon, Engeland; New York, New York, Verenigde Staten: Routledge.
- Van Weele, A. J., & Rozemeijer, F. A. (2022). *Procurement and Supply Chain Management (8 ed)*: Cengage.

Hoofdstuk 2

Publieke waarden in inkoop



Lizet Kuitert

Erasmus Universiteit Rotterdam
Departement Bestuurskunde & Sociologie

Abstract

Dit hoofdstuk schetst het belang van het bekijken van publieke inkoop vanuit een publieke waardenperspectief. Er wordt uitgelegd dat publieke waarden dynamisch zijn en verschillende interpretaties kennen, afhankelijk van de situatie, de context en de belanghebbenden die deze waarden waarnemen. Drie relevante bestuurskundige governancemodellen worden besproken die van invloed kunnen zijn op de publieke inkoopfunctie en de waarden die inkopers moeten borgen en beschermen. Daarna volgt een uiteenzetting over wat waardespanningen, waardedilemma's en waardeconflicten zijn, hoe deze de complexiteit van overheidsopdrachten vergroten en het waarborgen van publieke waarden tot een evenwichtsoefening kunnen maken. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van verschillende *coping* -patronen die helpen om te gaan met waardeconflicten.

Kernbegrippen

Publieke waarden; Publieke dienstverlening; Complexiteit; Waardeconflict; Waardenpluralisme; Waarborgen van publieke waarden; *Coping*-patronen.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Begrijpen wat het concept van publieke waarden inhoudt.
- Benoemen wat de verschillende soorten van waarden zijn en wat hun pluralistische karakter is.
- Beschrijven wat de drie belangrijkste governancemodellen voor het waarborgen van publieke waarde zijn.
- Begrijpen hoe publieke waarde-besluitvorming gedurende de verschillende fasen van het publieke inkoopproces werkt.
- Erkennen dat de complexiteit van publieke inkoop met de tijd is toegenomen.
- Begrijpen wat het verschil tussen een waardespanning, waardedilemma en waardeconflict is.

2.1. Introductie

Publieke waarden weerspiegelen wat de samenleving als belangrijke waarden beschouwt. Een publieke organisatie kan daarom veel baat hebben bij het bezien van inkoopstrategieën vanuit het perspectief van publieke waarden. In dit boek wordt de term publieke waarde gebruikt om te verwijzen naar een verscheidenheid aan conceptualisaties van de inkoop van werken, leveringen of diensten waarbij aan de maatschappelijke verwachtingen wordt voldaan. Het concept van publieke waarde wordt soms ook aangeduid als sociale waarde of maatschappelijke waarde. Publieke waarde wordt in verband gebracht met publiek belang, normatieve publieke waarden, bestuurlijke publieke waarden, economische waarde, marktfaalen, openbaarheid, en publieke voorzieningen. Omdat een private waarde een individueel belang weerspiegelt, kan zij slechts als van publieke waarde worden beschouwd indien er een collectief voordeel is.

In dit hoofdstuk worden in Paragraaf 2.2 de definities en interpretaties van het begrip publieke waarde besproken. Paragraaf 2.3 laat zien dat publieke waarden dynamisch zijn en voor interpretatie vatbaar, afhankelijk van de context waarin ze voorkomen zoals een land, sector, of tijdsperiode. Paragraaf 2.4 beschrijft de drie belangrijkste governancemodellen uit het domein van het openbaar bestuur. Paragraaf 2.5 legt uit hoe de huidige maatschappelijke uitdagingen van invloed zijn op de relatie tussen de publieke inkoper en andere belanghebbenden. Paragraaf 2.6 gaat in op het feit dat waardespanningen onvermijdelijk zijn in de publieke dienstverlening en bespreekt waardendilemma's in de verschillende fasen van het inkoopproces. Ten slotte wordt in Paragraaf 2.7 uitgelegd hoe men met deze tegenstrijdige waarden kan omgaan.

2.2. Het concept van publieke waarden

Publieke organisaties hebben een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van publieke waarde, waarover zij naar hun aard verantwoording moeten afleggen. Vanuit het hedendaagse publiek management domein wordt publieke waarde geconceptualiseerd als datgene wat wordt gecreëerd of toegevoegd door de activiteiten van publieke organisaties en hun managers. Zoals beschreven in Hoofdstuk 1, proberen publieke organisaties voortdurend ontwikkelingen in de samenleving te sturen. De besluiten, keuzes en acties van publieke organisaties met betrekking tot de sturing van deze specifieke maatschappelijke ontwikkelingen worden vastgelegd in publiek beleid. Voor de uitvoering van dit overheidsbeleid

en van hun eigen activiteiten kopen overheidsorganisaties werken, leveringen of diensten in.

Een ander aspect van publieke waarde is het verschil in de reikwijdte van de 'klanten' waaraan publieke waarden moeten worden geleverd. Publieke organisaties leveren waarde op basis van wat burgers en hun vertegenwoordigers hen hebben gevraagd te bereiken (Moore, 2000). Het 'publiek' in publieke waarde verwijst naar één of meerdere 'publieken' die het potentiële effect ondervinden en wiens belangen de basis zijn van de waardepropositie (Cresswell, Burke, & Pardo, 2006). Dit betekent dat publieke organisaties verantwoording moeten afleggen aan veel verschillende stakeholders in de samenleving, van publieke tot aan private, maatschappelijke en marktpartijen. Deze stakeholders brengen allemaal hun eigen waarden belangen met zich mee. Dit vergroot de complexiteit van publieke inkoop. Anderzijds kan een for-profit organisatie zich laten leiden door hun klanten en een non-profit-organisatie richt zich op de behoeften van hun particuliere donateurs.

In de praktijk is het onderscheid tussen publieke en private waarden echter nog steeds moeilijk te bepalen. Een waarde is niet uitsluitend publiek of privaat en private organisaties kunnen ook publieke waarde nastreven (Van der Wal, 2008). Er zijn enkele waarden die gebruikelijker zijn voor publieke organisaties, zoals efficiëntie en betrouwbaarheid, of voor private organisaties, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen of financieel rendement. Er zijn ook enkele gedeelde waarden, zoals verantwoording, eerlijkheid en ervaring. Maar de interpretatie van deze waarden door publieke of private organisaties kan verschillend zijn. Bijvoorbeeld het onderscheid tussen 'procesverantwoordelijkheid' voor de publieke sector (om verantwoording af te leggen moet je transparant zijn), en 'output-verantwoordelijkheid' voor de private sector (het leveren van bepaalde normen of bepaalde kwaliteitsniveaus).

Verschillen in interpretatie doen zich ook voor tussen verschillende beroepsgroepen binnen de publieke inkooporganisaties. Zo zal een technische managementafdeling bijvoorbeeld naar duurzaamheid kijken vanuit het oogpunt van waterafvoer en overstromingsgevaar, een afdeling stedenbouw vanuit het oogpunt van vergroening en ruimte voor elektrische oplaadstations, en een sociale dienst vanuit het oogpunt van participatie en sociale cohesie. Het verschil in interpretatie draagt bij aan de complexiteit van publieke inkoop en daarmee aan de dynamische context waarin overheidsbesluitvorming plaatsvindt. De afbakening tussen publieke en private

waarden verschilt ook van land tot land, wat de veelheid aan interpretaties nog verder vergroot (de Graaf & Paanakker, 2014).

Tot slot verwijst het begrip waardenpluralisme naar het feit dat niet alle waarden tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden (de Graaf & Paanakker, 2014). Publieke waarden kunnen onverenigbaar zijn. Het nastreven van bepaalde waarde beperkt onvermijdelijk de mogelijkheid om andere waarden te bereiken. Zo kost innovatie vaak meer tijd in de voorbereidingsfase en wordt het als minder efficiënt beschouwd, maar is het wel nodig om op langere termijn publieke doelstellingen te behalen. Publieke waarden kunnen ook moeilijk te vergelijken zijn. Er is niet één munt of schaal waarop tegenstrijdige waarden kunnen worden gemeten. Zo wordt tijdsefficiëntie gemeten in arbeidsuren en kwaliteit in draagkracht. De meetbaarheid kan verschillende tijdsbestekken hebben; zo gaat duurzaamheid over de levenscyclus van producten en is bruikbaarheid een actuele kwestie. Verder is het belangrijk op te merken dat publieke waarden subjectief zijn. Waarden kunnen ook op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, zoals bijvoorbeeld de schoonheid van een nieuw gemeentehuis. Daarom kan bij een conflict over de schoonheid van een bepaald ontwerp of product vaak geen rationele afweging worden gemaakt. En dus zijn het de beleidsmakers en de publieke managers van de publieke inkooporganisaties die een evenwicht moeten vinden tussen verschillende of tegenstrijdige publieke waarden in de verschillende fasen van het publieke inkoopproces.

Publieke waarden geven weer wat de samenleving als belangrijke waarden beschouwt. Men zou publieke waarden ook kunnen definiëren als een consensus over de beginselen waarop het overheidsoptreden gebaseerd moet zijn. Een voorbeeld is dat overheden transparant dienen te handelen. Dit betekent dat publieke waarden kunnen worden beschouwd als standaardrichtlijnen voor de rechten, voordelen en voorrechten waarop burgers aanspraak moeten kunnen maken en waarop niet, de plichten van burgers tegenover de samenleving, de staat en elkaar, en de beginselen waarop overheden en beleid gebaseerd zouden moeten zijn (Benington, 2011). Dit betekent dat publieke waarden niet alleen gaan over de output zelf, maar ook over het proces van de levering en de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten publieke waarden: proceswaarden, prestatiewaarden en productwaarden (de Bruijn & Dicke, 2006; de Graaf & Paanakker, 2014):

- *Proceswaarden* hebben betrekking op de manier waarop de publieke sector moet handelen en met de normen waaraan overheidshandelen moet voldoen. Proceswaarden refereren naar de kwaliteit van het proces, zoals integriteit, transparantie en gelijkheid, en worden ook wel de ‘spelregels’ genoemd. Proceswaarden zijn vaak te herkennen in gedragscodes van verschillende internationale publieke organisaties.
- *Prestatiewaarden* worden over het algemeen in verband gebracht met doeltreffendheid en doelmatigheid van een werk, dienst of levering, bijvoorbeeld in relatie tot tijd en geld, terwijl proceswaarden gerelateerd zijn aan de kwaliteit van het proces, zoals integriteit, transparantie en gelijkheid.
- *Productwaarden* houden rekening met zowel de concrete (tastbare) output door het direct aanbieden van werken of leveringen of indirect door het verlenen van diensten, zoals de levering van betrouwbare infrastructuur, alsmede het resultaat met betrekking tot het bredere effect op de samenleving, zoals betrouwbare gezondheidsdiensten. Het is belangrijk om zowel de output als het resultaat mee te nemen, omdat er steeds meer behoefte is aan langetermijndenken ten behoeve van de vraag hoe de behoeften van zowel de huidige als de latere generaties en een passende reactie op de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de samenleving gewaarborgd kunnen worden.

2.3. Complexiteit van het opereren in het publieke domein

De set aan publieke waarden en de interpretatie van deze waarden verandert als reactie op tal van maatschappelijke transitie, waaronder globalisering en verstedelijking, vergrijzing, klimaatverandering en digitalisering. Duurzaamheidsdoelen kunnen bijvoorbeeld leiden tot een toenemende focus op circulariteit, terwijl internationale bedreigingen kunnen leiden tot een grotere behoefte aan cyberveiligheid. In sommige landen trekken mensen steeds meer de stad uit, wat leidt tot een toenemende behoefte aan flexibiliteit in het bouwbeleid om op deze veranderingen in te spelen. Een ander voorbeeld is een groeiende vraag naar langetermijnperspectieven voor huisvesting en voedsel voor latere generaties door middel van duurzame en circulaire oplossingen.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de taken van publieke organisaties in het publieke waardeproces (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014) en daarmee ook de focus op en richting van waarden. Als gevolg van fiscale druk, sociaaleconomische eisen en veranderende politieke prioriteiten verandert het proces van publieke dienstverlening. In de context van publiek management bepaalt de politiek altijd de

kernwaarden die worden nagestreefd. Publieke organisaties vertalen deze waarden in beleidsplatformen, beleidsinitiatieven en overheidsprogramma's. Om dit beleid en deze programma's uit te voeren, leveren publieke organisaties publieke werken, leveringen of diensten.

Professionals in publieke domeinen zijn cruciaal voor het leveren van effectieve publieke diensten maar in de huidige neoliberale tijd wordt hun handelen betwist en is hun autonomie verzwakt (de Graaf, Huberts, & Smulders, 2014). Trends als globalisering, privatisering en *servitization* (de transitie naar het dienstendenken) hebben de relatie van publieke organisaties met de samenleving en de markt veranderd. Liberalisering en privatisering hebben voor meer onderlinge afhankelijkheden tussen actoren in netwerken gezorgd. Om nieuwe publieke waarden te leveren en te waarborgen, hebben publieke organisaties steeds meer behoefte aan de kennis en vaardigheden van zowel gespecialiseerde marktpartijen als sociale partners. Daarom zoeken zij vaak naar een partner om mee samen te werken. De verschillende private en maatschappelijke waarden die deze samenwerkende partijen inbrengen, maken publieke inkoop complexer. Publieke organisaties worden in het bijzonder beïnvloed door deze veranderende belangen en verhoudingen omdat zij gezien kunnen worden als de uitvoerende partij van de leidende politiek (Entwistle & Martin, 2005).

Er wordt voortdurend gedebatteerd over de passende rol van de overheid op het gebied van het publiek management en over de vraag of publieke waarden veilig zijn in private handen. De resultaten van deze debatten komen vaak tot uiting in het beleid op het gebied van publieke inkoop. Een van de belangrijkste gevolgen hiervan was de inkrumping van de overheid en de privatisering enkele tientallen jaren geleden. Veel diensten werden uitbesteed en er werden meer publiek-private samenwerkingen gevormd. In de bouw bijvoorbeeld werden volledig geïntegreerde DBFM-contracten (*Design, Build, Finance, Maintain*) gesloten, waarbij een particulier samenwerkingsverband van aannemers, ingenieursbureaus en facilitaire dienstverleners werd gevraagd schoolgebouwen, wegen en andere sociale en economische infrastructuur die vroeger door de overheid werd beheerd, te bouwen, te onderhouden *en* te beheren voor een zeer lange periode. Het uitbesteden of delen van bepaalde operationele verantwoordelijkheden betekent echter niet dat de publieke opdrachtgever niet meer verantwoordelijk is voor het algemeen welzijn gerelateerd aan deze diensten. Dit moet worden vertaald in de onderliggende publieke waardepropositie. Om maatschappelijk verantwoord te handelen moet men bijvoorbeeld nadenken over de levens-

cycluskosten van de specifieke werken, leveringen of diensten en beseffen dat het ontwerp van een technologie in belangrijke mate bepaalt hoe deze zal worden geproduceerd en gebruikt, welk onderhoud vereist zal zijn, en hoe het product kan worden afgebroken en hergebruikt.

Naast de toegenomen betrokkenheid van private partijen, worden burgers en andere belanghebbenden ook steeds actiever betrokken bij de co-creatie van publieke waarden. Zij brengen hierbij hun eigen interpretatie van waarden in. Als je meer participeert met gebruikers, kun je ook stuiten op intrinsieke motivaties of pragmatische belangen, zoals waar specifieke producten aan moeten voldoen, zoals bijvoorbeeld de plaatsing van prullenbakken en lantaarnpalen in de herontwikkeling van publieke ruimte. Het is dan niet meer voldoende om alleen de traditionele proceswaarden als legitimiteit en transparantie en prestatiewaarden als efficiëntie en effectiviteit na te streven. Productwaarden als duurzaamheid, circulariteit en digitale intelligentie moeten nu ook worden nagestreefd. Daarnaast heeft het veranderende begrip van waarde geleid tot een bredere maatschappelijke conceptualisatie van welvaart. Dit leidt op zijn beurt tot de herformulering van publieke waarden als hetgeen de samenleving als belangrijke waarden beschouwt voor het proces van het leveren van bepaalde producten of diensten waarvan de levering als de verantwoordelijkheid van de overheid wordt beschouwd.

2.4. Drie basis governancemodellen

De governancemodellen (ofwel bestuursmodellen) die in een organisatie van kracht zijn, kunnen van invloed zijn op de uitvoering van publieke inkoop. Governance kan worden opgevat als het gebruik van instituties, gezagsstructuren en samenwerking om middelen toe te wijzen en activiteiten in de samenleving of de economie te coördineren of te controleren (Klakegg, 2009). Dit beïnvloedt welke waarden door inkopers moeten worden gegarandeerd en gewaarborgd en hoe deze organisaties dit kunnen bereiken. In de bestuurskunde wordt grofweg onderscheid gemaakt tussen drie governancemodellen die ook relevant zijn voor publieke inkoop: 1) *Traditional Public Administration* (TPA), 2) *New Public Management* (NPM) en 3) *New Public Governance* (NPG). Het borgen van publieke waarden in de context van publieke inkoop kan worden beschouwd als een kwestie van het vinden van een evenwicht tussen deze drie governancemodellen om zo te komen tot een optimale mix van administratieve rechtvaardigheid, effectieve sociale zekerheid, efficiënt gebruik van publieke middelen en samenwerking met private en maatschappelijke partners.

Deze verschillende governance modellen kunnen worden toegepast op verschillende organisatieniveaus, afdelingen of domeinen, aangezien de specifieke doelstellingen van elke eenheid verschillend kan zijn. Ze zijn echter altijd onderling verbonden. Zo kan een plan op een hoger niveau, zoals de ambitie om de CO₂-uitstoot met 30% te verminderen, beperkingen opleggen aan een lager organisatieniveau, bijvoorbeeld door alleen elektrische bedrijfsauto's aan te schaffen. Bestuurlijke kaders bieden dus de grenzen en regels waarbinnen de inkoopprofessional vrij kan handelen om waarde te produceren voor de verschillende actoren. In de volgende paragraaf worden de waarden, regels en normen van elk governance model besproken.

Traditional Public Administration

Het *Traditional Public Administration* (TPA) governance model ontstond als antwoord op de uitdagingen van de industrialisatie, de verstedelijking, de opkomst van de moderne onderneming, het geloof in de wetenschap, het geloof in de vooruitgang, en de bezorgdheid over de grote tekortkomingen van de markt. TPA legt de nadruk op beleid en wettelijke regels. Het focust op administratief management via gecentraliseerd en gelegitimeerd gezag, regels, procedures en wetgeving. TPA hecht waarde aan hiërarchie en wordt gedomineerd door waarden die de kwaliteit van het proces waarborgen waarbij waarden zoals loyaliteit, gelijkheid, en rechtmatigheid moeten worden nagestreefd. Het gaat uit van een situatie waarin er een hiërarchische relatie bestaat tussen de overheid en de leverancier en waarin de overheid in staat wordt geacht de borging van publieke waarden voor de gemeenschap af te dwingen. Een voorbeeld hiervan is als de overheid het prestatieniveau bepaalt en bijvoorbeeld stelt dat 90% van alle treinen op tijd moet komen, en de dienstverlener beboet als dit niet het geval is (de Bruijn & Dicke, 2006). Dit creëert een gemeenschappelijk referentiekader voor wat publieke waarden zijn, waarmee wordt aangetoond dat ze belangrijk zijn. Eén oplossing overheerst: een sterke overheid vertaalt de waarden in duidelijk afgebakende normen en formuleert duidelijke regels ter bescherming van dit kader. De praktijk leert echter dat deze kaders soms ambigu zijn en er weinig ruimte is voor aanpassing aan veranderende behoeften. Het kan ook leiden tot suboptimale oplossingen. De dienstverlener zou bijvoorbeeld op dit prestatieniveau kunnen sturen door de treinen waarvan de kans is dat ze niet op tijd rijden, niet meer te laten vertrekken. Hierdoor rijden de treinen wel voor minimaal 90% op tijd, maar rijden er in totaal wel minder treinen.

New Public Management

New Public Management (NPM) ontstond met de verschuiving van de Keynesiaanse economie naar neoklassieke economie. Dit veroorzaakte een overdracht van middelen en activiteiten naar de private sector via mechanismen zoals inkrimping van de overheidssector, privatisering, uitbesteding, publiek-private partnerschappen, en bezorgdheid over overheidsfalen. Bij NPM staat het vertrouwen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van markten, het geloof in economische rationaliteit, het afstappen van grote, gecentraliseerde overheidsinstellingen naar decentralisatie en privatisering centraal. NPM geeft de voorkeur aan marktwaarden en heeft een formele contractuele focus gebaseerd op wettelijke contractuele afspraken, zakelijke transacties en formele onderhandelingen. NPM vereist dat publieke organisaties hun houding tegenover de markt en de maatschappij in het algemeen veranderen, in die zin dat ze hun vroegere rol van dienstverlener moeten opgeven en zichzelf in de plaats daarvan als dienstenmakelaar moeten zien (Bovaird, 2007). De marktbenadering wordt gedomineerd door bedrijfsgerichte waarden zoals effectiviteit en efficiëntie. De basis voor de strategie is winstmaximalisatie. Marktmechanismen omvatten de levering van publieke diensten door de afnemers van de diensten te scheiden van de leveranciers en elementen van concurrentie te introduceren door diensten uit te besteden aan een mix van private ondernemingen, vrijwilligersorganisaties, en quasi-autonome nationale overheidsorganisaties (Cornforth, 2003).

Vanuit het NPM-governancemodel gebruiken overheden marktwerking om publieke waarden te beschermen in plaats van zich ertegen te verzetten of af te zwakken. Verschillende prikkels, zoals subsidies, worden ingezet om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken via de markt. Een voorbeeld van een dergelijk mechanisme is dat van energieproducenten zich van hun rivalen kunnen onderscheiden door duurzame energie aan te bieden, zonder dat de overheid hier specifiek om gevraagd heeft. Privatisering gaat meestal dan ook gepaard met een grotere zichtbaarheid van de betrokken bedrijven en een toename van de algemene transparantie van de sector. Door in de aanbesteding speciale voorwaarden op te nemen, kunnen overheden de waarden die zij nastreven veiligstellen.

New Public Governance

De laatste tien jaar heeft zich een meer interactieve, inter-organisatorische en indirecte vorm van governance ontwikkeld die wordt aangeduid als *New Public Governance* (NPG). Een nieuwe nadruk op publieke waarde is ontstaan als reactie op de versnippering, structurele decentralisatie, *single-purpose* organisaties en

nadruk op prestatie management die het gevolg waren van het NPM-governance-model. NPG richt zich meer op het opbouwen van een sterk en verenigd gevoel van waarden, vertrouwen, op waarden gebaseerde management en samenwerking. Teambuilding, actief participerende organisaties en het verbeteren van de opleiding en zelfontplooiing van ambtenaren nemen in deze hervormingen een belangrijke plaats in.

Hoewel NPG de TPA- en de NPM-governancemodellen geenszins heeft vervangen, heeft zij een geheel nieuwe reeks principes en mechanismen van netwerk georiënteerde governance ingevoerd die de reeds bestaande governancemodellen aanvullen. Met NPG kan het mechanisme voor het bereiken van beleidsdoelstellingen voor elke situatie anders zijn. Deze aanpak kan worden opgevat als een keuze uit een menu van alternatieve mechanismen op basis van de waargenomen prijs-kwaliteitsverhouding. Dit betekent vaak dat er sector-overschrijdende samenwerkingsverbanden tot stand moeten worden gebracht en dat met burgers moet worden samengewerkt om gedeelde doelstellingen te vinden. De overheid kan de totstandbrenging van een institutionele structuur voor deze onderhandelingen vergemakkelijken, bijvoorbeeld door consumenten aan te moedigen zich te organiseren in vertegenwoordigende instanties door hier een uitnodigende context voor te creëren. Vanuit een instrumenteel perspectief kan de overheid procedures of regels voor deze onderhandelingen opstellen, zoals over wie er moet deelnemen aan de onderhandelingen, wanneer de onderhandelingen plaatsvinden en hoe de agenda wordt opgesteld. Een publieke organisatie kan het ontwerp van deze processen zelf uitvoeren, extern laten ontwerpen, of de onderhandelende partijen uitnodigen een voorstel te doen voor het ontwerp ervan. Essentieel hierbij is dat alle partijen het eens zijn over de regels waar breed draagvlak voor is. De flexibiliteit in deze aanpak maakt inkoop op maat mogelijk.

2.5. Spanningen over publieke waarden in de publieke dienstverlening

De vervaging van de traditionele grenzen tussen publiek en privaat roept vragen op over democratie, legitimiteit en verantwoordingsplicht, of met andere woorden publieke verantwoordelijkheid. De toenemende samenwerking bij publieke dienstverlening - via contracten of door co-creatie - verandert de verhoudingen, de taken, de verdeling van de verantwoordelijkheid en de aard van de publieke dienstverlening. Een van de hardnekkigste en meest gehoorde kritiekpunten op de publiek-private samenwerkingsverbanden betreft het gebrek aan verantwoor-

dingsplicht. Publiek waardemanagement heeft een eigen kijk op de uitdagingen van efficiëntie, verantwoordingsplicht en billijkheid. TPA en NPM hebben duidelijke antwoorden om deze waarden te waarborgen. In zowel TPA als NPM wordt een grotere nadruk gelegd op de procedurele noties van het democratisch proces verankerd in formeel verkozen ambtenaren, waardoor het zwaartepunt bij het handelen van bestuurders op democratisch gekozen en verankerde waarden ligt. TPA heeft een bestuurlijke focus gebaseerd op gecentraliseerde en legitieme autoriteit, regels, voorschriften, procedures en wetgeving, terwijl NPM een formele contractuele focus heeft, gebaseerd op wettelijke contractuele regelingen, transacties en onderhandelingen.

De toename van netwerk governancemodellen die voortkomen uit het NPG-perspectief wordt gedreven door de aanhoudende kritiek op traditionele vormen van bestuur, zoals hiërarchieën en markten die te rigide en te reactief zijn. Netwerken, zoals publiek-private samenwerkingsverbanden en co-creatie initiatieven, missen vaak de verantwoordingsmechanismen waarover de staat beschikt, zijn moeilijk te sturen of te controleren, en het is moeilijk tot overeenstemming te komen over welke uitkomsten gewenst zijn en welke acties moeten worden ondernomen. Een van de redenen hiervoor is dat het moeilijk kan zijn om te begrijpen en te bepalen wie de “leiding” heeft en in plaats daarvan te vertrouwen op autonome eenheden die opereren in een complexe omgeving gekenmerkt door onzekerheid over de vraag en grote onderlinge afhankelijkheid voor de uitvoering van taken. Een *netwerk governance* model tracht deze problemen te ondervangen door gebruik te maken van sociale mechanismen in plaats van autoriteit, bureaucratische regels, standaardisatie of rechtsmiddelen. Aangezien in netwerken de nadruk ligt op een horizontale structuren in plaats van een verticaal organisatieprincipe is er geen sprake van een bovengeschikte-ondergeschikte relatie tussen verschillende organisaties. NPG richt zich daarom op het bouwen van relaties gebaseerd op interpersoonlijk vertrouwen, wederzijdsheid vertrouwen en wederkerigheid in plaats van het bouwen van geformaliseerde structuren die publieke waarden waarborgen.

2.6. Waardendilemma's in inkoopprocessen

Verwacht wordt dat verschillende waardendilemma's zich tijdens verschillende fasen van de publieke dienstverlening zullen voordoen, en dat er afwegingen moeten worden gemaakt tussen proceswaarden, prestatiewaarden en productwaarden. Managers zullen verantwoording moeten afleggen voor zowel het proces als het

resultaat, alsook voor individuele incidenten en geaggregeerde patronen die in elke fase van de creatie van publieke waarde in de inkoopfasen kunnen worden waargenomen. Daarom is het belangrijk om het publieke-waardedenken toe te passen in de verschillende fasen van het inkoopproces.

In de praktijk wordt er vaak van uitgegaan dat wanneer de subjectieve waarden van de inkoopende organisaties eenmaal tot uitdrukking zijn gebracht in bijvoorbeeld de weging van selectie- of toekenningscriteria, de rest van het proces kan worden beschouwd als een tamelijk waarde vrije en rationele administratieve exercitie. Dit is echter vaak verre van het geval en er ontstaan steevast spanningen tussen de ruwe inbedding en het oorspronkelijke idee achter vaak toegepaste multicriteria besluitvormingsmodellen: om tijdens het proces meer te weten te komen over iemands waarden. In de volgende paragrafen zullen enkele waardendilemma's worden toegelicht aan de hand van drie inkoop situaties: (1) de *make-or-buy*-beslissing, (2) inkoopstrategie als onderdeel van de voorbereidingsfase en (3) contract- en relatiemanagement als onderdeel van de uitvoeringsfase van de inkoop.

Publieke waarde bij de *make-or-buy*-beslissing

Bij de voorbereiding van een aanbesteding is een belangrijke stap in het inkoopproces het bepalen van de behoefte en de mate waarin het nodig is een beroep te doen op leveranciers om in deze behoefte te voorzien, of dat de organisatie de werken, leveringen of diensten zelf kan produceren of leveren. Dit wordt de *make-or-buy*-beslissing genoemd. Deze stap draait om de vraag of de omstandigheden geschikt zijn voor het sluiten van contracten en of publieke waarden veilig belegd kunnen worden in private handen.

Het algemene dilemma tussen afhankelijkheid en verantwoordelijkheid voedt het debat over publieke waarden in verschillende sectoren, zoals de gezondheidszorg of infrastructuur: zijn publieke waarden veilig in handen van private leveranciers die onder reguliere markt omstandigheden opereren? Om nieuwe waarden, zoals circulariteit, innovatie en duurzaamheid te kunnen omarmen, is er aan de voorkant een andere manier van denken in het inkoopproces nodig. Wie - publiek of privaat - kan het beste vaststellen welke waarden geschikt zijn? Juridische eisen kunnen het concurrentievermogen van de markt verminderen waardoor de voordelen van aanbesteden ten opzichte van dienstverlening in eigen beheer verwateren. Met betrekking tot circulariteit moeten beleidsgelateerde aspecten worden overwogen: is het mogelijk te delen in plaats van te kopen? Is het mogelijk de inkoop te verlengen of uit te stellen? Is het mogelijk om met de inkoop bepaalde

beleidsdoelstellingen, zoals het stimuleren van werkgelegenheid of innovatie, te verwezenlijken?

Als de doelstellingen van de publieke inkoop innovatie en efficiëntie zijn, dan kan het sluiten van een contract met een private leverancier wenselijker zijn dan het zelf doen, omdat private werknemers met sterkere, op vergoedingen en winstgerichte prikkels werken dan ambtenaren. Als meer overheidscontrole over de dienstverlening het doel is, kan de voorkeur worden gegeven aan interne productie, omdat de motieven van de ambtenaren doorgaans beter zijn afgestemd op de missie van de overheid. Een andere kwestie is het bepalen of de dienstverlenings- en marktvoorwaarden bepaald opportunistisch gedrag in de hand werken. In sommige situaties kunnen externe partijen niet alle mogelijke toekomstscenario's volledig voorspellen en zijn contracten doorgaans ondergespecificeerd of onvolledig, waardoor opportunistische leveranciers in staat zijn contracten in hun eigen voordeel uit te buiten ten koste van de doelstellingen van de aanbestedende dienst. Om dergelijk opportunisme tot een minimum te beperken, maakt de publieke organisatie transactiekosten door de waarden die in de prestatie maatstaven worden nagestreefd duidelijk te specificeren, meer gedetailleerde contracten te schrijven, de prestaties van de leveranciers te controleren en zo nodig sancties op te leggen.

Publieke en semipublieke organisaties gaan publiek-private samenwerkingen aan om lange termijnvoordelen zoals een betere prijs-kwaliteitverhouding te bereiken en om toegevoegde waarde te creëren. Voorstanders van publiek-private samenwerking benadrukken het vermogen van private marktpartijen om diensten efficiënter te leveren. Op korte termijn leidt dit tot voordelen zoals tijd- en kostenbesparingen, hogere kwaliteit van de dienstverlening, lagere administratiekosten en risico-overdracht. Zij benadrukken dat het heterogene karakter van deze netwerken, allianties of partnerschappen inherent flexibel is, aangezien deze netwerken worden gevormd door verschillende dimensies van hiërarchie, formaliteit (bijv. regelgeving) en samenwerking. Tegenstanders klagen over de vermindering van het vermogen van overheden om adaptief te zijn en zich aan te passen aan veranderende behoeften van afnemers en gebruikers als gevolg van de strikte voorwaarden in de langetermijncontracten.

Make-or-buy-overwegingen bij uitbesteding moeten gebaseerd zijn op de mate van private betrokkenheid, die vervolgens van invloed is op de keuze van het contract. Bij geïntegreerde contractvormen in publiek-private samenwerkingsverbanden wordt

een deel van het contract uitbesteed aan een private marktpartij. Interne aspecten (organisatiestructuur, financiën, beleid, kennis, ervaring en capaciteit), externe factoren (politieke-, maatschappelijke- en marktomgeving) en projectfactoren (geld, tijd, kwaliteit, invloed, complexiteit en risico's) zijn van invloed op deze afwegingen (Kuitert, 2021). Voorkeuren van belanghebbenden en democratische processen bepalen bijvoorbeeld de waarden die moeten worden geoptimaliseerd in de dienstverlening. Het publiekrecht bepaalt de grenzen waarbinnen publieke managers moeten opereren, en staat daarmee een reeks acties toe, autoriseert ze, of schrijft ze voor. Organisatorische regelingen bepalen (ook) de capaciteit, de middelen en de transactiekosten voor het managen van dienstverleningscontracten. De kenmerken van markten beïnvloeden welke inkoopinstrumenten en leveranciers het meest geschikt zijn om de waarden van de belanghebbenden te verwezenlijken. Het is dit complexe samenspel dat overheidsopdrachten tot een uitdagende taak maakt, zoals ook in Voorbeeld 2.1 naar voren komt.

Voorbeeld 2.1: Een make-or-buy dilemma

Een belangrijk dilemma in verband met de *make-or-buy*-beslissing betreft de legitimering van publieke inkoop versus samenwerking op basis van vertrouwen. Dit dilemma vloeit voort uit de behoefte aan frequentere samenwerking om de huidige complexe publieke diensten uit te voeren volgens het niveau van de wettelijke normen waaraan publieke organisaties zich moeten houden. Omdat relaties moeten worden opgebouwd kost samenwerking met leveranciers tijd. Men kan echter niet voortbouwen op eerdere samenwerkingsverbanden, omdat de wet voorschrijft dat vanuit gelijkheid- en non-discriminatie principes iedere leverancier een eerlijke kans moet krijgen en er dus opnieuw moet worden ingekocht. Het is daarbij ook niet toegestaan om een succesvolle koper-leverancier relatie zomaar te verlengen. Voor een samenwerking zijn waarden als vertrouwen, collegialiteit, eerlijkheid, transparantie en begrip voor elkaars belangen van essentieel belang. Een contractuele governance relatie komt tussen inkopende organisatie en leverancier nog steeds vaker voor dan andere meer relationele governance relaties. De juridisering van de inkoop concurreert daarmee met de wens om samen te werken op basis van vertrouwen.

Waarden bij de selectie van leveranciers

Publieke dienstverleningsprocessen kunnen spanningen vertonen tussen operationele-, strategische- of beleidseisen aangezien verschillende belanghebbenden er verschillende meningen op na kunnen houden over welk soort prestaties belangrijker is (bijvoorbeeld een kostenprestatie versus een waardeprestatie), en wat gedaan moet worden om de prestatie te verbeteren. Bij de aanbesteding van koffiemachines kan de budgethouder bijvoorbeeld de prijs van het geleverde product het belangrijkste vinden, terwijl gebruikers de smaak van de koffie het belangrijkste vinden of duurzaamheidsadviseurs kunnen aanvoeren dat duurzaamheid en sociale aspecten belangrijker zijn. Het inkoopproces is dus niet altijd recht-toe-recht-aan of gemakkelijk in te richten. In feite voegt het opnemen van waarden als duurzaamheid en sociale criteria vaak complexiteit toe aan een reeds complexe situatie.

Het doel van het aangaan van een samenwerking met een leverancier (publiek of privaat) is van invloed op de wijze waarop dit wordt benaderd. Bij het opzetten van deze relatie moet een inkoper veel beslissingen nemen die beladen zijn met waardendilemma's, waaronder het specificeren van verplichtingen en taken van de leveranciers, bepalingen inzake vernieuwing van contracten en het specificeren van de beloning- en prestatie-meetsystemen. Deze strategische inkoopbeslissingen omvatten een expliciete keuze over elementen, zoals de mate van private betrokkenheid bij de leveranciersketen, de aanbestedingsaanpak, en de risicoverdeling (Brown, Potoski, & Slyke, 2006). Deze beslissingen beïnvloeden de mate van flexibiliteit tijdens de levering van de publieke waarde: fragmentatie van de supply chain verhoogt het vermogen van de inkoper om te sturen, terwijl integratie het vermogen van de leverancier om te sturen vergroot.

Er zijn verschillende vormen van risico's (bijvoorbeeld financieel risico of vraagriscio) die moeten worden geanalyseerd en aangepakt. Het doel van risico-identificatie, -toewijzing en -onderhandeling is *“risico toewijzen aan de organisatie die het risico het beste begrijpt, kan beheren en beheersen en het algemeen nut maximaliseert”* (Clifton & Duffield, 2006). Een van de belangrijkste redenen voor het opzetten van publiek-private samenwerkingsverbanden in de afgelopen decennia was het verschuiven van risico's (en dus kosten) van publieke organisaties naar het private domein. Dit leidde tot nieuwe inzichten in welke risico's in private handen veilig zouden zijn, zoals *'just in time delivery'* van bepaalde materialen, terwijl andere, zoals vergunningen of stakeholdercommunicatie, door private actoren moeilijker te managen bleken te zijn. De praktijk heeft uitgewezen dat naarmate publieke

inkoop meer op waarde dan op prijs wordt gericht, de selectie van leveranciers steeds complexer wordt. Deze complexiteit kan worden aangepakt door het juiste evenwicht te vinden in de toewijzing van risico's, aangezien dit zorgt voor een grotere verantwoordingsplicht voor de geleverde diensten en de conformiteit daarvan met de verwachtingen van het publiek. Voorbeeld 2.2 toont hoe inkoopbeslissingen kunnen leiden tot specifieke waardendilemma's.

Voorbeeld 2.2: Dilemma's op het gebied van inkoopstrategie

De volgende voorbeelden laten zien hoe specifieke inkoopstrategie-beslissingen van invloed kunnen zijn op verschillende waardendilemma's (Brown et al., 2006; Clifton & Duffield, 2006; Naoum & Egbu, 2016):

- *Specificiteit van de asset*: Voor publieke organisaties kunnen asset-specifieke diensten, leveringen of producten leveranciers bevoorrechten die de eerste contracten binnenhalen, waardoor de toekomstige concurrentie wordt beperkt. Hier conflicteren waarden zoals vernieuwing en technologieontwikkeling met waarden zoals gelijke kansen en competitie.
- *Gemak van meting*: Verwijst naar hoe gemakkelijk en succesvol overheidsmanagers de kwantiteit of kwaliteit van diensten kunnen beoordelen. Moeilijk te meten specifieke diensten zijn kwetsbaar voor spijkerharde en gewetenloze leveranciers. In sommige omstandigheden kunnen managers er zelfs verstandig aan doen de markt geheel te mijden door interne dienstverlening.
- *Risicospreiding*: Bij het uitbesteden van verantwoordelijkheid verandert de rol van de inkoper en daarmee ook zijn rol in het veiligstellen en het waarborgen van publieke waarden. Meer specifiek, in publiek-private samenwerkingsverbanden zijn de prestatiegerichte geïntegreerde contractvormen gedeeltelijk de verantwoordelijkheid van een private marktpartij via een sub-contract. De verschillende soorten verantwoordelijkheden, zoals contractuele verantwoordelijkheid en organisatorische verantwoordelijkheid, moeten meer expliciet worden beheerd dan in traditionele modellen, aangezien verschillende soorten logica en waarden geïntegreerd moeten worden.
- *Integratie van de waardeketen*: De invoering van alliantieconcepten in publiek-private partnerschappen kan de kans op meer waarde en betere dienstverlening op de lange termijn vergroten. Integrale managementstructuren bieden meer flexibiliteit voor projecten en bieden de mogelijkheid

om de maatschappelijke belangen te verbeteren door de zwakke punten die inherent zijn aan de toeleveringsketen te vermijden. Dit brengt echter mogelijk ook dilemma's met zich mee tussen het beperken van de mogelijkheden en het flexibel invullen van de behoeften.

Waarden in contract- en relatiemanagement

Bij het toezicht houden op en begeleiden van de uitvoering van het contract richten publieke organisaties zich op het managen van het contract waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen proceswaarden, prestatiewaarden en productwaarden. Hier kan kwaliteitsborging worden gebruikt om na te gaan of de publieke proces-, prestatie- en productwaarden die zijn overeengekomen in de definitie van de behoeften en de onderhandelingen over het contract worden behaald. Soms gaat het om concrete KPI's (*Key-Performance-Indicators*), in andere gevallen gaat het om meer subjectieve discussies over werkwijzen en andere informele manieren om waarden te waarborgen.

Wanneer taken via inkoop worden overgedragen aan marktpartijen, wordt het borgen van publieke waarden extra complex. Dit komt doordat de publieke organisatie haar directe invloed op resultaten en proces beperkt. Een contractuele relatie is nooit gelijkwaardig: er is altijd een inkopende organisatie die 'controleert' en een leverancier die 'levert'. Publieke partijen beperken zich tot het vaststellen van een set functionele eisen en laten oplossingen over aan de private partij. Dit is een strikte rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in vergelijking met verregaande samenwerking, waarbij het juist gaat om het aanmoedigen van partijen om de tegenstrijdige belangen die in hun uitwisselingsrelatie centraal staan te overbruggen. Door 'schijnbaarheid' kan een contractuele relatie een gelijkwaardige samenwerking bemoeilijken. Publieke organisaties zijn daarom nog steeds op zoek naar een meer passende rol in de uitvoeringsfase.

2.7. Omgaan met tegenstrijdige waarden

Voor publieke organisaties is het van essentieel belang zich te houden aan het collectief van publieke waarden. Het groeiende waardenpluralisme maakt het echter steeds uitdagender om publieke waarden te adresseren en tegelijkertijd de waarden van externe partners te managen. Waardeconflicten kunnen gemakkelijk ontstaan, aangezien publieke waarden niet uitwisselbaar, vergelijkbaar, of zelfs verenigbaar met elkaar zijn. De verscheidenheid aan waardesystemen kan

leiden tot conflicten, zowel binnen de publieke organisatie als tussen publieke, markt- en maatschappelijke stakeholders in de keten. De ‘publieke waarde evenwichtsoefening’ is dus zowel relevant binnen de publieke inkooporganisatie als in samenwerking met andere actoren in de supply chain (Kuitert, 2021). Spanningen tussen waarden kunnen positieve en negatieve effecten hebben. Er kan sprake zijn van functionele conflicten, maar ook van disfunctionele conflicten of van constructieve conflicten. Spanningen zijn daarom niet noodzakelijk een probleem, behalve als er verkeerd mee wordt omgegaan. Echte conflicten ontstaan pas wanneer een situatie waarin tegenstrijdige waarden samenkomen, niet goed wordt gemanaged.

Het doel en de noodzaak van het balanceren van de verschillende waardesystemen in de interne en externe supply chain, is het creëren en behouden van duurzame waarde op de lange termijn voor de samenleving, de publieke organisatie en haar stakeholders, of met andere woorden het waarborgen van publieke waarden (Kuitert, 2021; Too & Weaver, 2014). In dit hoofdstuk worden verschillende manieren beschreven om met deze potentiële waardeconflicten om te gaan door de complexiteit die wordt veroorzaakt door de waardepatronen in een publieke inkooporganisatie en inkoopproces te verminderen of aan te gaan.

Reduceren van of het aangaan van complexiteit

Hoe waardenpluralisme wordt benaderd bepaalt in hoge mate hoe met waardeconflicten wordt omgegaan in termen van het waarborgen van publieke waarden. Er zijn twee belangrijke perspectieven op waardenpluralisme: (1) de meer defensieve reductie van complexiteit in waarden door rationeel-technische ‘of/of’ afwegingen (trade-offs), en (2) de meer proactieve benadering van complexiteit met een ‘beide/en’-opvatting (Kuitert, 2021; Schillemans & Twist, 2016; Thacher & Rein, 2004). Dit onderscheid heeft betrekking op hoe besluitvormers de uitwisselbaarheid van waarden zien, zoals weergegeven in Tabel 2.1.

De benadering van het reduceren van complexiteit is gebaseerd op de klassiek economische kijk en omvat de ondersteuning van een proces waarbij een enkel waardesysteem dominant wordt in een ‘of/of’ perspectief. Dit is alleen mogelijk wanneer men gelooft dat waarden met elkaar kunnen worden vergeleken. Om hun afwegingen in de besluitvorming te rechtvaardigen, stellen actoren eerst het relatieve belang van elke waarde vast, bijvoorbeeld maatschappelijk welzijn, en nemen dan een beslissing die de ‘hoofd’-waarde maximaliseert, bijvoorbeeld door gebruik te maken van kosten-baten- en multi-criteria benaderingen (zie

ook Hoofdstuk 6). Dit perspectief impliceert een relatief rationeel-technische en defensieve houding.

Vanuit de visie om complexiteit aan te gaan voortkomend uit de *social value view*, kunnen publieke actoren afwegingen als onvermijdelijk en onmogelijk tegelijk beschouwen. Dit betekent dat actoren het conflicterende karakter van waarden moeten omarmen, een paradoxale visie moeten aannemen en moeten streven naar een optimaal evenwicht tussen conflicterende waarden. Om dit relatief onverenigbare perspectief op waardenpluralisme te hanteren, moeten actoren actief conflicten omarmen en het naast elkaar bestaan van concurrerende uitersten accepteren door middel van confrontatie en conflicten overstijgen. Dit betekent een actieve keuze voor een 'beide/en'-besluitvormingsaanpak in plaats van een 'of/of'-rationeel-technische besluitvormingsaanpak.

Vanuit het oogpunt van het reduceren van complexiteit zullen overheidsactoren bij waardeconflicten waarschijnlijk kiezen voor ontkoppeling van waarden, of voor het sluiten van compromissen wanneer zij op waardeconflicten reageren. Ontkoppeling is de scheiding van conflicterende elementen, hetzij in de tijd - door eerst het ene en dan het andere aan te pakken - hetzij in de ruimte - door elementen in verschillende compartimenten onder te brengen. Een overheidsorganisatie die actief is in de bouwsector kan bijvoorbeeld inkooptaken in het ruimtelijke domein in twee compartimenten onderbrengen: de ontwikkeling van nieuwe gebouwen of infrastructuur in één compartiment dat gericht is op de engineering- en grotere bouwprojecten, en het onderhoud en de renovatie in een compartiment dat meer gericht is op servicemanagement en faciliteitenmanagement. Compromissen bij deze activiteiten kunnen worden gesloten door minimumnormen vast te stellen - denk aan CO₂-uitstootnormen, - nieuw beleid te voeren of door te onderhandelen over bestaand beleid.

Vanuit een 'beide/en'-perspectief dat zich richt op het aangaan van complexiteit, kunnen publieke actoren waardesystemen combineren door conflicten aan te pakken en ze te overstijgen door synthese. Actoren worden aangemoedigd om voor zichzelf af te wegen op welke manier zo'n nieuwe balans kan worden gevonden tussen de conflicterende eisen - waarmee nadrukkelijk geen compromis wordt bedoeld.

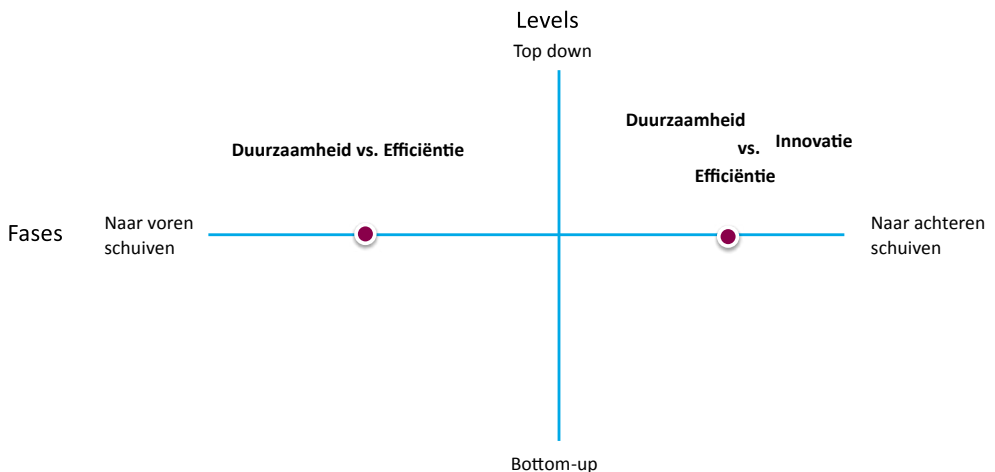
	Reductie van complexiteit	Aangaan van complexiteit
Perspectief op waardepluralisme		
<i>Waardeketenperspectief</i>	Klassiek economische kijk	<i>Social value view</i>
<i>Visie op waarde-overwegingen</i>	Vergelijkbaar	Onvergelijkbaar
<i>Besluitvormingsaanpak</i>	Trade-off (of/of)	Paradoxaal (beide/en)
<i>Houding</i>	Defensief	(Pro)actief
Omgang met waardeconflicten		
<i>Responsstrategieën</i>	Separatie	Synthese
<i>Technieken</i>	Ontkoppelen en compromissen sluiten	Aanmoedigen en in evenwicht brengen
<i>Copingstrategieën</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Firewall</i> (structurele separatie); - <i>Bias</i> (voorkeur door dominante redenering); - <i>Casuïstiek</i> (benadering op basis van een casus); - <i>Cycling</i> (sequentiële separatie); - <i>Verankering</i> (toevlucht tot procedurele middelen). 	Hybridisering (het resultaat van het vermogen om actief - en zelfs creatief - de complexiteit van de verschillende logica's te beheren)

Tabel 2.1 Overzicht van de verschillende benaderingen van de complexiteit van publieke inkoop (Kuitert, 2021)

Timing en niveau van omgaan met conflicterende waarden

Copingstrategieën zijn belangrijke organisatorische reacties op waardeconflicten. De perspectieven van het reduceren van en het aangaan van complexiteit sluiten elkaar niet uit en kunnen worden gecombineerd, maar verschillende vragen komen naar voren: Waar in de organisatie en wanneer zet je je acties in? Hoe kun je gebruik maken van omgevingswaarden bij het omgaan met de betreffende waardeconflicten? Door zowel de inkoop situatie als de betrokken actoren in ogenschouw te nemen, ontstaat meer flexibiliteit in het omgaan met waardeconflicten. Door de betrokken actoren en/of de situatie aan te passen, verandert ook de waarde-dynamiek, en kunnen andere responsstrategieën worden toegepast. Voor een meer flexibele aanpak van waardeconflicten die belangrijk zijn in complexe dynamische omgevingen, is het daarom belangrijk te kijken naar 'wanneer' of 'door wie' de coping moet worden ingezet ten opzichte van het tijdstip waarop of de plaats waar het conflict is ontstaan. Direct reageren op wie het conflict ervaart is niet altijd de meest effectieve manier om met een waardeconflict om te gaan, aangezien het conflict dat ontstaat afhankelijk is van de situatie en de betrokken actoren. Wanneer bijvoorbeeld goedkeuring wordt gevraagd van een specifieke (interne) commissie, kan men deze commissie ook eerder in het proces benaderen om hen bewust te maken van het initiatief dat men neemt. Ook zou men iemand bij het project kunnen betrekken die veel ervaring heeft met het besluitvormingsproces van dit soort commissies om beter voorbereid te zijn.

Verschillende actoren hebben verschillende plaatsen in het netwerk en zijn betrokken bij verschillende fasen van de uitvoering van contracten ten behoeve van publieke dienstverlening. Bestuurders zijn bijvoorbeeld over het algemeen meer betrokken bij de voorbereidingsfase, terwijl projectmanagers meestal actief zijn in de uitvoeringsfase. Deze actoren brengen hun eigen waardepalet mee, en de samenkomst van deze waardepaletten beïnvloedt hoe een waarde-afweging of een poging tot balanceren tot stand komt. Als er bijvoorbeeld een conflict is tussen de waarde van duurzaamheid en efficiëntie, zal efficiëntie waarschijnlijk de overhand krijgen vanwege de grote invloed van de budgetten in veel organisaties. Maar omdat coping afhankelijk is van de plaats in de tijd waar het conflict zicht voordoet, is het mogelijk dat in een later stadium iemand betrokken raakt die een hogere waarde toekent aan duurzaamheid, of het belang ziet van een andere waarde die duurzaamheid ondersteunt, zoals innovatie. Dit verandert de waarde-dynamiek, waarmee ook de afweging kan veranderen. Dit wordt een coping-patroon genoemd, zoals 'Uitstel', gevisualiseerd in Figuur 2.1.



Figuur 2.1 Waarden in relatie tot het 'Uitstel' coping-patroon (Kuitert, 2021)















Waarde-dynamiek verandert naarmate de situatie en de betrokken belanghebbenden veranderen en daarmee ook de manier waarop met een waardeconflict wordt omgegaan. Een nieuw coping-patroon verschijnt wanneer men coping als relatief ten opzichte van het conflict beschouwt. In de context van aanbestedingen in de bouw (Kuitert, 2021) zijn vier coping-patronen geïdentificeerd op de temporele as: Uitstel, Verlenging, Anticipatie en Parallelliseren (zie Tabel 2.2). Publieke

inkopers kunnen de temporele tijd-as benutten door overwegingen naar voren te halen (eerder in het proces) of naar achteren te schuiven (later in het proces).

Uitstel, een soort vertraging, is een voorbeeld van een verschuiving op de tijd-as die de actie naar achteren verschuift ten opzichte van het moment van potentieel conflict. De tijd kan dan het conflict oplossen als gevolg van externe of interne factoren, zoals het voorbeeld in figuur 2.1 over duurzaamheid, efficiëntie en innovatie. Verlenging verwijst naar de verlenging van de betrokkenheid van bepaalde actoren bij meerdere fasen van een inkoopproces. Een voorbeeld hiervan zijn intermediairs die grensverleggende activiteiten verrichten, terwijl Anticipatie acties naar voren haalt. Dit betekent dat men bijvoorbeeld bepaalde actoren vroeger in het proces betreft wanneer er nog veel oplossingsruimte is om hun behoeften te integreren, zodat zij zich later in het proces niet meer zullen verzetten. Een voorbeeld is de betrokkenheid van een beoordelingsorgaan zoals een TenderBoard: hoewel zij in de aanbestedingsfase een dominante positie innemen, zouden zij in de voorbereidende fase, waarin zij niet formeel verantwoordelijk zijn, meer geneigd kunnen zijn om creatief mee te denken, bijvoorbeeld over welke waarden in het contract moeten worden opgenomen.

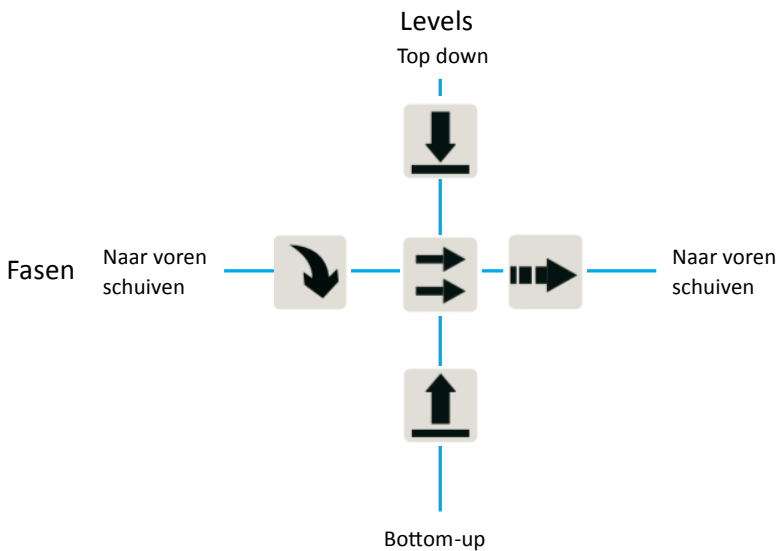
In dezelfde studie van Kuitert (2021) komen op de ruimtelijke as vier coping-patronen naar voren: Gebruik maken van hiërarchie, Verlagen, Verhogen en Parallelliseren. De ruimte-as kan worden benut door te Escaleren (*top-down*) of te Degraderen (*bottom-up*). Het gebruik van hiërarchie om top-down om te gaan met conflicten die zich voordoen op lagere hiërarchische niveaus van het netwerk of samenwerking wordt vaak gezien als iets slechts, een laatste redmiddel, of een vorm van escalatie. Maar een wethouder met een sterke intrinsieke motivatie voor bepaalde waarden kan bijvoorbeeld zorgen voor veel institutioneel draagvlak voor een project. Bij een *bottom-up* coping-patroon wordt de coping uitgevoerd op een lager niveau dan het conflict zich voordoet. Bijvoorbeeld, het gebruik van pilots om buiten de bekende systeemwereld te treden en bureaucratische conflicten te vermijden in het geval van degradatie (verlagen). Men kan ook omgaan met waardeconflicten op hetzelfde niveau waarop het conflict zich voordoet, bijvoorbeeld door voorwaarden en criteria te hanteren voor projecten, of subsidies voor zonnepanelen. Dit wordt 'verhogen' genoemd, situaties waarin de coping plaatsvindt op de plaats van het conflict terwijl gebruik wordt gemaakt van de waardesystemen van hogere netwerkniveaus. 'Parallelliseren' maakt het mogelijk dat verschillende groepen actoren samenkomen en parallelle trajecten doorlopen. Dit maakt ongebruikelijke samenwerkingen mogelijk en kan zowel de temporele

als de ruimtelijke as beïnvloeden. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de verschillende kenmerken.

Coping patroon	<i>Uitstel</i>	<i>Verlenging</i>	<i>Anticipatie</i>	<i>Gebruik van hiërarchie</i>	<i>Verlagen</i>	<i>Verhogen</i>	<i>Parallelliseren</i>
Uitleg van coping-patroon	Situaties waarin coping wordt uitgesteld en plaatsvindt op een later tijdstip en in een andere projectfase dan die waarin het conflict optreedt.	Situaties waar de coping meerdere malen plaatsvindt, verspreid over een langere periode na het moment van het conflict, hetzij binnen een fase, hetzij gedurende meerdere fasen.	Situaties waarin de coping plaatsvindt voor het moment van het conflict zelf.	Situaties waarin de coping plaatsvindt op een hoger niveau dan dat waar het conflict heeft plaatsgevonden.	Situaties waar de coping plaatsvindt op een lager niveau ten opzichte van waar het conflict plaatsvindt.	Situaties waarin de coping plaatsvindt op de plaats van het conflict terwijl gebruik wordt gemaakt van de waardesystemen van hogere netwerkniveaus.	Situaties waarin twee groepen netwerk-actoren parallel werken op hetzelfde netwerkniveau om waardeconflicten op te lossen, ongeacht waar het conflict zich voor doet.
Richting	Naar achteren schuiven 	Naar achteren schuiven 	Naar voren schuiven 	Top-down 	Bottom-up 	Bottom-up 	Parallel 
Visualisering van patronen X= conflict O = coping - = Transitie fase							
Tussen/overheen fasen en netwerkniveaus	Over fasen heen	Over en tussen fasen	Over fasen heen	Over netwerkniveaus heen	Over netwerkniveaus heen	Over netwerkniveaus heen	Tussen fasen en netwerkniveaus
Strategie voor omgang met waardepluralisme	Uitstellen van de trade-off	Aangaan van complexiteit	Aangaan van complexiteit	Reduceren	Aangaan van complexiteit	Aangaan van complexiteit	Aangaan van complexiteit

Tabel 2.2 Coping-patronen op de temporele en ruimtelijke as (Kuitert, 2021)

Figuur 2.2 laat zien hoe de verschillende patronen zichtbaar zijn op de temporele en ruimtelijke as van een organisatorische inkoop situatie. De ‘bewegingen’ van de coping die deze patronen vertegenwoordigen, ‘wanneer’ of ‘wie’ de coping (perspectieven van reductie en het aangaan van complexiteit) moet inzetten ten opzichte van wanneer of waar het conflict ontstaat, geven publieke managers flexibiliteit in het omgaan met waardeconflicten. Er bestaan helaas geen pasklare oplossing, maatwerk blijft nodig. Dit op maat maken kan gebeuren door de richting in tijd of ruimte te veranderen, door over en/of binnen de fasen of niveaus te bewegen en door verschillende responsstrategieën op waardepluralisme te hanteren.



Figuur 2.2 Coping patronen op de temporele en ruimtelijke assen (Kuitert, 2021)

2.8. Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt het thema van publieke waarden in de context van publieke inkoop besproken. De toenemende samenwerking in publiek-private samenwerkingsverbanden en netwerken maakt publieke inkoop tot een dynamische context waarin publieke besluitvorming complex is. Waarden kunnen worden geplaatst op een schaal van publiek naar privaat en hebben verschillende interpretaties, afhankelijk van de situatie, de context en de actoren die ze waarnemen. In dit kader worden drie relevante governance modellen besproken die van invloed kunnen zijn op de publieke inkoopfunctie en de waarden die inkoopers moeten

borgen en beschermen: *Traditional Public Administration (TPA)*, *New Public Management (NPM)*, en *New Public Governance (NPG)*. Publieke organisaties moeten rekening houden met het proces, de output en het resultaat van inkoopprocessen en bij het nemen van beslissingen rekening houden met proces, prestatie- en productwaarden. Dit kan leiden tot waardespanningen, -dilemma's en -conflicten in de verschillende fasen van publieke inkoop. Het waarborgen van publieke waarden wordt vaak gezien als een evenwichtsoefening omdat publieke organisaties handelen in een omgeving waarin waardenpluralisme conflicten veroorzaakt. Toch is dit waardenpluralisme ook een deel van de oplossing. Twee verschillende visies op het creëren en borgen van waarde vertegenwoordigen de verschillende benaderingen bij waardenpluralisme: 1) een relatief defensieve reductie van complexiteit in waarden door rationeel-technische 'of/of' afwegingen, en 2) de relatief proactieve benadering van complexiteit door het aangaan van complexiteit op basis van een 'beide/en' visie. Afhankelijk van waar een conflict ontstaat in de fase van publieke dienstverlening, en het niveau van het project of de dienst die moet worden aanbesteed, kunnen verschillende coping-patronen worden gevormd.

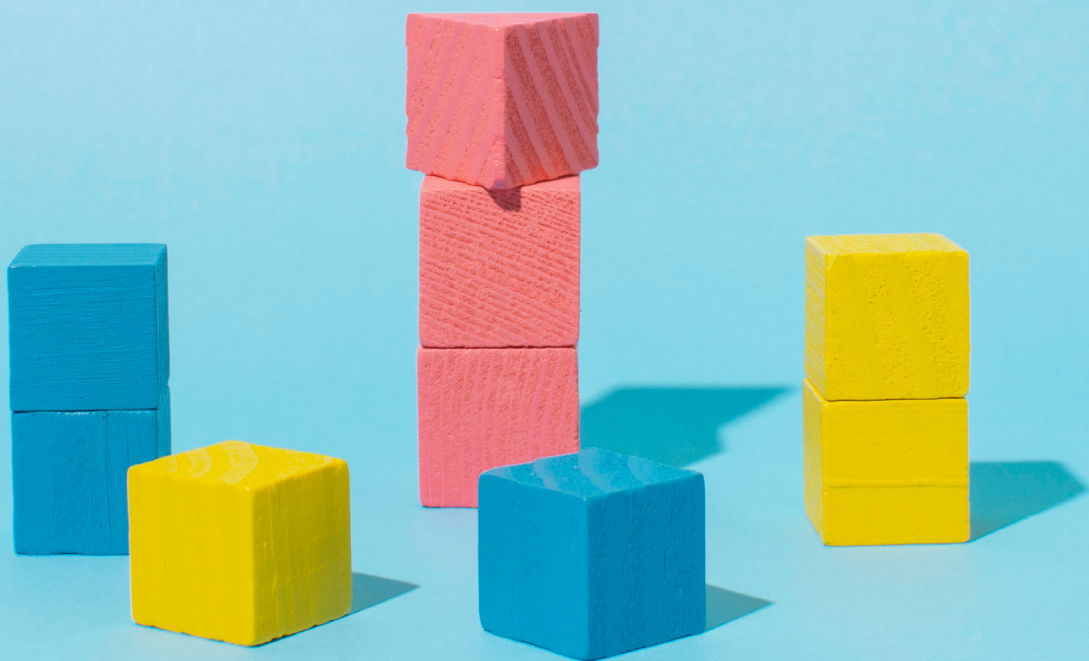
Referenties

- Benington, J. (2011). From private choice to public value. In *Public value: Theory and practice* (pp. 31-49).
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.
- Brown, T.L., Potoski, M., & Slyke, D.M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Clifton, C., & Duffield, C. F. (2006). Improved PFI/PPP service outcomes through the integration of Alliance principles. *International Journal of Project Management*, 24(7), 573-586.
- Cornforth, C. (2003). *The governance of public and non-profit organizations*: Routledge.
- Cresswell, A.M., Burke, G.B., & Pardo, T.A. (2006). *Advancing return on investment analysis for government IT: A public value framework*. Albany Universiteit, SUNY.
- De Bruijn, H., & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717-735.
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2014). Coping with public value conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101-1127.
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2014). Supply governance performance values and procedural values in conflict. *The American review of public administration*, 45(6), 635-652.
- Entwistle, T., & Martin, S. (2005). From competition to collaboration in public service delivery: A new agenda for research. *Public Administration*, 83(1), 233-242.
- Klakegg, O. J. (2009). Pursuing relevance and sustainability: Improvement strategies for major public projects. *International Journal of Managing Projects in Business*, 2:4, 499-518.
- Kuitert, L. (2021). The balancing act: How public construction clients safeguard public values in a changing construction industry. Dissertatie. A+ BE | *Architecture and the Built Environment*, 06(234).
- Moore, M.H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29:1-suppl, 183-204.
- Naoum, S.G., & Egbu, C. (2016). Modern selection criteria for procurement methods in construction: A state of the art literature review and a survey. *International Journal of Managing Projects in Business*.

- Schillemans, T., & Van Twist, M. (2016). Coping with complexity: Internal audit and complex governance. *Public Performance & Management Review*, 40(2), 257-280.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17(4), 457-486.
- Too, E.G., & Weaver, P. (2014). The management of project management: A conceptual framework for project governance. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1382-1394.
- Van der Wal, Z. (2008). *Value solidity: Differences, similarities, and conflicts between the organizational values of government and business*. Vrije Universiteit Amsterdam.Connected

Hoofdstuk 3

Europees aanbestedingsrecht in de EU



Abstract

Dit hoofdstuk behandelt het Europees aanbestedingsrecht. Effectief kunnen manoeuvreren binnen de juridische reikwijdte van de regels van dit rechtsgebied is van groot belang, omdat het publieke inkoopprofessionals in staat stelt beslissingen te nemen in overeenstemming met de doelstellingen en specifieke regels van de wet. Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te verschaffen in het doel, de rechtsbronnen en de rechtsbeginselen van het Europees aanbestedingsrecht. Ook worden de reikwijdte van deze regels en de belangrijkste juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen besproken. Tot slot komen in dit hoofdstuk de rechtsmiddelen, die benadeelde inschrijvers kunnen aanwenden bij de rechter, aan bod.

Kernbegrippen

Europees aanbestedingsrecht; Beginselen; Rechtsbronnen; Gelijkheid; Transparantie; Proportionaliteit; Procedures; Rechtsbescherming.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Begrijpen wat de oorsprong, doel(en) en bronnen zijn van Europees aanbestedingsrecht.
- Uitleggen wat het belang en de rol van rechtsbeginselen is.
- Begrijpen wat de reikwijdte van het Europees aanbestedingsrecht is.
- Uitleggen wat de juridische mogelijkheden zijn om duurzaam en sociaal aan te besteden.
- Begrijpen wat de beschikbare rechtsmiddelen zijn voor inschrijvers.

3.1. Introductie

Aanbestedende diensten in de Europese Unie ('EU') moeten de regels van het Europees aanbestedingsrecht naleven wanneer zij werken, leveringen of diensten op de markt inkopen. Effectief kunnen manoeuvreren binnen de juridische reikwijdte van deze regels is van groot belang, omdat het publieke inkoopprofessionals in staat stelt beslissingen te nemen in overeenstemming met de wet. Deze regels maken het veelal mogelijk of stimuleren het zelfs om efficiënt en effectief in te kopen in lijn met de organisatiedoelstellingen. In dit hoofdstuk wordt daarom in het bijzonder aandacht besteed aan de juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen. Dergelijke juridische kennis is noodzakelijk om publieke inkoop te kunnen laten bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering en sociale onrechtvaardigheid.

Het doel van dit hoofdstuk is dan ook inzicht te verschaffen in Europees aanbestedingsrecht. De doelstelling van de regels (Paragraaf 3.2), de rechtsbronnen (Paragraaf 3.3) en de rechtsbeginselen (Paragraaf 3.4) worden allereerst besproken. Ook worden de reikwijdte van deze regels (Paragraaf 3.5) en de belangrijkste juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen besproken (Paragraaf 3.6). Tot slot komen de beschikbare rechtsmiddelen voor inschrijvers aan bod (Paragraaf 3.7).

Dit hoofdstuk bespreekt het Europees aanbestedingsrecht vanuit algemeen perspectief, zoals het geldt voor alle aanbestedende diensten in de gehele EU. Het gaat niet specifiek in op het Nederlandse recht of de implementatie van deze Europese regels in Nederland. Wel wordt in tabel 3.1 verwezen naar de relevante Nederlandse bepalingen van de Aanbestedingswet 2012.

3.2. Europees aanbestedingsrecht: de interne markt en non-discriminatie

Het Europees aanbestedingsrecht vindt zijn oorsprong in de ambitie van de EU om een interne markt tot stand te brengen. Deze interne markt is gericht op het creëren van vrede en welvaart. Sinds de jaren zeventig hebben deze regels als doel een interne markt voor overheidsopdrachten tot stand te brengen door handelsbelemmeringen tussen de lidstaten van de EU weg te nemen. De vaststelling van specifieke wetgeving met betrekking tot aanbestedingen is derhalve gericht op het voorkomen van protectionistische keuzes van aanbestedende diensten. Deze

overheden kunnen er namelijk de voorkeur aan geven om een overheidsopdracht te gunnen aan hun eigen nationale, regionale of lokale inschrijvers in plaats van aan buitenlandse inschrijvers (Arrowsmith, 2014). De doelen van aanbestedingswetten van Europese lidstaten zijn vaak uitgebreider. Zo omvatten ze bijvoorbeeld het bestrijden van corruptie en de efficiënte besteding van belastinggeld. Aangezien het Europese recht voorrang verkrijgt boven het nationale recht, kunnen nationale doelstellingen en regels niet in de weg staan aan de toepassing van Europees aanbestedingsrecht, en dus de totstandbrenging van de interne markt. Hetzelfde geldt voor de individuele doelstellingen die een aanbestedende dienst voor een specifieke aanbestedingsprocedure vaststelt of breder toepasselijk inkoopbeleid. Het stimuleren van de lokale economie door een overheidsopdracht rechtstreeks te gunnen aan een lokale inschrijver in plaats van een open competitie te organiseren waarop ook buitenlandse partijen kunnen inschrijven is daarom over het algemeen niet toegestaan.

3.3. De bronnen van Europees aanbestedingsrecht

Om het Europees aanbestedingsrecht te begrijpen moet men in de eerste plaats de gelaagdheid van het recht kunnen doorgronden. Deze gelaagdheid komt tot uiting in de verschillende rechtsbronnen, waaronder 1) het internationale recht met o.a. de Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten, die van toepassing is op situaties waarin ondernemers van buiten de EU toegang wensen te krijgen tot een Europese aanbestedingsprocedure, 2) het Europees aanbestedingsrecht, waaronder het primaire, secundaire en tertiaire recht, en 3) het nationale aanbestedingsrecht, zoals de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit (zie figuur 3.1). In dit hoofdstuk wordt de Europeesrechtelijke niveau besproken. De hiërarchie van rechtsbronnen is van belang om te begrijpen welk niveau belangrijker is voor de toepassing en interpretatie van juridische vraagstukken. Zo verkrijgt het primaire recht bijvoorbeeld voorrang boven het secundaire recht, en het Europees recht boven het nationale recht.



Figuur 3.1 Reikwijdte van het aanbestedingsrecht

Primair en secundair recht: verdragen en richtlijnen

Binnen de Europese context bevatten de Europese Verdragen de primaire juridische verplichtingen voor aanbestedingen in de vorm van de regels inzake vrij verkeer. Deze regels zijn opgenomen in de artikelen 34 (leveringen), 49 (vestiging) en 56 (diensten) in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De vrij verkeer regels hebben als doel een interne markt tot stand te brengen. De belangrijkste aanbestedingsregels zijn echter in het secundaire recht te vinden, namelijk in de aanbestedingsrichtlijnen uit 2014, waaronder de Richtlijnen inzake overheidsopdrachten (2014/24/EU), inzake concessieovereenkomsten (2014/23/EU) en inzake opdrachten die worden geplaatst door entiteiten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (2014/25/EU). Deze richtlijnen kunnen worden gezien als een verdere explicitering van de meer algemene en eerdergenoemde regels inzake vrij verkeer. Richtlijnen moeten worden omgezet in de nationale aanbestedingswetgeving van de Europese lidstaten. Nationale wetgevers zijn aldus verplicht deze richtlijnen in het nationale civiele recht en/of bestuursrecht om te zetten. Er mogen ook eigen nationale regels worden toegevoegd aan het Europese rechtskader, zolang deze regels niet in strijd zijn met de doelstellingen en verplichtingen van de Europese aanbestedingsregels. De richtlijn inzake overheidsopdrachten, die in dit hoofdstuk centraal staat, bevat een aanzienlijke reeks procedurele verplichtingen voor aanbestedende diensten. De meest recente hervorming van deze richtlijn laat duidelijk de sterke nadruk van de Europese wetgever zien om aanbestedingen te gebruiken om sociale en duurzame doelstellingen te bereiken. In de jaren voorafgaand aan 2014 heeft de wetgever inclusieve en duurzame groei hoog op de Europese agenda geplaatst. Overheidsopdrachten worden gezien als een van de belangrijkste drijfveren van dergelijke groei, mede wegens de aanzienlijke economische omvang van aanbestedingen, die wordt geschat op 14%-19% van het Europese BNP. Dit heeft

onder andere geleid tot aanvullende en verduidelijkte juridische mogelijkheden om strategisch aan te besteden, zoals de mogelijkheid om keurmerken te gebruiken (artikel 43) en om overheidsopdrachten te gunnen op basis van de laagste levenscycluskosten (artikel 68). In het algemeen reguleert het Europees aanbestedingsrecht echter niet “wat” aanbestedende diensten aanbesteden, maar alleen “hoe” zij aanbesteden. Bovendien bevat de wet geen verplichting tot uitbesteding van taken of liberalisering van sectoren. Dit betekent dat aanbestedende diensten altijd (gezamenlijk) taken kunnen uitvoeren met hun eigen financiële middelen (HvJEU, C-26/03, *Stadt Halle*).

Europese drempels en grensoverschrijdend belang

De richtlijn inzake overheidsopdrachten is alleen van toepassing indien de financiële drempels voor werken, leveringen of diensten worden bereikt. De drempelbedragen worden om de twee jaar door de Europese Commissie bekendgemaakt (art. 4 Richtlijn 2014/24/EU). Onder deze drempels kan het nationale aanbestedingsrecht of het eigen inkoopbeleid van een aanbestedende dienst nog steeds van toepassing zijn op een aanbestedingsprocedure. Opmerkelijk is dat de regels betreffende het vrije verkeer ook van toepassing kunnen zijn op aanbestedingen die beneden de drempels blijven, indien de betrokken aanbesteding een “grensoverschrijdend belang” heeft. Dit belang wordt beoordeeld op basis van de technische specificaties van de opdracht, de waarde van de opdracht en de plaats van uitvoering (HvJEU, C-147/06, *SECAP*). Dit betekent bijvoorbeeld dat de beginselen van gelijkheid en transparantie, die in Paragraaf 3.4 worden besproken, nog steeds van toepassing zijn.

Naast de financiële drempels is de richtlijn inzake overheidsopdrachten alleen van toepassing als het gaat om een “aanbesteding”, die wordt gedefinieerd als *‘de aankoop door middel van een overheidsopdracht van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende diensten van door deze aanbestedende diensten gekozen ondernemers, ongeacht of de werken, leveringen of diensten een openbare bestemming hebben of niet.’* (art. 1 lid 2 Richtlijn 2014/24/EU). Gaat het daarentegen om de verkoop van overheidsgebouwen of de veiling van aandelen in voormalige staatsbedrijven, dan is de richtlijn inzake overheidsopdrachten niet van toepassing, maar kunnen de regels betreffende het vrije verkeer nog wel van toepassing zijn (HvJEU, C-145/08, *Club Hotel Loutraki*). Figuur 3.1 geeft het toepassingsbereik van aanbestedingsrecht weer.

Tertiair recht

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (“HvJEU”, “Hof”) en de *soft law*-instrumenten van de Europese instellingen, zoals de Europese Commissie, worden gekwalificeerd als een tertiaire rechtsbron. Het HvJEU heeft het laatste woord over de interpretatie van Europees recht (art. 267 VWEU). Het Hof past bij zijn uitleg van Europees recht vaak een teleologische (ook wel “functionele” genoemd) interpretatie toe. Dit komt erop neer dat het Hof zich baseert op de doelstelling van het Europees aanbestedingsrecht - de totstandbrenging van een interne markt - om te beslissen hoe een specifiek begrip moet worden uitgelegd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat begrippen die de reikwijdte van het aanbestedingsrecht bepalen, zoals aanbestedende dienst of overheidsopdracht (Paragraaf 3.5), ruim moeten worden uitgelegd. Uitzonderingen moeten daarentegen restrictief worden uitgelegd (HvJEU, C-107/98, *Teckal*). Belangrijk is verder dat de rechtsregel die volgt uit een uitspraak van het Hof in alle Europese lidstaten van toepassing is. Tot slot worden ook *soft law*-instrumenten, die vaak door de Europese Commissie worden gepubliceerd, beschouwd als een gezaghebbende bron om het aanbestedingsrecht te interpreteren. Ze zijn niet bindend, hoewel er wel in de literatuur bediscussieerd wordt of er toch geen bindende werking van uitgaat. Voorbeelden van *soft law* in de context van het aanbestedingsrecht zijn de mededelingen van de Europese Commissie, zoals de richtsnoeren betreffende het gebruik van het kader voor overheidsopdrachten in de door Covid-19-crisis veroorzaakte noodsituatie (2020) of het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de toepassing van het Europees aanbestedingsrecht op de betrekkingen tussen aanbestedende diensten (“publiek-publieke samenwerking”) (2011).

3.4. De beginselen van het Europees aanbestedingsrecht

De Europese aanbestedingsregels zijn gebaseerd op de beginselen van gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit. Artikel 18 lid 1 Richtlijn 2014/24/EU, waarin de jurisprudentie van het HvJEU is gecodificeerd, verplicht aanbestedende diensten om ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze te behandelen en om op transparante en proportionele wijze te handelen. Daarnaast volgt uit deze bepaling dat de aanbesteding niet mag worden georganiseerd met het doel om deze uit te sluiten van het toepassingsgebied van de richtlijn of om de mededinging op kunstmatige wijze te beperken. In de literatuur is de vraag bediscussieerd of ‘mededinging’ als zodanig niet ook een beginsel van het Europees aanbestedingsrecht is (Sanchez-Graells, 2015). De specifieke regels van het aanbestedingsrecht, zoals die met betrekking tot aankondigingen, gunningscriteria en

uitsluitingsgronden, kunnen worden afgeleid uit deze beginselen. Inzicht in deze beginselen biedt dus een basis om de aanbestedingsregels beter te begrijpen. In de volgende paragrafen zal de strekking en de inhoud van de beginselen nader worden besproken.

Gelijkheid en non-discriminatie

In de context van het Europees recht beoogt het gelijkheidsbeginsel te voorkomen dat (groepen) ondernemers worden bevoordeeld, dat onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit, of dat (groepen) inschrijvers in het algemeen een voorkeursbehandeling krijgen. Het betekent dat vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Als specificering van gelijkheid vereist het non-discriminatiebeginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit verboden is. Vóór de invoering van dit beginsel in richtlijn 2014/24/EU concludeerde het HvJEU in 1993 al: *'Volstaan kan worden met vast te stellen, dat ook al wordt in de richtlijn het beginsel van gelijke behandeling van de inschrijvers niet uitdrukkelijk genoemd, de verplichting om dit beginsel te eerbiedigen, niettemin volgt uit de hoofddoelstelling van deze richtlijn, die volgens de negende overweging van de considerans de ontwikkeling van een daadwerkelijke mededinging op het gebied van overheidsopdrachten beoogt, en die in titel IV de selectie- en gunningscriteria opsomt die die mededinging moeten waarborgen.'* (HvJEU, C-243/89, *Commissie/Denemarken*, par. 33).

In de baanbrekende zaak *'Succhi di Frutta'*, die bijna voor alle aanbestedingskwesties relevant is, ging het HvJEU zelfs nog verder in zijn conclusie. Het Hof concludeerde dat *'volgens het beginsel van gelijke behandeling van inschrijvers, dat tot doel heeft de ontwikkeling van een gezonde en daadwerkelijke mededinging tussen de aan een procedure voor het plaatsen van een overheidsopdracht deelnemende ondernemingen te bevorderen, alle aanbieders bij het formuleren van hun inschrijving gelijke kansen moeten hebben, hetgeen dus impliceert dat de aanbiedingen van alle concurrenten aan dezelfde voorwaarden moeten zijn onderworpen.'* (HvJEU, C-496/99, *Succhi di Frutta*, par. 110). Zodoende houdt het gelijkheidsbeginsel in dat alle geïnteresseerde ondernemers aan dezelfde concurrentievoorwaarden moeten worden onderworpen in een aanbestedingsprocedure. Dit houdt in dat wijzigingen van criteria of inschrijvingen tijdens een procedure - uitzonderingen daargelaten - veelal niet zijn toegestaan (art. 72 Richtlijn 2014/23/EU).

Transparantie

Het transparantiebeginsel moet worden begrepen in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Zonder transparantie is gelijkheid moeilijk om te verwezenlijken. Het HvJEU concludeerde in 2003 als volgt: *'In dit verband merkt het Hof op dat, overeenkomstig vaste rechtspraak, dit begrip in het licht van het door de richtlijn nagestreefde tweeledige doel van openstelling van de mededinging en van transparantie, een even functionele als ruime uitlegging moet krijgen'* (HvJEU, C-283/00, *Commissie/ Spanje*, par. 48-52). Transparantie ondersteunt dus de totstandkoming van een systeem van openheid, waardoor discriminatie op grond van nationaliteit mede kan worden voorkomen. Transparantie wordt dan ook noodzakelijk geacht voor de bestrijding van corruptie en om belangenconflicten te voorkomen (HvJEU, C-496/99, *Succhi di Frutta*). Het transparantiebeginsel dient twee doelen, die door het Hof in 2002 in het arrest *Telaustria* (C-324/98) zijn genoemd: *'De op de aanbestedende dienst rustende verplichting tot transparantie houdt in, dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst.'* (par. 62). Dit tweeledige doel beoogt het risico van vriendjespolitiek of willekeur aan de kant van de aanbestedende dienst uit te sluiten. Bijgevolg vereist dit beginsel dat *'alle voorwaarden en modaliteiten van de aanbestedingsprocedure duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig in de aankondiging of in het bestek worden opgenomen.'* Dit moet op zodanige wijze gebeuren dat *'alle redelijk geïnformeerde inschrijvers die de normale zorgvuldigheid in acht nemen, de juiste betekenis ervan kunnen begrijpen en ze op dezelfde wijze kunnen uitleggen'* en dat *'de aanbestedende dienst kan nagaan of de ingediende inschrijvingen voldoen aan de criteria die van toepassing zijn op het desbetreffende contract.'* (HvJEU, C-496/99, *Succhi di Frutta*, par. 111). Dit betekent dat alle criteria en voorwaarden in een aanbestedingsprocedure duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig moeten worden vastgesteld, maar ook dat ondernemers zich naar behoren moeten informeren. Vanuit het oogpunt van transparantie betekent dit bijvoorbeeld dat aanbestedende diensten over het algemeen verplicht zijn een procedure openbaar aan te kondigen en daarin onder meer de gunningscriteria en het daaraan toegekende relatieve gewicht op te nemen.

Proportionaliteit

Binnen het Europees recht houdt het proportionaliteitsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel in dat het optreden van de EU niet verder mag gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken (art. 5 VWEU). Meer specifiek vereist het proportionaliteitsbeginsel in de context van het Europees

aanbestedingsrecht dat alle voorwaarden en criteria in een redelijke verhouding tot het voorwerp van de opdracht moeten staan. Dit beginsel is bijvoorbeeld relevant met betrekking tot de uitsluitingsgronden, de gunningscriteria, de selectiecriteria, en het aantal te stellen criteria. Het betekent meer concreet dat bijvoorbeeld het vragen van een bankgarantie van een miljoen euro voor een aanbesteding met een waarde van 75.000 euro zonder noemenswaardige risico's, disproportioneel is. Dit beginsel betekent ook dat criteria die verband houden met de algemene bedrijfsvoering van een inschrijver, waaronder het beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen, niet zijn toegestaan. Ook lijkt de eis dat een opdracht voor 100% door langdurig werklozen moet worden uitgevoerd, disproportioneel (HvJEU, C-31/87, *Beentjes*). Verder worden gunningscriteria geacht verband te houden met het voorwerp van de overheidsopdracht wanneer zij betrekking hebben op de werken, leveringen of diensten die in het kader van die opdracht moeten worden verricht, in elk stadium van hun levenscyclus. In Nederland is het beginsel nader uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit.

3.5. De reikwijdte van het Europees aanbestedingsrecht

Over het algemeen is het Europees aanbestedingsrecht van toepassing indien de organisatie die een overeenkomst gunt een 'aanbestedende dienst' is en indien de overeenkomst als een 'overheidsopdracht' kan worden aangemerkt, tenzij een uitzondering van toepassing is.

Wie moeten de regels volgen: aanbestedende diensten

Het begrip 'aanbestedende dienst' verwijst naar 'de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen, of samenwerkingsverbanden bestaande uit één of meer van deze overheidsinstanties of één of meer van deze publiekrechtelijke instellingen' (art. 2, lid 1, sub 1 Richtlijn 2014/24/EU). Afhankelijk van de nationale organisatie van een lidstaat betekent dit dat gemeenten, provincies, autonome regio's, directoraten, waterschappen en ministeries vaak onbetwist aanbestedingsplichtig zijn. In de zaak *Beentjes* van 1988 (C-31/87) besloot het HvJEU dat aan het begrip "Staat" een functionele uitleg moet worden gegeven. Dit betekent dat het Hof in het algemeen rekening houdt met de samenstelling van een entiteit, de toegewezen taken en de afhankelijkheid van andere autoriteiten om te beslissen of een entiteit een aanbestedende dienst is. In dit verband heeft er voor het HvJEU veel discussie plaatsgevonden over de invulling van het begrip 'publiekrechtelijke instelling'. Dit begrip wordt gedefinieerd als een instelling die (1) '[is] opgericht met het specifieke doel te voorzien in

andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard; (2) '[bezit] rechtspersoonlijkheid' en (3a) '[wordt] merendeels gefinancierd door de Staat, door regionale of lokale instanties, of door andere publiekrechtelijke instellingen; (3b) of zijn onderworpen aan toezicht op het beheer door deze autoriteiten of organen; of (3c) beschikten over een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, de regionale of lokale instanties of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen' (art. 2, lid 1, sub 4 Richtlijn 2014/24/EU). De eerste twee criteria zijn cumulatief, terwijl het derde criterium alternatief is. De alternatieve criteria zijn erop gericht om vast te stellen dat er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de publiekrechtelijke instelling en de betrokken autoriteiten.

Jurisprudentie bij het HvJEU heeft inzichtelijk gemaakt op welke wijze deze criteria moeten worden geïnterpreteerd. Er bestaat bijvoorbeeld geen definitie van 'behoefte van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn', maar het Hof heeft wel inzicht verschaft in relevante aspecten die bij de beoordeling van dit begrip een rol kunnen spelen. Het is bijvoorbeeld niet van belang of er een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon is opgericht (HvJEU, C-470/99, *Universale Bau*). Als marktpartijen niet voorzien in een behoefte van algemeen belang op de markt, is dit een aanwijzing dat het gaat om een 'behoefte van algemeen belang, die geen industrieel of commercieel karakter heeft' (HvJEU, C-18/01, *Korhonen*). Als er daarentegen mededinging op een markt bestaat, dan kan de tegenovergestelde conclusie worden getrokken. Zoals de richtlijn inzake overheidsopdrachten samenvat in de preambule: 'Een instelling die onder normale marktvoorwaarden opereert, winst nastreeft, en de verliezen draagt die voortvloeien uit haar activiteiten, niet als een "publiekrechtelijke instelling" mag worden beschouwd, aangezien de behoeften van algemeen belang – en zij is nu juist opgericht of heeft tot taak gekregen in die behoeften te voorzien – kunnen worden geacht een industrieel of commercieel karakter te hebben.' (Overweging nr. 10 Richtlijn 2014/24/EU). Het verrichten van commerciële activiteiten op de markt, naast taken van algemeen belang, sluit het bestaan van een publiekrechtelijke instelling niet uit (HvJEU, C-411/04, *Mannesmann*). Verder verwijst de zinsnede 'voor het grootste deel' naar meer dan de helft (HvJEU, C-337/06, *Bayerischer Rundfunk*). Duidelijk is ook dat niet alle betalingen resulteren in een afhankelijkheidsrelatie (HvJEU, C-316/18, *Cambridge*). Ten slotte houdt toezicht in dat de betrokken autoriteiten invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van een publiekrechtelijke instelling, maar dat toezicht achteraf (ex post) onvoldoende is om van toezicht te spreken (HvJEU, C-373/00, *Truley*). Daarentegen kan

incidenteel toezicht nog steeds tot afdoende toezicht leiden (HvJEU, C-237/99, *Franse instellingen voor sociale huisvesting*).

Welke overeenkomsten zijn aan de regels onderworpen: overheidsopdrachten

Er geldt een aanbestedingsplicht voor overeenkomsten die aan de criteria van een ‘overheidsopdracht’ voldoen. Een ‘overheidsopdracht’ is een ‘schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten wordt gesloten en betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten’ (art. 2, lid 1, sub 5 Richtlijn 2014/24/EU). Overheidsopdrachten kunnen dus worden onderverdeeld in ‘overheidsopdrachten voor werken’, ‘overheidsopdrachten voor leveringen’ en ‘overheidsopdrachten voor diensten’. Er is sprake van een overheidsopdracht wanneer (1) het gaat om een schriftelijke overeenkomst tussen één of meer ondernemers, en één of meer aanbestedende diensten, (2) door de aanbestedende dienst een selectie is gemaakt (HvJEU, C-9/17, *Tirkkonen*), en (3) het gaat om een overeenkomst onder bezwarende titel. Het HvJEU heeft verduidelijkt dat ‘onder bezwarende titel’ inhoudt dat de ‘aangebestede dienst die een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken heeft geplaatst, uit hoofde van deze overeenkomst tegen vergoeding een dienst ontvangt’ (HvJEU, C-451/08, *Helmut Müller*, par. 48). Het begrip ‘tegenprestatie’ moet ruim worden uitgelegd en kan bijvoorbeeld ook fiscale of andere voordelen omvatten. Het begrip ‘ondernemer’ wordt ook ruim geïnterpreteerd en omvat ‘elke natuurlijke of rechtspersoon of openbaar lichaam, of een combinatie van deze personen en/of lichamen’ (art. 2(1)(10) Richtlijn 2014/24/EU) (Manunza & Meershoek, 2020).

Een overheidsopdracht verschilt van een concessieovereenkomst, die wordt gereguleerd door de richtlijn concessieovereenkomsten. Een concessie voor werken of diensten betreft ‘een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel waarbij één of meer aanbestedende diensten of aanbestedende instanties werken of de verrichting van diensten laten uitvoeren door één of meer ondernemers, waarvoor de tegenprestatie bestaat hetzij uitsluitend in het recht van het werk dat het onderwerp van de overeenkomst vormt of uitsluitend in het recht de diensten die het voorwerp van het contract vormen, te exploiteren, hetzij in dit recht en een betaling’ (art. 5, lid 1 Richtlijn 2014/23/EU). Een concessieovereenkomst vereist de overdracht van het exploitatierisico (HvJEU, C-206/08, *Eurawasser*).

Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht

Hoewel een aanbestedende dienst verplicht kan zijn een overheidsopdracht aan te besteden, bevat de richtlijn inzake overheidsopdrachten diverse uitzonderingen, waardoor rechtstreekse gunning alsnog mogelijk is. Noemenswaardig zijn, onder andere, de vrijstellingen voor overheidsopdrachten die worden gegund op basis van internationale regels (art. 9 Richtlijn 2014/24/EU) en de specifieke uitzonderingen voor bepaalde diensten (art. 10 Richtlijn 2014/24/EU). Van bijzonder belang zijn ook de uitzonderingen voor overheidsopdrachten die worden gegund tussen aanbestedende diensten, waarover veel discussie is geweest in de literatuur (Janssen, 2018). De alleenrecht uitzondering maakt een dergelijke samenwerking tussen aanbestedende diensten mogelijk zonder dat een aanbestedingsprocedure nodig is. Hierbij gaat het om opdrachten voor diensten die worden gegund aan een aanbestedende dienst die het alleenrecht heeft gekregen en dus de enige partij is die de opdracht kan uitvoeren (art. 11 Richtlijn 2014/24/EU, HvJEU, C-220/06, *Correos*).

Van toenemend belang in de praktijk is de uitzondering voor overheidsopdrachten die worden gegund aan een aparte rechtspersoon, die wordt gecontroleerd door de aanbestedende dienst die de opdracht gunt. Ook moet deze aparte rechtspersoon bijvoorbeeld 80% van zijn omzet verrichten ten behoeve van de controlerende aanbestedende dienst (art. 12 2014/24/EU, HvJEU, C-107/98, *Teckal*). Ten slotte kan ook een contractuele samenwerking tussen aanbestedende diensten - in plaats van met een aparte rechtspersoon - worden vrijgesteld indien deze 'voorziet in of uitvoering geeft aan een samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen' (art. 12 (4) (a) Richtlijn 2014/24/EU). Het is duidelijk dat een samenwerking voor afvalinzameling onder deze vrijstelling kan vallen (HvJEU, C-480/06, *Commissie/Duitsland*), terwijl wordt bediscussieerd of ondersteunende diensten, zoals ICT en HR-diensten daar ook onder vallen (HvJEU, C-796/18, *Stadt Köln*).

3.6. Juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen

Als een overheidsopdracht moet worden gegund in overeenstemming met het Europees aanbestedingsrecht, kan een aanbestedende dienst deze opdracht gunnen met het doel om bij te dragen aan duurzaamheids- en sociale doelstellingen (Sjåfjell & Wiesbrock, 2016). In de volgende paragrafen worden enkele aspecten van het

aanbestedingsrecht besproken. De rode draad in deze bespreking is gelegen in de juridische mogelijkheden om deze duurzame doelstellingen (Arrowsmith & Kunzlik, 2009) en sociale doelstellingen (McCrudden, 2007) mee te nemen in een dergelijke procedure. Relevant in dit niet-limitatieve overzicht (zie ook tabel 3.1) zijn in ieder geval de marktconsultatie, de (voorbehouden) procedures, de technische specificaties en keurmerken, de uitsluitingsgronden, de gunningscriteria en de contractuele voorwaarden.

Marktconsultatie

Marktconsultaties kunnen nuttig zijn om vóór de start van een aanbestedingsprocedure na te gaan wat er op de markt wordt aangeboden. Dit is met name relevant voor aanbestedende diensten die niet op de hoogte zijn van de marktstructuur of voor aanbestedende diensten die niet zeker weten welk soort aanbieders, zoals sociale ondernemingen of MKB-bedrijven die streven naar duurzame of sociale resultaten, op de markt actief zijn. Artikel 40 Richtlijn 2014/24/EU voorziet in deze mogelijkheid maar laat aanbestedende diensten vrij ten aanzien van hoe zij deze consultaties organiseren. Aanbestedende diensten kunnen voor de organisatie van een consultatie advies inwinnen bij onafhankelijke deskundigen of ondernemers. Dit advies kan ook worden gebruikt bij de planning en het verloop van de aanbestedingsprocedure. Het mag echter niet leiden tot concurrentievervalsing of tot een schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie door de betrokken partijen een concurrentievoordeel te geven.

Procedures en voorbehouden procedures

De richtlijn inzake overheidsopdrachten bevat verschillende soorten procedures. Noemenswaardig zijn in ieder geval de mededingingsprocedure met onderhandeling (art. 26 lid 4 en 29 Richtlijn 2014/24/EU), de openbare procedure (art. 27 Richtlijn 2014/24/EU), de niet-openbare procedure (art. 28 Richtlijn 2014/24/EU), de concurrentiegerichte dialoog (art. 30 Richtlijn 2014/24/EU), het innovatiepartnerschap (art. 31 Richtlijn 2014/24/EU) en de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande publicatie (art. 32 Richtlijn 2014/24/EU).

Iedere aanbestedingsprocedure kent eigen procedurele vereisten. Verschillen bestaan in ieder geval ten aanzien van (1) de termijnen, (2) de verschillende selectie- en evaluatiefasen die worden toegepast, (3) de mate waarin met ondernemers kan worden onderhandeld. Zo wordt een openbare procedure bijvoorbeeld gekenmerkt door de mogelijkheid voor ondernemers om een offerte in te dienen naar aanleiding van een oproep tot mededinging, en is de minimumtermijn voor

de ontvangst van de offertes 35 dagen vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de opdracht. Daarentegen vindt bij niet-openbare procedures een selectie plaats vóór de beoordeling, hetgeen betekent dat 'elke ondernemer een aanvraag tot deelname kan indienen naar aanleiding van een oproep tot mededinging die de nodige informatie bevat', en dat de aanbestedende dienst het aantal geschikte gegadigden dat wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de procedure, vervolgens kan beperken. Daarnaast kunnen oplossingen die niet 'kant en klaar' verkrijgbaar zijn, worden ingekocht via een concurrentiegerichte dialoog of een innovatiepartnerschap, aangezien deze procedures de mogelijkheid bieden voor een aanbestedende dienst om betrokken te zijn bij de ontwikkelingsfase van een product. Indien geen mededinging mogelijk is omdat slechts één ondernemer een oplossing kan aanbieden, kan de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande publicatie gebruikt worden.

Als een aanbestedende dienst een overheidsopdracht wil gunnen aan een sociale werkplaats of aan sociale onderneming, dan kunnen de zogenaamde 'voorbehouden procedures' worden toegepast. Een aanbestedende dienst kan in dit geval de deelname aan een dergelijke procedure voorbehouden. De eerste voorbehouden procedure stelt een aanbestedende dienst in staat een procedure te starten voor sociale werkplaatsen en ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot doel hebben, of de uitvoering van deze opdrachten voorbehouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid (art. 20 Richtlijn 2014/24/EU). Een belangrijk vereiste is dat ten minste 30% van de werknemers bestaat uit gehandicapte of kansarme werknemers. De tweede voorbehouden procedure biedt een aanbestedende dienst de mogelijkheid de deelneming van inschrijvers voor te behouden aan sociale ondernemingen op het gebied van gezondheids-, sociale en culturele diensten actief zijn (art. 77 Richtlijn 2014/24/EU). Deze entiteiten moeten onder meer het vervullen van een opdracht van algemeen belang als doel hebben, hun winsten herinvesteren om deze doelstelling van de organisatie te verwezenlijken en hun beheers- of eigendomsstructuren bijvoorbeeld baseren op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie. De ratio achter deze procedures is dat deze inschrijvers anders in een 'normale' procedure moeilijk zouden kunnen concurreren met andere ondernemers wegens hun sociale doelstelling.

Technische specificaties en keurmerken

De technische specificaties leggen de vereiste kenmerken van de werken, leveringen of diensten vast en bieden ook ruimte om bijvoorbeeld duurzaamheidsaspecten

mee te nemen (art. 42 Richtlijn 2014/24/EU). Om dit proces te vereenvoudigen, verwijzen aanbestedende diensten in een aanbestedingsprocedure vaak naar een keurmerk. Voorbeelden van deze keurmerken zijn ISO-certificaten, zoals ISO9001 en ISO14001, of sectorspecifieke keurmerken, zoals FSC voor duurzaam hout en *Cradle-to-Cradle*-certificering voor circulair bouwen (HvJEU, C-368/10, *Max Havelaar*). Vanuit juridisch oogpunt is het van belang dat de specifieke eisen van een keurmerk verband houden met het voorwerp van de opdracht, zoals de beschrijving van het product en de presentatie ervan (art. 43 Richtlijn 2014/24/EU, zie ook par. 3.3 over proportionaliteit). Verder moeten de vereisten van het keurmerk worden opgesteld op basis van objectief controleerbare criteria, met gebruikmaking van een procedure waaraan de belanghebbenden in een sector kunnen deelnemen. Het keurmerk moet toegankelijk en beschikbaar zijn voor alle belanghebbende partijen. Aanbestedende diensten moeten om flexibiliteit te waarborgen altijd alternatieven toestaan die aan dezelfde eisen van het keurmerk voldoen. Aanbestedende diensten mogen echter niet eisen dat inschrijvers een bepaald beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen hebben, omdat dit betrekking heeft op de algemene bedrijfsvoering van de inschrijver en niet op zijn inschrijving in een aanbestedingsprocedure.

Uitsluitingsgronden

Er zijn verplichte uitsluitingsgronden en facultatieve uitsluitingsgronden (art. 57 Richtlijn 2014/24/EU). Verplichte gronden moeten altijd worden toegepast in een aanbestedingsprocedure. Deze lijst omvat onder meer deelneming aan een criminele organisatie en omkoping. Sociaal aanbesteden komt onder meer terug in de uitsluitingsgrond wegens kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel. Een inschrijver moet ook worden uitgesloten indien hij zijn verplichtingen inzake de betaling van belastingen of sociale premies niet nakomt. Deze gevallen moeten worden vastgesteld bij een rechterlijke of administratieve beslissing die onherroepelijk en bindend is volgens de wettelijke bepalingen van het land waar het bedrijf is gevestigd of van de lidstaat van de aanbestedende dienst. De facultatieve uitsluitingsgronden kunnen per aanbestedingsprocedure worden toegepast. De lijst met deze uitsluitingsgronden bevat bijvoorbeeld uitsluitingsgronden aangaande belangenconflicten en ernstige beroepsfouten (HvJEU, C-465/11, *Forposta*). Vanuit het oogpunt van sociale en duurzame inkoop kan een inschrijver worden uitgesloten indien de inschrijver de in artikel 18 lid 2 richtlijn inzake overheidsopdrachten vastgelegde sociale, milieu- en/of arbeidswetgeving heeft geschonden. Bij de toepassing van facultatieve uitsluitingsgronden moeten aanbestedende diensten bijzondere aandacht besteden aan het proportionaliteitsbeginsel (HvJEU,

C-171/15, *Connexxion*). Dit betekent onder andere dat automatische uitsluitingen niet zijn toegestaan (HvJEU, C-395/18, *Tim*). Aanbestedende diensten kunnen van uitsluiting afzien wanneer dit gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, zoals de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (art. 57 Richtlijn 2014/24/EU). Inschrijvers moeten tot slot ook de mogelijkheid hebben om te bewijzen dat de maatregelen die de ondernemer heeft genomen voldoende zijn om zijn betrouwbaarheid aan te tonen ondanks een toepasselijke uitsluitingsgrond (lid 6).

Gunningscriteria: duurzame en sociale criteria en levenscycluskostenberekening

In de gunningscriteria kunnen duurzaamheids- en sociale overwegingen een prominente positie innemen. Bij de gunning van overheidsopdrachten moet worden uitgegaan van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) (art. 67 Richtlijn 2014/24/EU). De gunning is gebaseerd op de prijs of de kosten aan de hand van een kosten-batenanalyse, zoals de levenscycluskosten, en kan ook de beste prijs-kwaliteitverhouding omvatten die moet worden beoordeeld op basis van criteria, waaronder kwalitatieve, milieu- en/of sociale overwegingen. Deze criteria kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de kwaliteit, de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel dat met de uitvoering van de opdracht wordt belast, de klantenservice en de technische bijstand, de leveringsvoorwaarden zoals de leveringsdatum, het leveringsproces en de leveringstermijn of de termijn voor de uitvoering. Preambule nr. 92 richtlijn inzake overheidsopdrachten verduidelijkt dat deze opsomming niet-limitatief van aard is.

Het meest interessant voor duurzaamheid en sociale doelstellingen is het gebruik van de laagste levenscycluskosten (Andhov, Caranta, & Wiesbrock, 2021). Artikel 68 richtlijn inzake overheidsopdrachten stelt dat deze kosten twee categorieën omvatten, namelijk a) kosten in verband met de verwerving, gebruikskosten zoals energiekosten, onderhoudskosten en kosten aan het einde van de levenscyclus, en b) kosten relaterend aan externe milieueffecten, zoals de kosten van de uitstoot van broeikasgassen en van andere verontreinigende emissies, en kosten voor bestrijding van klimaatverandering. De berekeningsmethoden moeten onder meer gebaseerd zijn op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria, en toegankelijk zijn voor alle betrokken partijen. Om het gebrek aan levenscycluskostenberekening te stimuleren, heeft de Europese Commissie niet-verplichte berekeningsmethoden beschikbaar gesteld voor bijvoorbeeld automaten, computers en binnenverlichting.

Voorbeeld 3.1 Aanbestedende diensten en gunningscriteria

Aanbestedende diensten onderzoeken momenteel veelvuldig het gebruik van de laagste levenscycluskosten in hun gunningscriteria. Dit verdient dan de voorkeur boven het gunnen van opdrachten op basis van de laagste prijs of de beste prijs-kwaliteitverhouding, omdat deze criteria geen rekening houden met externe milieueffecten. Dit betekent dat bij de aanbesteding van brandweerkleding ook de schade aan het milieu, of de kosten voor de beperking daarvan, tijdens de productiefase kunnen worden meegerekend, of dat de milieueffecten van ICT-datacentra deel uitmaken van de kostenberekening, en dus de daaropvolgende vergelijking van de inschrijvingen.

Contractuele voorwaarden

Tot slot zijn de contractvoorwaarden ook een geschikte plaats om duurzaamheid en sociale overwegingen op te nemen. Artikel 70 richtlijn inzake overheidsopdrachten bepaalt dat aanbestedende diensten deze voorwaarden met betrekking tot de uitvoering van de opdracht kunnen vaststellen. Deze voorwaarden moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht en moeten worden opgenomen in de oproep tot mededinging of in de aanbestedingsstukken. In dit artikel wordt expliciet vermeld dat deze criteria economische, innovatie- of milieugerelateerde dan wel sociale of arbeidsgerelateerde overwegingen omvatten.

Fasen van een aanbestedings-procedure	Mogelijkheden om duurzame en sociale doelstellingen op te nemen	Relevante bepalingen in de richtlijn inzake overheidsopdrachten	Implementatie in Aanbestedingswet 2012
Marktconsultaties	Zoek naar ondernemers die duurzame en sociale oplossingen bieden of de geschiktheid van een procedure testen.	Art. 40	Art. 2.25
Verdeling in percelen	Biedt kansen aan MKB-bedrijven, die duurzame en sociale oplossingen bieden.	Art. 46	Art. 2.10
Procedures	Kies een specifieke procedure die geschikt is voor het gewenste duurzame of sociale doel.	Art. 26-31	Art. 2.26 en verder
Voorbehouden procedures	Houd een procedure voor aan sociale werkplaatsen of sociale ondernemingen.	Art. 20 en 77	Art. 2.82 en 2.82a
Uitsluitingsgronden	Sluit ondernemers uit die arbeids- en milieuwetten hebben overtreden.	Art. 57	Art. 2.86 en verder
Technische specificaties en keurmerken	Specificeer het vereiste niveau van duurzaamheids- of sociale aspecten, of gebruik hiervoor een keurmerk.	Art. 43 en 45	Art. 2.75 en 2.78a
Selectiecriteria	Selecteer in de selectiefase ondernemers die aan de gestelde eisen voldoen.	Art. 58	Art. 2.90 en verder
Gunningscriteria	Geef duurzaamheid of sociale overwegingen een (belangrijke) plaats in de EMVI-criteria. Gun op basis van de laagste levenscycluskosten levenscycluskostenberekening.	Art. 67	Art. 2.114
Contractuele voorwaarden	Neem contractuele voorwaarden op met betrekking tot de duurzame en sociale prestaties van de opdracht.	Art. 70	Art. 2.80

Tabel 3.1 Overzicht van juridische mogelijkheden om duurzaam en sociaal in te kopen

3.7. Rechtsbescherming voor inschrijvers

Inschrijvers die menen dat het Europees aanbestedingsrecht is geschonden, kunnen op verschillende manieren trachten op te treden tegen de betrokken aanbestedende dienst. Welke rechtsmiddelen ter beschikking staan, hangt af van de wijze waarop de rechtsbescherming van de inschrijvende partijen op nationaal niveau in hun procesrecht is geregeld, aangezien het Europees recht de procedurele autonomie van de lidstaten moet respecteren. In het algemeen zijn er echter ten minste drie mogelijkheden: een procedure aanhangig maken bij een nationale rechter, het stellen van prejudiciële vragen door de nationale rechter aan het HvJEU, of een klacht indienen bij de Europese Commissie. In Nederland bestaat meer specifiek de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de desbetreffende aanbestedende dienst en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Commissie van Aanbestedingsexperts.

De procedure bij een nationale rechtbank

Op nationaal niveau bestaan er verschillende rechtstradities met betrekking tot het aanbestedingsrecht. Afhankelijk van de lidstaat kan dit betekenen dat ofwel een bestuursrechter, ofwel een civiele rechter, ofwel een speciaal daartoe aangewezen tribunaal, of een combinatie daarvan bevoegd is om kennis te nemen van aanbestedingsgeschillen. Ongeacht deze nationale forumkeuze moet een vordering in de meeste gevallen in eerste instantie bij een rechtbank worden ingediend, maar het nationale recht kan ook voorschrijven dat een klacht in eerste instantie bij de betrokken aanbestedende dienst moet worden ingediend. Afhankelijk van het systeem kan een kortgedingprocedure worden gebruikt in situaties waarin spoed vereist is, terwijl voor diepgaandere juridische kwesties een “normale” bodemprocedure nodig kan zijn. Vervolgens kan beroep worden aangetekend bij de bevoegde nationale rechterlijke instantie of de hoogste/hoge rechterlijke instantie, hetgeen weer afhangt van de wijze waarop dergelijke beroepen op nationaal niveau zijn gestructureerd. In Nederland moet een geschil in het grootste gedeelte van de gevallen aanhangig worden gemaakt bij de civiele rechter.

Hoewel nationale procedurele verschillen kunnen bestaan bevat Richtlijn (89/665/EEG), de zogeheten rechtsbeschermingsrichtlijn, de Europese regels voor bovenstaande nationale procedures. Zo schrijft deze richtlijn een opschortende termijn van ten minste tien dagen voor na de gunning van de opdracht (art. 2a en 2b). Bovendien schrijft deze richtlijn voor dat alle deelnemende inschrijvers op de hoogte moeten worden gesteld van het resultaat van de procedure. Deze

richtlijn bevat daarnaast bepalingen betreffende tussentijdse maatregelen, de nietigverklaring van onwettig genomen besluiten en de toekenning van schadevergoeding (art. 2). Deze richtlijn moet, net als alle richtlijnen, worden omgezet in het nationale stelsel van rechtsbescherming.

De prejudiciële procedure bij het HvJ-EU

Indien een vraag over de interpretatie van het Europees aanbestedingsrecht opkomt tijdens een nationale procedure, kan een nationale rechter prejudiciële vragen stellen aan het HvJEU (art. 267 VWEU). In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer deze vraag rijst in een geschil waarvoor er geen hoger beroep meer mogelijk is, moet de rechter deze vragen stellen (HvJEU, C-283/81, *CILFIT*). Na de procedure bij het HvJEU ontvangt de nationale rechter een antwoord op zijn vraag of vragen. Vervolgens beslist de nationale rechter over het desbetreffende geschil. Het is voor inschrijvers dus niet mogelijk om deze vragen zelf aan het HvJEU te stellen. Rechtstreekse toegang tot het HvJEU is slechts mogelijk in een zeer beperkt aantal situaties, die in de context van het aanbestedingsrecht niet waarschijnlijk lijken (art. 263 VWEU).

De inbreukprocedure bij de Europese Commissie

Tot slot kunnen inschrijvers een klacht indienen bij de Europese Commissie, waarin zij stellen dat het Europees aanbestedingsrecht door een aanbestedende dienst is geschonden. De Commissie is niet verplicht gevolg te geven aan een klacht en mag aldus handhavingsprioriteiten stellen. Als de Commissie besluit een procedure te starten, dan betekent dit dat zij kan concluderen dat de betrokken lidstaat de aanbestedingsregels niet correct naleeft. Wanneer de lidstaat na een ingebrekestelling zijn standpunt niet wijzigt, kan de Commissie een inbreukprocedure bij het HvJEU starten (art. 258 VWEU). In het onwaarschijnlijke geval dat een lidstaat vervolgens weigert een uitspraak van het Hof te volgen, kan de Commissie opnieuw een procedure starten en kunnen financiële sancties worden opgelegd (art. 260 VWEU).

3.8. Samenvatting

In dit hoofdstuk is het Europees aanbestedingsrecht besproken als een domein van interne marktwerking. Effectief kunnen manoeuvreren binnen de juridische reikwijdte van deze regels is van groot belang, omdat het publieke inkoopprofessionals in staat stelt beslissingen te nemen in overeenstemming met de doelstellingen en specifieke regels van de wet. Deze regels, die hun oorsprong

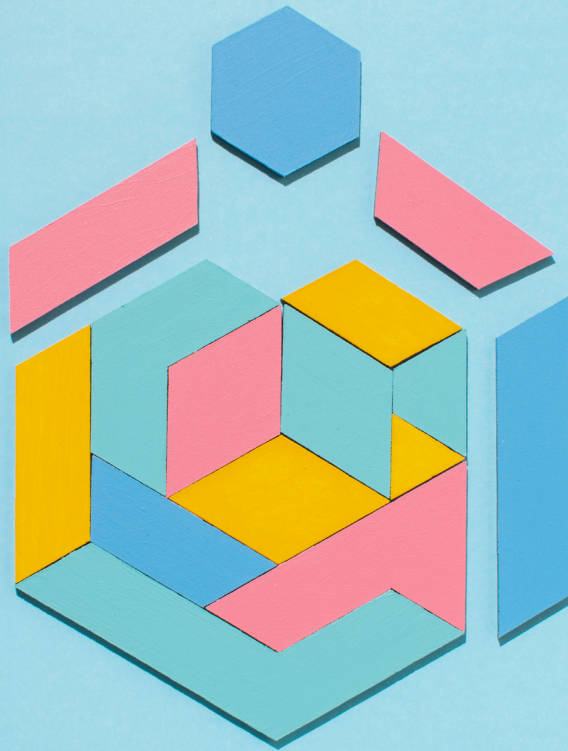
vinden in het primaire, secundaire en tertiaire recht, zijn van toepassing wanneer een 'aanbestedende dienst' een 'overheidsopdracht' aanbesteedt, en er geen uitzondering van toepassing is. Dit betekent dat de beginselen van gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit, en bovenal de richtlijn inzake overheidsopdrachten de juridische grenzen vormen voor een aanbestedingsprocedure. Op basis van de bespreking in dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de aanbestedende dienst juridische ruimte heeft om werken, leveringen en diensten in overeenstemming met duurzame en sociale doelstellingen op de markt in te kopen. De richtlijn inzake overheidsopdrachten bevat diverse juridische mogelijkheden om niet alleen in de oorspronkelijke behoefte van een aanbestedende dienst te voorzien, maar ook om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering en sociale onrechtvaardigheid.

Referenties

- Andhov, M., Caranta, R., & Wiesbrock, A. (2021). *Cost and EU Public Procurement Law: Life Cycle Costing for Sustainability*. Oxford: Routledge.
- Arrowsmith, S. (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement* (2nd edition). Londen: Sweet & Maxwell.
- Janssen, W. A. (2018). *EU Public Procurement Law & Self-Organization - A Nexus of Tensions & Reconciliations*. Den Haag: Eleven Publishers.
- Arrowsmith, S., Kunzlik, P. (2009). *Social & Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives, New Directions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manunza, E., Meershoek, N. (2020). Fostering the social market economy through public procurement? Legal impediments for new types of economy actors. *Public Procurement Law Review*, (6), 343-358.
- McCrudden, C. (2007). *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement and Legal Change*, Cambridge: CUP.
- Sanchez-Graells, A. (2015). *Public Procurement and the EU Competition Rules*. Oxford: Hart Publishing.
- Sjåfjell, B., & Wiesbrock, A. (2016). *Sustainable Public Procurement Under EU Law*. Cambridge: CUP.

Hoofdstuk 4

Publieke inkoop organiseren



Abstract

Dit hoofdstuk begint met een uitleg over organisatiestructuren voor publieke inkoop. Het beschrijft dat de inkoopfunctie van elke organisatie breed is en meer behelst dan de inkoopafdeling. Hierna worden verschillende opties besproken die publieke organisaties hebben om hun inkoopfunctie te organiseren, afhankelijk van hun volwassenheid en organisatorische samenhang. Vervolgens wordt een specifieke vorm van het organiseren van publieke inkoop geïntroduceerd, namelijk inkoopsamenwerking. Bij deze specifieke vorm wordt de inkoop gezamenlijk georganiseerd door twee of meer onafhankelijke publieke organisaties. Aan de hand van vijf typen van inkoopsamenwerkingen (Liften, Busritten, Carpooling, Konvooi, en Formule 1 Team) wordt uitgelegd dat eenvoudige inkoopsamenwerkingstypen gebruikt kunnen worden voor basisproducten en eenvoudige of niet emotioneel of politiek beladen aanbestedingen, en dat intensievere inkoopsamenwerkingstypen meer geschikt zijn voor complexere aanbestedingen.

Kernbegrippen

Inkooporganisatiestructuren; Inkoopafdeling; Gecoördineerd inkopen; Decentraal of centraal inkopen; Inkoopsamenwerking; Schaalvoordelen; Kennisvoordelen; Procesvoordelen.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Begrijpen wat het verschil is tussen de inkoopfunctie en de inkoopafdeling van een publieke organisatie.
- Begrijpen wat het verband is tussen organisatiestructuren en schaal-, proces- en kennisvoordelen.
- Uitleggen in welke situaties verschillende organisatiestructuren voor inkoop het meest geschikt zijn voor een publieke organisatie.
- Begrijpen wat de voordelen, nadelen en belemmeringen van inkoopsamenwerking zijn.
- Uitleggen in welke situaties verschillende vormen van inkoopsamenwerking het meest geschikt zijn.

4.1. Introductie

Door de grote financiële impact en de potentiële waarde van publieke inkoop is de inkoopfunctie voor veel publieke organisaties een belangrijke functie. Het is echter ook een complexe functie. Enerzijds zijn er specifieke aanbestedingskwes- ties die verband houden met publieke waarde, juridische-, economische- en verant- woordingskenmerken, of technische redenen die tot deze complexiteit leiden. Anderzijds zijn er organisatorische kwesties, zoals ambtenaren en externe partijen die in verschillende rollen bij publieke inkoop betrokken zijn zoals de (directeur, budgethouder, gebruiker, adviseur, duurzaamheidsfunctionaris, accountant, of contractmanager. Hierdoor moeten publieke organisaties formele en gereguleerde inkoop- en contractmanagementprocessen en procedures ontwikkelen om basisprincipes zoals gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionali- teit te waarborgen (Harland, Telgen, Callender, Grimm, & Patrucco, 2019).

Veel overheidsorganisaties hebben een inkoopafdeling om de inkoop- en contract- managementprocessen binnen hun organisatie te ondersteunen. De organisatie van deze afdeling kan sterk verschillen. Het kan dicht bij het algemeen management staan, ‘dieper’ in de organisatie als een stafafdeling of juist geïntegreerd zijn in verschillende afdelingen (Telgen, 2003). Een inkoopafdeling kan op verschillende manieren betrokken zijn bij de organisatie: strategisch naast het management (door te kijken hoe de organisatieprocessen verbeterd kunnen worden), tactisch (door na te denken over aanbestedingsprocessen) en operationeel (met betrekking tot de verwerking van orders).

De komende jaren zal het aantal inkoop Samenwerkingen waarschijnlijk toenemen, omdat het een manier is om de benodigde schaal, capaciteit en kennis kan bieden voor het inkopen van de duurzame innovaties in het kader van de huidige maatschappelijke uitdagingen. Daarnaast is inkoop Samenwerking nuttig in tijden van crisis om ongewenste concurrentie tussen EU-lidstaten te voorkomen en het aanbod te coördineren. Bij grote investeringen in defensie en veiligheid kan inkoop Samenwerking helpen om onderzoek en ontwikkeling te vereenvoudigen en militair materieel in de EU-lidstaten en andere landen op elkaar af te stemmen om zo de operationele doeltreffendheid te bevorderen.

Dit hoofdstuk richt zich op aspecten die specifiek zijn voor publieke inkoop, algemene organisatie aspecten vallen daarmee buiten de scope van dit hoofdstuk. In het hoofdstuk wordt eerst in Paragraaf 4.2 uitgelegd welke organisatorische

inkoopstructuren er voor publieke organisaties beschikbaar zijn. Vervolgens wordt een specifieke vorm van het organiseren van publieke inkoop geïntroduceerd, namelijk inkoop samenwerking in Paragraaf 4.3. Bij deze specifieke vorm wordt de inkoop gezamenlijk georganiseerd door twee of meer onafhankelijke publieke organisaties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uiteenzetting voor welke situaties, en voor welke soorten werken, leveringen of diensten, verschillende vormen van inkoop samenwerking het meest geschikt zijn in Paragraaf 4.4.

4.2. Inkooporganisatiestructuren

De organisatiestructuur is een manier waarop verantwoordelijkheid en macht worden toegewezen, en werkprocedures en controle worden uitgevoerd in een organisatie (Tran & Tian, 2013). Organisatiestructuren bestaan uit verschillende elementen, waaronder de mate van centralisatie, formalisatie, specialisatie, departementalisatie, en het aantal hiërarchische niveaus. Formalisatie verwijst naar de mate waarin schriftelijke regels en voorschriften worden gebruikt in een organisatie. Een sterkere mate van formalisatie is gebruikelijk voor processen die verband houden met publieke inkoop. Specialisatie verwijst naar de mate waarin functies gespecialiseerd zijn. Een inkoopafdeling kan bijvoorbeeld meerdere generalistische inkopers hebben of juist inkopers die gespecialiseerd zijn in verschillende markten. Het aantal hiërarchische niveaus verwijst naar de verticale differentiatie van een organisatie. Er kan een korte of lange hiërarchische lijn zijn. Departementalisatie verwijst naar de manier waarop afdelingen gestructureerd zijn (bijv. functioneel, proces, op de inkoper gericht, geografisch of een combinatie hiervan).

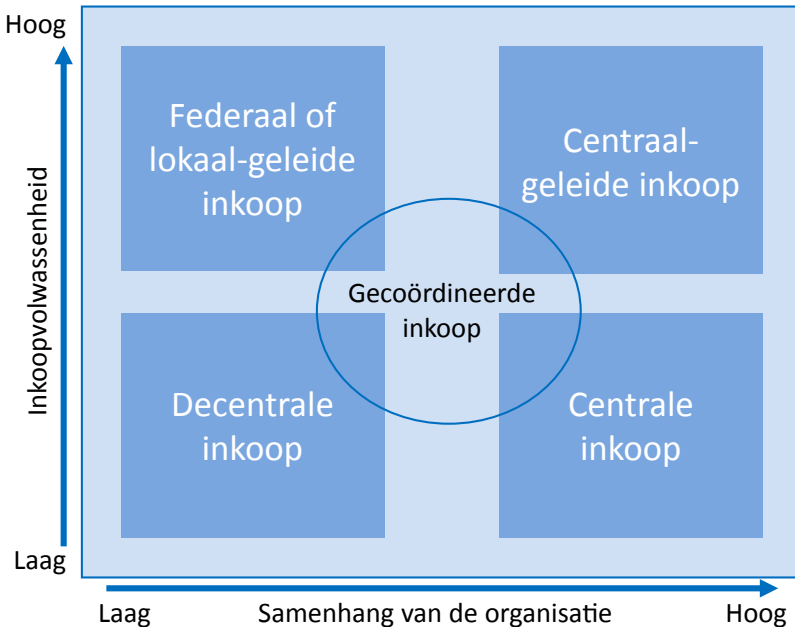
Het meest bestudeerde organisatiestructuurelement is de mate van centralisatie (Zheng, Yang, & McLean, 2010). Een centrale positie van de inkoop zal het makkelijker maken om informatie te verzamelen, een gezamenlijke aanpak te bepalen, één infrastructuur te gebruiken, iedereen bij dezelfde leverancier te laten inkopen en controle te houden. Een decentraal niveau zal door de verschillende afdelingen in de organisatie gewaardeerd worden omdat er meer ruimte is voor flexibiliteit en maatwerk en beslissingen sneller genomen worden. De mate van centralisatie is ook een belangrijk element in organisatiestructuurmodellen die specifiek voor inkoop zijn ontwikkeld. Rozemeijer (2000) identificeert bijvoorbeeld de volgende vijf inkooporganisatiemodellen met verschillende niveaus en vormen van centralisatie: 1) gedecentraliseerde inkoop, 2) gecoördineerde inkoop, 3) gecentraliseerde inkoop, 4) centraal-geleide inkoop en 5) federale of lokaal-geleide

inkoop. In figuur 4.1 zijn deze vormen afgezet tegen de inkoopvolwassenheid en de samenhang van de organisatie op basis van (Rozemeijer, Van Weele, & Weggeman, 2003).

‘Inkoopvolwassenheid’ verwijst naar het niveau van inkoopprofessionaliteit van een overheidsorganisatie. Een publieke organisatie in de lagere stadia heeft een lage mate van inkoopvolwassenheid en een organisatie in een van de hogere stadia heeft een hoge mate van inkoopvolwassenheid. De samenhang verwijst naar het vermogen van een organisatie om synergie te genereren (Bals, Laine, & Mugurusi, 2018), onderverdeeld naar schaalvoordelen, kennisvoordelen en procesvoordelen. In een inkoopcontext betekenen schaalvoordelen over het algemeen dat door een groter volume bepaalde vaste (transactie)kosten afnemen, wat leidt tot betere prijs-kwaliteitverhoudingen. Kennis- of informatievoordelen kunnen worden gecreëerd door kennis en informatie te delen of door specifieke kennis beter te benutten. Zo heeft de IT-afdeling van een publieke organisatie waarschijnlijk meer kennis en ervaring over de IT-markt dan de HR-afdeling. Als de IT-afdeling wordt aangewezen als hoofdkoper voor alle IT-gerelateerde aankopen van een organisatie creëert dit kennisvoordelen. Procesvoordelen verwijzen naar de notie van lagere transactiekosten en verminderde werkdruk. Stel dat er bijvoorbeeld een organisatie is met verschillende afdelingen die elk een vergelijkbare inkoopvraag hebben. In dit geval vermindert één gezamenlijke aanbesteding dubbel werk, omdat in plaats van vele aanbestedingen slechts één aanbesteding nodig is. Ook als alle afdelingen (bijna) dezelfde inkoopdocumenten gebruiken, maar zelf aanbesteden, vermindert dit de transactiekosten voor zowel inkopers als leveranciers.

Het Rozemeijer-model geeft aan wanneer welke organisatiestructuur voor inkoop zou kunnen worden toegepast. Wanneer bijvoorbeeld zowel de samenhang van de organisatie als de inkoopvolwassenheid laag zijn kan een gecoördineerde inkoopstructuur worden toegepast. In dat geval is dit waarschijnlijk geschikter dan gedecentraliseerde inkoop. Zoals vaak het geval is met matrixmodellen, dekt het model niet alles af. Andere variabelen, zoals de omvang van de organisatie, de complexiteit en dynamiek van de omgeving, de mate waarin de doelstellingen op elkaar zijn afgestemd, de manier waarop leveranciersmanagement is georganiseerd en het belang van IT kunnen ook van invloed zijn op de keuze voor een optimale structuur. Zo hebben grote organisaties de neiging een complexere inkoopstructuur te hebben dan kleine organisaties (Trent, 2004). Dit kan betekenen dat een kleine, maar samenhangende en volwassen organisatie geen centraal-geleide inkoop toepast, maar een eenvoudiger benadering zoals

gecentraliseerde inkoop. Houd er ook rekening mee dat de dagelijkse praktijk altijd om aanpassingen vraagt, geen twee organisaties zijn immers hetzelfde. Modellen zijn altijd uitgangspunten om de inkoopfunctie te ontwerpen die het beste past bij een specifieke organisatie en die wellicht niet van meet af aan op orde is, maar zich in de loop van de tijd zal ontwikkelen. Hieronder worden de eigenschappen en bijzonderheden van de gedecentraliseerde, gecoördineerde, gecentraliseerde, centraal-geleide en lokaal-geleide inkoopstructuren meer in detail beschreven.



Figuur 4.1 Organisatorische benaderingen voor inkoop (Rozemeijer et al. 2003).

Gedecentraliseerde inkoop

In een gedecentraliseerde inkoopstructuur is elke afdeling van een publieke organisatie verantwoordelijk voor het organiseren van haar eigen aanbestedingen (Rozemeijer, 2000). Coördinatie of samenwerking met andere afdelingen is vrijwillig, ad hoc en informeel. Er is geen centrale coördinatie, behalve via het algemene inkoopbeleid. Decentrale inkoopstructuren leggen alle verantwoordelijkheid voor de inkoopactiviteiten bij de afdelingen. In de praktijk wordt dit model vaker aangetroffen in kleine of middelgrote organisaties met een laag inkoopvolwassenheidsniveau.

Voordelen van dit model zijn een hoge mate van flexibiliteit en een lage mate van *overhead*. In de praktijk kan dit leiden tot een afdeling fysiek domein die gespecialiseerd is in aanbestedingen van werken, facilitaire afdelingen die gespecialiseerd zijn in aanbestedingen van ondersteunende diensten, et cetera. Een nadeel van dit model is dat er minder schaal-, proces- en kennisvoordelen zijn. Het kan ook een grotere uitdaging zijn om duurzame overheidsopdrachten naar een hoger niveau te tillen, omdat elke afdeling het wiel opnieuw probeert uit te vinden. Activiteiten die coördinatie vereisen, zoals gezamenlijke aanbestedingen, zijn ook moeilijker te organiseren. Ten slotte kan het ook gebeuren dat afdelingen de aanbestedingsregels proberen te omzeilen of niet op de hoogte zijn van specifieke regels die van toepassing zijn. Vooral als verschillende diensten een soortgelijke vraag hebben met een contractwaarde die boven de Europese aanbestedingsdrempels uitkomen, kunnen issues met de aanbestedingswetgeving ontstaan wanneer de afdelingen afzonderlijk aanbesteden.

Gecoördineerde inkoop

Gecoördineerde inkoop bestaat uit afdelingen die voor specifieke aanbestedingen meestal worden geadviseerd door een inkoopafdeling (Rozemeijer, 2000). Aanbestedingen voor generieke voorzieningen, zoals kantoorbenodigdheden of energie, worden uitgevoerd door de inkoopafdeling. De inkoopafdeling houdt toezicht op inkoopvraagstukken die voor de hele organisatie van belang zijn. Het zoekt daarnaast naar mogelijkheden voor de organisatie als geheel, waarbij afzonderlijke afdelingen mogelijk geen organisatiebreed overzicht hebben. Dit model wordt vaak gebruikt door kleine of middelgrote publieke organisaties. Een voordeel van dit model is dat door de coördinerende functie van de inkoopafdeling bepaalde niveaus van schaal-, proces- en kennisvoordelen kunnen worden bereikt. Dit model kan er ook toe bijdragen dat beleidsdoelstellingen in verband met duurzaamheid en sociale aspecten in grotere mate worden gerealiseerd dan in een gedecentraliseerd model. Omdat de inkoopafdeling alleen een adviserende rol heeft kan het wel een uitdaging zijn om dergelijke beleidsdoelstellingen te realiseren wanneer deze niet in het directe belang van de afdelingen zijn. De rol van de inkoopafdeling is vaak 'slechts' adviserend en moet haar advies 'verkopen'. Dit is met name een uitdaging op het moment dat een organisatie overgaat van een gedecentraliseerd model naar een gecoördineerd model, aangezien de afdelingen voorheen altijd zelf aanbesteedden. In een gecoördineerde inkooprol is het daarom extra belangrijk dat de inkoopafdeling een hechte relatie heeft met de andere afdelingen, nog belangrijker dan de een hechte relatie met het bestuur van de organisatie (Rietveld, 2009). Wanneer de inkoopafdeling het contact met

andere afdelingen verliest, is het mogelijk dat zij niet betrokken wordt bij alle aanbestedingen die door de andere afdelingen worden gedaan. Dit kan als gevolg hebben dat afdelingen buiten bestaande centrale contracten om gaan inkopen.

Gecentraliseerde inkoop

Bij gecentraliseerde inkoop besteedt een centrale inkoopafdeling namens alle afdelingen aan. De andere afdelingen worden geraadpleegd, maar zijn niet verantwoordelijk voor hun eigen aanbestedingen (Rozemeijer, 2000). Een voordeel van dit model is dat het de grootste schaal-, proces- en kennisvoordelen kan opleveren. Gebruikers hebben echter weinig invloed en er kan minder worden ingespeeld op specifieke behoeften van afdelingen. Met deze aanpak is het wel gemakkelijker beleidsdoelstellingen te realiseren, aangezien de centrale inkoopdienst de baten van het geheel kan overzien en dergelijke doelstellingen kan opleggen. Toch komen centrale inkoopmodellen slechts zelden voor in de praktijk van publieke inkoop.

Centraal-geleide of lokaal-geleide inkoop

Centraal-geleide en is net als lokaal-geleide inkoop een manier om de inkoopfunctie te organiseren waarbij de starheid van gecentraliseerde structuren en de versnippering van gedecentraliseerde structuren worden vermeden (Rozemeijer, 2000). Het belangrijkste verschil tussen beide is dat bij centraal-geleide inkoop 'de centrale inkoopafdeling veelal het werk doet' en bij lokaal-geleide (ofwel federale) inkoop 'de centrale inkoopafdeling vooral ondersteunt en faciliteert'. Beide concepten passen doorgaans het beste bij grote overheidsorganisaties met meerdere inkoopafdelingen of groepen van publieke organisaties die nauw met elkaar verbonden zijn, zoals een aantal ministeries. Vooral wanneer beleidsdoelstellingen door alle inkoopafdelingen moeten worden gerealiseerd (en wanneer aan de vereiste randvoorwaarden is voldaan) verdient een centraal-geleid model de voorkeur.

Een centraal-geleide structuur bestaat uit ontwikkelde gedecentraliseerde inkoopafdelingen en een centraal inkoopbureau. De afdelingen voeren de eigenlijke aanbestedingen uit en het centrale bureau is verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid, het delen van kennis en de controle. Het bureau coördineert ook de soorten aanbestedingen die door de afdelingen worden uitgeschreven. Dit voorkomt dubbel werk en stelt elke afdeling in staat leidende inkopers te worden en zich te specialiseren in verschillende soorten aanbestedingen. Dit model heeft als voordeel dat schaal-, kennis- en procesvoordelen worden benut, terwijl de

nadelen van een centraal model worden beperkt. De afdelingen hebben meer grip en er kan beter worden ingespeeld op specifieke behoeften van de departementen.

De lokaal-geleide of federale inkoop bestaat uit een kleine centrale kernorganisatie-eenheid, met weinig hiërarchische lagen, die de organisatie ondersteunt met kennis en die verschillende autonome inkoopafdelingen coördineert (Rozemeijer, 2000). De afdelingen zijn onderling verbonden met een *shared service center*. De afdelingen hebben een rapportagelijijn naar hun eigen directie, maar niet naar de centrale afdeling. In de lokaal-geleide inkooporganisatiestructuur heeft elke inkoopafdeling een sterke eigen identiteit (met een geringe algehele samenhang) en weet zij precies wat de vraag is voor een bepaalde productcategorie, regio of dienst. Beslissingen kunnen in een dergelijke organisatiestructuur snel worden genomen, zonder bureaucratische procedures omdat er geen formele beslissing van een centraal inkoopbureau vereist is. Coördinatie en integratie zijn nodig omdat afdelingen zich anders alleen op hun eigen inkoopbehoeften richten en schaal-, proces- en kennisvoordelen verloren gaan. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van *tender boards* met een adviserende rol, gezamenlijke opleidingsprogramma's, gezamenlijke trainees, of jaarlijkse inkoopdagen.

4.3. Inkoopsamenwerking

Een publieke organisatie hoeft niet alles in haar eentje in te kopen. Zij kan ook samen met anderen inkopen of haar inkoopactiviteiten op verschillende manieren combineren. Deze gezamenlijke inkoop manifesteert zich in verschillende vormen in de publieke sector, maar meestal gaat het om aanbestedingen waaraan twee of meer publieke organisaties deelnemen.

Gezamenlijke aanbestedingen worden steeds gebruikelijker in de Europese Unie. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt tijdens een crisis om gezamenlijk medische benodigdheden aan te schaffen en om ongewenste concurrentie tussen lidstaten te voorkomen. Inkoopsamenwerking wordt ook gebruikt voor duurzame of innovatieve aankopen, zoals circulaire bruggen, complexe apparatuur of het verduurzamen van bestaande gebouwen, en waar het individuele organisaties ontbreekt aan voldoende kennis of schaalgrootte om dit zelf in te kopen. Inkoopsamenwerking wordt echter het meest gebruikt voor generieke aankopen, zoals elektriciteit, kantoomateriaal, et cetera.

Inkoopsamenwerking is niet nieuw. In veel Europese landen, zoals Zweden, Duitsland en Nederland, wordt door publieke organisaties al jarenlang aan inkoop-samenwerking gedaan. Toch wordt slechts 11% van alle aanbestedingen in de EU via gezamenlijke aanbestedingen uitgevoerd (Europese Commissie, 2019). Hoewel inkoopsamenwerking niet altijd geschikt is, zijn in de zorgsector bijvoorbeeld veel hogere percentages van inkoopsamenwerking te vinden in de Verenigde Staten (tussen de 30 en 50%) en in Duitsland (ongeveer 80%). Dit wijst erop dat er nog potentieel is voor inkoopsamenwerking binnen de EU. Dit wordt ook erkend door de Europese Commissie (EC), aangezien inkoopsamenwerking een van de zes strategische beleidsprioriteiten is in de publieke inkoopstrategie van de Europese Commissie. De voordelen van inkoopsamenwerking zijn mogelijke besparingen op prijs en tijd, en kwaliteitsverbeteringen. Over prijsbesparingen en uitdagingen bij het meten van dergelijke besparingen (bijvoorbeeld hoe het verschil tussen individuele en gezamenlijke prijzen kan worden bepaald) wordt in de literatuur uitvoerig gediscussieerd. De meeste studies geven aan dat inkoopsamenwerking kan leiden tot besparingen van 5% tot 37% (Carrera, Katik, & Schotanus, 2021). Enkele studies rapporteren echter ook hogere kosten als gevolg van inkoopsamenwerking of geen effecten. Vaak wordt aangenomen dat betere prijs-kwaliteit-effect-verhoudingen die gerealiseerd worden door het samenvoegen van inkoopvolume samen het gevolg zijn van schaalvoordelen. In de praktijk kan professionelere inkoop die mogelijk wordt gemaakt door een groter volume (zoals kennisvoordelen) even belangrijk zijn voor het realiseren van betere verhoudingen. Soms is inkoop-samenwerking nodig om toegang te krijgen tot bepaalde leveringen, om innovatie en grote investeringen door leveranciers op gang te brengen, of om ongewenste concurrentie tussen EU-lidstaten om schaarse leveringen te voorkomen. Bovendien kunnen grote inkoopsamenwerkingen interessanter zijn om aan deel te nemen voor leveranciers, waardoor de concurrentiekracht en zichtbaarheid toenemen, wat ook meer internationale leveranciers ertoe kan aanzetten aan aanbestedingen deel te nemen.

Nadelen van inkoopsamenwerking zijn onder meer coördinatiekosten, synchronisatiekosten (zoals wijziging van specificaties en verlenging van contracten), grotere complexiteit, minder flexibiliteit en minder grip. Tijdsbesparing kan ook verdwijnen als het besluit om deel te nemen aan een gezamenlijk contract het resultaat is van een lang en intensief besluitvormingsproces. In feite kan de geïnvesteerde tijd toenemen als veel coördinatie-inspanningen nodig zijn om aan de verschillende eisen van alle afdelingen te voldoen. Ten slotte kan een gezamenlijke aanbesteding minder interessant zijn voor midden- en kleinbedrijven (mkb's),

waardoor er minder concurrentie is. Als een gebrek aan deelname van het mkb een probleem is, kan dit worden opgelost door in percelen aan te besteden. Een andere oplossing is om gezamenlijk inkoopdocumenten op te stellen, maar wel individueel aan te besteden.

In theorie wegen de voordelen van inkoop samenwerking voor veel verschillende situaties in de publieke sector op tegen de nadelen. In vergelijking met de private sector lijkt inkoop samenwerking zeer interessant voor de publieke sector, vooral voor organisaties zoals ministeries, academische ziekenhuizen, scholen of gemeenten. Dit soort publieke organisaties hebben namelijk vaak vergelijkbare organisatiestructuren, netwerken en inkoopbehoeften, en beschikken over wederzijds vertrouwen, weinig of geen concurrentie, een gemeenschappelijke externe omgeving, en één gemeenschappelijk doel: de waarde en de impact van het geld van de belastingbetaler maximaliseren.

In de praktijk blijkt echter dat inkoop samenwerking niet altijd slaagt. Verschillende studies hebben potentiële obstakels voor inkoop samenwerking geïdentificeerd (Erridge & Greer, 2002; Laing & Cotton, 1997; Nollet & Beaulieu, 2005; Schotanus, Telgen, & de Boer, 2010). Gebrek aan samenwerking van de leden van de inkoopgroep, ontoereikende communicatie, onbetrouwbare gegevens over uitgaven of contracten, problemen met de synchronisatie van contracten, gebrek aan vertrouwen, gebrek aan competentie en middelen voor het organiseren van een gezamenlijke inkoop, gebrek aan engagement, gebrek aan interne steun (zoals weerstand van budgethouders of specifieke productvoorkeuren), geen gemeenschappelijke doelstellingen, geen gelijke invloed van de leden van de groep, en oneerlijke verdeling van winsten en kosten vormen allemaal obstakels voor een succesvolle inkoop samenwerking. Inkoop samenwerking kan ook worden belemmerd door zaken als een gebrek aan aandacht voor de toeleveringsmarkt en weerstand van leveranciers, zoals leveranciers die tijdelijk veel betere prijzen bieden aan grote groepsleden om te voorkomen dat zij zich aansluiten bij een inkoopgroep (Walker, Schotanus, Bakker, & Harland, 2013).

4.4. Vormen van gezamenlijke inkoop

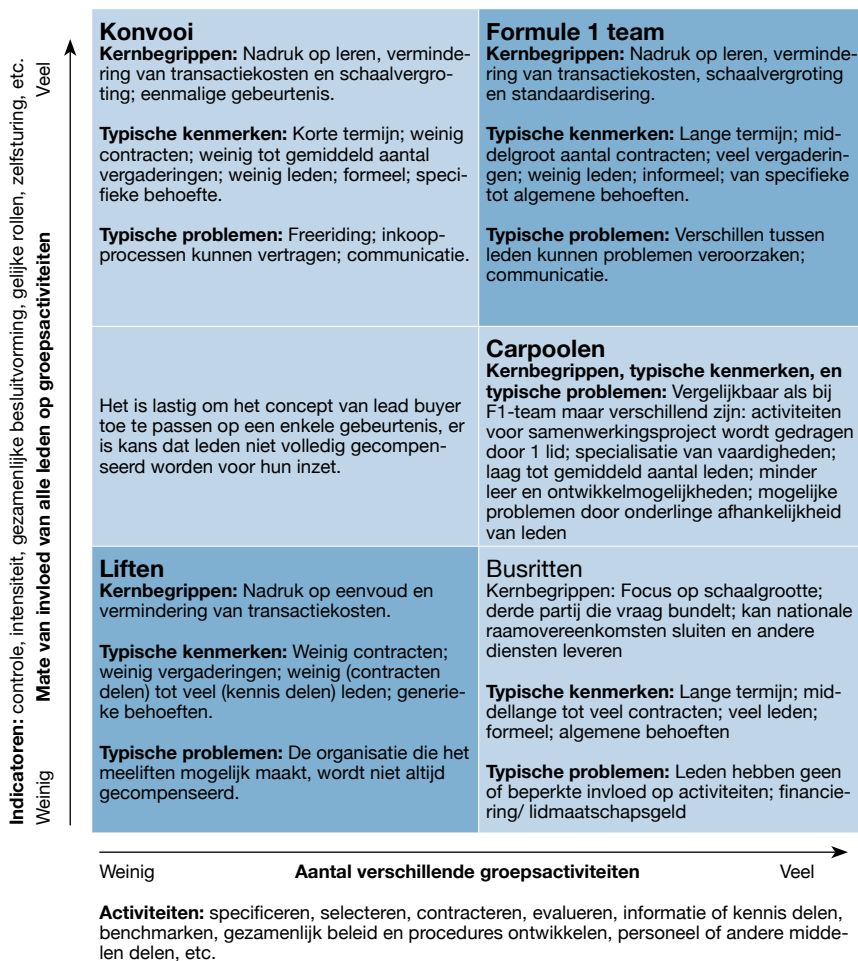
In de praktijk komen verschillende soorten inkoop samenwerking voor. Een theorie die deze verschillen verklaart is die van de *New Institutional Economics*. Deze theorie gaat er onder meer van uit dat er een breed scala aan verschillende hybride organisatievormen bestaat die zich bewegen tussen 'hiërarchie' (in

eigen hand houden) en 'markt' (uit handen geven) (Jones & Hill, 1988; Kivisto, Virolainen, & Tella, 2003; Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991). Deze theorie is ook van toepassing op inkoop samenwerking. In sommige gevallen kan een organisatievorm die neigt naar hiërarchie geschikt zijn, bijvoorbeeld wanneer verschillende organisaties samenwerken in een groot uitzonderlijk inkoopproject en alle deelnemers het eens moeten worden over de gezamenlijke specificaties en leverancierskeuze. In andere gevallen kan een marktorganisatievorm geschikt zijn, bijvoorbeeld wanneer verschillende organisaties dezelfde inkoopbehoefte aan elektriciteit hebben en overeenkomen de meeste inkoopstappen uit te besteden aan een externe partij of aan een van de groepsleden.

Voor het analyseren van verschillende typen van inkoop samenwerkingsverbanden kan gebruik worden gemaakt van de snelwegmatrix (Schotanus & Telgen, 2007), zoals is weergegeven in Figuur 4.2. Wegvervoer wordt hierin gebruikt als metafoor voor de belangrijkste typen van inkoop samenwerkingsverbanden: Liften, Busritten, Carpooling, Konvooi, en Formule 1 Team. In Figuur 4.2 zijn deze vijf vormen afgezet tegen 'invloed door alle leden' en 'het aantal verschillende activiteiten voor het initiatief'. De verticale as - 'invloed door alle leden' - wordt gedefinieerd als de mate waarin alle groepsleden een 'actieve' rol in het inkoop samenwerkingsverband kunnen vervullen. Hoe hoger de invloed, hoe meer de organisatievorm neigt naar coördinatie door hiërarchie. Hoe lager de intensiteit, hoe meer de organisatievorm neigt naar coördinatie door de markt. De horizontale as, - 'het aantal verschillende activiteiten voor het initiatief' - varieert van het ondernemen van 'een occasionele samenwerkingsactiviteit' tot het 'voortdurend ondernemen van verschillende activiteiten binnen hetzelfde inkoopverband'. Deze activiteiten kunnen door een externe partij of door de leden zelf worden uitgevoerd. Combinaties van vormen zijn van toepassing wanneer verschillende leden van hetzelfde initiatief verschillend scoren op een of beide factoren.

Eenvoudige werken, leveringen en diensten zijn beter geschikt voor het onderste deel van de matrix. Producten waarvan de waarde zeer laag is, of producten die zeer specifiek zijn, zijn minder geschikt voor gezamenlijke inkoop. Binnen een intensievere vorm van inkoop samenwerking, zoals een F1-team, kunnen complexere producten en diensten gezamenlijk worden ingekocht. Binnen deze vormen bestaat een organisatorisch scala van losjes gestructureerde relaties onder toezicht van institutionele inkoopmanagers tot zeer gestructureerde bedrijfsmodellen met volledige autonomie. Ook de formaliteit, het aantal deelnemers, enzovoort kunnen per type verschillen. Hoe meer vertrouwen, inzet, ervaring of kennis over

hoe samen te werken bijvoorbeeld aanwezig is, hoe minder formele afspraken tussen de groepsleden nodig zijn. Meer formaliteit is nodig bij hogere financiële of juridische risico's en belangen, minder organisatorische overeenkomsten, of een formele cultuur binnen een of meer van de groepsleden.



Figuur 4.2 De Snelwegmatrix - een classificatie van verschillende vormen van gezamenlijke inkoop (Schotanus, 2007)

Ondanks dergelijke verschillen per type, bevat Figuur 4.2 ook diverse overeenkomsten binnen elk van de inkoop Samenwerkingsverbandtypen. Lagere prijzen en lagere transactiekosten zijn potentiële voordelen van alle typen. Bovendien heeft elk groepslid bij de meeste vormen van inkoop Samenwerking een individueel contract met de gezamenlijke leverancier. Dergelijke onmiskenbare eigenschappen zullen vanwege de overzichtelijkheid in de volgende paragrafen niet worden besproken, evenmin als algemene kenmerken en succesfactoren van de alliantietheorie die niet typisch zijn voor inkoop Samenwerking, zoals commitment, vertrouwen, enzovoort.

Liften

Bij liften kan het soms alleen gaan om het delen van inkoopgerelateerde informatie met andere organisaties. Echter, meestal gaat het om een grote organisatie die een contract afsluit op basis van haar eigen specificaties. Dit contract kan vervolgens worden gebruikt door andere (kleinere) groepsleden die een zeer vergelijkbare inkoopbehoefte hebben. De anderen kunnen gewoonlijk geen invloed uitoefenen op de specificaties en de keuze van de leverancier, net zoals een lifter geen invloed kan uitoefenen op de eindbestemming van zijn rit. De namen van de andere leden van het Samenwerkingsverband en hun potentiële inkoopvolumes moeten in de oorspronkelijke aanbestedingsdocumenten worden vermeld. Als gevolg hiervan is dit geen veelgebruikte vorm van gezamenlijke inkoop. Een ander probleem kan zijn dat leveranciers niet altijd zullen toestaan dat kleinere leden onder dezelfde voorwaarden 'meeliften' op het contract van een grote organisatie. Dit probleem kan worden opgelost door voor de kleinere leden een iets hogere inkoopprijs te hanteren en de overige contractvoorwaarden ongewijzigd te laten. Ondanks de iets hogere inkoopprijs zijn er toch kortere doorlooptijden van aanbestedingen en besparingen op transactiekosten, die zowel voor de leverancier als de inkoper voordelig zijn. Een ander voordeel voor de leveranciers is dat het voordelig kan zijn aan een hele regio van samenwerkende organisaties binnen een sector te leveren.

Voorbeeld 4.1. Een meelift Samenwerkingsinitiatief voor duurzaam inkopen

Een voorbeeld van een initiatief voor inkoop Samenwerking door middel van meeliften is een inkoopgroep bestaande uit woningcorporaties. Zij moeten hun vastgoed verduurzamen, maar wel onder de voorwaarde dat de huur niet omhooggaat. Bij sommige corporaties ontbreekt het aan voldoende capaciteit en kennis om deze uitdaging aan te gaan, bij andere corporaties

aan voldoende schaalvoordeel om huurverhogingen te voorkomen en tegelijkertijd hun gebouwen energiezuiniger te maken. De kleinere woningcorporaties maken gebruik van de inkoopkracht en capaciteit van één hoofdkoper. Deze hoofdkoper is relatief groot in vergelijking met de andere corporaties en staat hen toe mee te liften op zijn contracten. Wanneer inkopers van de hoofdkoper onderhandelen over een nieuw contract voor hun eigen organisatie, vermelden zij in hun inkoopdocumenten dat ook kleinere corporaties onder dezelfde voorwaarden gebruik zullen maken van het contract.

Busritten

Busritten zijn meestal grote inkoop Samenwerkingsverbanden (ook bekend als *Group Purchasing Organisations* of GPO's) die mogelijk worden gemaakt door publieke of private externe partijen of centrale overheden. Deze partijen kunnen organisaties met winstoogmerk of non-profitorganisaties zijn. Zij kunnen fora op websites hosten voor inkoopgerelateerde discussies, of overeenkomsten sluiten voor veelgebruikte producten namens en voor gebruik via e-procurement of direct gebruik door al hun klanten. Een aanbesteding is gebaseerd op het (verwachte) geaggregeerde inkoopvolume en wordt uitgevoerd met de specifieke inkoopexpertise van de externe partij (Harland, Walker, Gronden, Bloch, & Ramm, 2003). Meestal is er geen limiet aan het aantal leden of busreizigers en hun geografische locatie, maar zij moeten wel een (lidmaatschaps)vergoeding betalen om de kosten te dekken die door de derde partij zijn gemaakt. Het nadeel van busreizen is dat de leden meestal geen of nauwelijks grip hebben op het inkoopproces. Producten en diensten die het best passen bij busritten, behoeven doorgaans weinig onderlinge afstemming, zijn niet emotioneel of politiek beladen en meestal gestandaardiseerd, en de specificaties van de verschillende groepsleden zijn meestal dezelfde.

Carpoolen

Carpoolen houdt in dat aanbestedingen worden uitbesteed aan een van de leden van de samenwerking: elke aanbesteding wordt gecoördineerd door de meest geschikte organisatie of externe partij op grond van hun deskundigheid, middelen of inkoopvolume. Het concept van carpoolen wordt ook wel *lead buying* genoemd. Dit stelt de leden in staat zich te specialiseren in het uitvoeren van specifieke aanbestedingen. Bij een carpoold samenwerking moet er wel worden nagedacht en geëvalueerd om te kunnen bepalen welke organisatie naar welke bestemming

rijdt. Gezamenlijke bijeenkomsten stellen de organisaties ook in staat, tot op zekere hoogte, invloed uit te oefenen op de aanbestedingen die door de andere leden worden gedaan. Net als bij busritten zijn leveringen en diensten die het beste passen bij inkopen via een carpoolsamenwerking niet emotioneel of politiek beladen, eenvoudig en meestal gestandaardiseerd, vereisen ze weinig afstemming en zijn de specificaties meestal gelijk. Omdat de leden elkaar regelmatig ontmoeten is er bij carpoolen wel meer ruimte voor maatwerk. Er zijn ook enkele risico's verbonden aan carpoolen. Een nadeel is dat men afhankelijk wordt van de kennis en vaardigheden van de andere leden. Dit geldt vooral voor inkoopswerkingsverbanden waarin de leden verschillen in grootte en expertise. Om een succesvol carpool-inkoopswerkingsverband te worden, hebben de leden bij voorkeur tenminste enkele overeenkomsten, zoals dezelfde geografische locatie, sector, netwerk, enzovoort. Carpool inkoopswerkingsverbanden hebben meestal minder leden omdat er bij carpoolen meer afwegingen gemaakt moeten worden dan bij liften of busritten en dit ingewikkelder wordt naarmate het aantal leden toeneemt.

Konvooi

Een konvooi is een intensievere vorm van inkoopswerking en is het meest geschikt voor één gezamenlijk exceptioneel inkoopproject. Het kan een nuttig instrument zijn om meer uitzonderlijke innovatieve of duurzame overheidsopdrachten te vergemakkelijken en te stimuleren. Leveringsrisico's kunnen worden gedeeld en een groter geheel van kennis kan worden gebruikt om onzekerheden aan te pakken. Een typisch konvooi-inkoopswerkingsverband vereist een aanzienlijke hoeveelheid overleg tussen de leden om de specificaties op hetzelfde niveau te brengen, het met elkaar eens te worden over de keuze van de leverancier, enzovoort. Konvooiën kunnen een eenmalige gebeurtenis zijn en het aantal verschillende samenwerkingsactiviteiten ten behoeve van het initiatief zijn dan ook beperkt. Door het meer uitzonderlijke karakter van een konvooi zijn er meestal verschillende leermomenten tijdens het gezamenlijke project. Het kan hierbij moeilijk zijn om voor één specifiek project samen te werken met relatief onbekende partners. Organisatorische overeenkomsten en kleinere onderlinge afstanden zijn daarom bij inkoopswerking in een konvooi belangrijker dan bij minder intensieve vormen van inkoopswerking. Voor samenwerking in een konvooi is het belangrijk om te proberen potentiële 'freerider-problemen' te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken. Het freerider-probleem omvat de belasting van een of meer groepsleden die meer of het meeste werk voor het konvooi doen, terwijl andere leden niet doen wat van hen wordt verwacht.

Voorbeeld 4.2. Een konvooi voor zware emissievrije voertuigen

In dit inkoop Samenwerkingsverband werken tien grote Europese steden aan een gezamenlijke marktvisie en strategie voor zero-emissie vuilniswagens en reinigingsvoertuigen (PIANOo, 2021). De steden voeren gezamenlijk marktverkenningen uit, leren van elkaars ervaringen en werken samen aan de ontwikkeling van specificaties en gunningscriteria. Dit bespaart tijden daarmee geld. Er wordt een gezamenlijk signaal afgegeven om zo de markt in beweging te brengen en emissievrije voertuigen te ontwikkelen die aansluiten bij een concrete behoefte van deze publieke inkoopende organisaties. In verschillende lidstaten van de EU zijn nog veel meer van dergelijke *buyer groups* opgericht.

Formule 1 Team

Intensieve inkoop Samenwerking, ofwel Formule 1 (F1) teams, houdt in dat veelal afgevaardigden van de managementteams van de samenwerkende organisaties regelmatig in een stuurgroep bijeenkomen om gezamenlijke projecten te bespreken. Alle partijen kunnen bij een dergelijke inkoop Samenwerking normaliter invloed uitoefenen op de specificaties, leveranciersselectiemodel, enzovoort. De projectgroepen voor deze gezamenlijke projecten omvatten ten minste één lid van de stuurgroep en vertegenwoordigers van de meeste of alle leden. Samen voeren zij verschillende stappen van het inkoopproces uit en verdelen zij het administratieve werk. Meerdere F1-teams maken hierbij gebruik van een particuliere of publieke externe partij om (een deel van) de activiteiten te coördineren. In de praktijk worden de kosten en de werklust vaak gelijk of evenredig verdeeld binnen het team. Voor een F1-team is een gelijke verdeling van kosten en werklust eerlijker en stabiel op de lange termijn (Schotanus, Telgen, & de Boer, 2008). Samenwerkingsinitiatieven zoals het F1-team kunnen informeel of formeel gestructureerd zijn. Formele initiatieven kunnen aparte rechtspersonen zijn die eigendom zijn van hun leden. Criteria voor zeer gestructureerde initiatieven zijn regelmatige en georganiseerde bijeenkomsten, een aantal procedures, en regels zoals regels voor toetreding en vertrek, plichten en rechten, et cetera. In tegenstelling tot busritten en carpoolen moeten producten en diensten die gezamenlijk in een F1-team worden ingekocht op elkaar worden afgestemd, kunnen zij emotioneel, complex en op maat gemaakt zijn en kunnen de specificaties in grotere mate verschillen tussen de verschillende aanbestedende diensten. Gestandaardiseerde producten en diensten zijn niet geschikt voor een F1-team, aangezien een F1-teaminkoopsa-

menwerking voor dergelijke producten en diensten te veel coördinatie vereist. Een carpool-samenwerkingsinitiatief kan tevens georganiseerd worden als een F1-team met één groot verschil: de projectgroepen in een carpool-samenwerkingsinitiatief bestaan uit deelnemers van één organisatie en niet van verschillende organisaties.

4.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de organisatiestructuren voor publieke inkoop geïntroduceerd en is uitgelegd dat de inkoopfunctie van elke organisatie breed is en niet alleen de inkoopafdeling betreft, maar ook andere personeelsleden en afdelingen. Om de inkoopfunctie te organiseren heeft een organisatie verschillende opties, afhankelijk van hun volwassenheid en organisatorische samenhang. Met dit laatste wordt het vermogen bedoeld om schaal-, proces- en kennisvoordelen te benutten. Gecoördineerde inkoop is een gebruikelijke organisatievorm voor kleinere overheidsorganisaties. Grotere organisaties die volwassen en samenhangend zijn, zijn beter geschikt voor centrum gestuurde inkoop. Beide vormen kunnen de overgang naar duurzame en sociale publieke inkoop vergemakkelijken, onder meer met behulp van een centraal duurzaam inkoopbeleid en richtlijnen, het aanbieden van middelen en het delen van best practices, hoewel dit voor een gecoördineerde organisatie lastiger kan zijn. Inkoopsamenwerking is een specifieke organisatievorm voor samenwerkende onafhankelijke publieke organisaties. In dit hoofdstuk komen vijf vormen van inkoopsamenwerking naar voren: Liften, Busritten, Carpools, Konvooi, en Formule 1 Team. Eenvoudige vormen van inkoopsamenwerking, zoals liften, kunnen worden gebruikt voor basisproducten en eenvoudige of niet emotioneel of politiek beladen aanbestedingen, terwijl intensievere vormen van inkoopsamenwerking, zoals het Formule 1 Team, meer geschikt worden geacht voor complexe aanbestedingen. Inkoopsamenwerking kan schaal-, proces- en kennisvoordelen opleveren. Zij kunnen het inkoopproces echter ook complexer maken, minder flexibel zijn, leiden tot coördinatiekosten en leden in de samenwerking die minder grip hebben. Niettemin heeft inkoopsamenwerking, mits goed georganiseerd, een aanzienlijke potentiële waarde voor publieke organisaties en kan deze steeds belangrijker worden bij het oplossen van de maatschappelijke uitdagingen van deze tijd.

Referenties

- Bals, L., Laine, J., & Mugurusi, G. (2018). Evolving purchasing and supply organizations: A contingency model for structural alternatives. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 24(1), 41-
- Carrera, P., Katik, S., & Schotanus, F. (2021). Joint procurement of complex products: Actual price savings, perceived nonmonetary advantages, disadvantages and impediments. *Journal of Public Procurement*, 21(2), 167-183.
- Erridge, A., & Greer, J. (2002). Partnerships and public procurement: Building social capital through supply relations. *Public Administration*, 80(3), 503-522.
- Europese Commissie (2019). *Public procurement*. Beschikbaar via: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Harland, C.M., Telgen, J., Callender, G., Grimm, R., & Patrucco, A. (2019). Implementing government policy in supply chains: An international corporation study of public procurement. *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 6-25.
- Harland, C.M., Walker, H., Gronden, J., Bloch, v. d., K., & Ramm, N. (2003). *UN case for the Budapest workshop, Procurement in United Nations System*. Paper IRSPP Conferentie, Boedapest, Hongarije.
- Jones, G.R., & Hill, C.W.L. (1988). Transaction cost analysis of strategy-structure choice. *Strategic Management Journal*, 9(2), 159-172.
- Kivisto, T., Virolainen, V.M., & Tella, E. (2003). *Consortia purchasing and logistics in Kuopio area: Lessons learned from a 4-year project*. Paper gepresenteerd op de IRSPP Conferentie, Boedapest, Hongarije.
- Laing, A., & Cotton, S. (1997). Patterns of inter-organizational purchasing evolution of consortiabased purchasing amongst GP fundholders. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 3(2), 83-91.
- Nollet, J., & Beaulieu, M. (2005). Should an organization join a purchasing group? *Supply Chain Management: An International Journal*, 10(1), 11-17.
- PIANOO. (2021). *Buyer Group zero emissie bouwmaterieel*. Beschikbaar via: <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/buyer-groups/buyer-group-zero-emissie-bouwmaterieel>
- Rietveld, G.J. (2009). *Inkoop, een nieuw paradigma*. Sdu Uitgevers.
- Rozemeijer, F. A. (2000). *Creating corporate advantage in purchasing*. Technische Universiteit Eindhoven.
- Rozemeijer, F. A., Van Weele, A.J., & Weggeman, M. (2003). Creating corporate advantage through purchasing: Toward a contingency model. *Journal of Supply Chain Management*, 39(4), 4-13.
- Schotanus, F. (2007). *Horizontal cooperative purchasing*. Dissertatie. Universiteit Twente, Enschede, Nederland.

- Schotanus, F., & Telgen, J. (2007). Developing a typology or organizational forms of cooperative purchasing. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13(1), 53-68.
- Schotanus, F., Telgen, J., & De Boer, L. (2008). Unfair allocation of gains under the equal price allocation method in purchasing groups. *European Journal of Operational Research*, 187(1), 162-176.
- Schotanus, F., Telgen, J., & De Boer, L. (2010). Critical success factors for managing purchasing groups. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(1), 51-60.
- Telgen, J. (2003). *Purchasing organization*. Universiteit Twente.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, hierarchies, and networks*. Londen: Sage.
- Tran, Q., & Tian, Y. (2013). Organizational structure: Influencing factors and impact on a firm. *American Journal of Industrial and Business Management*, 3(2), 229-236.
- Trent, R.J. (2004). The use of organizational design features in purchasing and supply management. *Journal of Supply Chain Management*, 40(3), 4-18.
- Walker, H., Schotanus, F., Bakker, E., & Harland, C. M. (2013). Collaborative procurement: A relational view of buyer-buyer relationships. *Public Administration Review*, 73(4), 588-598.
- Zheng, W., Yang, B., & McLean, G.N. (2010). Linking organizational culture, strategy, and organizational effectiveness; Mediating role of knowledge management. *Journal of Business Research*, 63(7), 763-771.

Hoofdstuk 5

Publiek inkoopbeleid en inkoopstrategie



Fredo Schotanus Universiteit Utrecht
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
(hoofdauteur Paragraaf 5.3 t/m 5.6)

Jolien Grandia Erasmus Universiteit Rotterdam
Departement Bestuurskunde & Sociologie
(hoofdauteur Paragraaf 5.2)

Abstract

In dit hoofdstuk worden de concepten beleid en strategie met betrekking tot publiek inkopen besproken. Inkoopbeleid gaat over de beslissingen en richtlijnen van een publieke organisatie met betrekking tot haar inkoop en gebruik van haar leveranciersbestand. Kaders en richtlijnen van een inkoopbeleid vormen een belangrijke basis voor het ontwikkelen van een specifieke strategie voor een aanbesteding of groep van aanbestedingen. Voor het bepalen van een algemene richting van een inkoopstrategie in de publieke context wordt het Kraljic-portfoliomodel in combinatie met het klantenportfoliomodel van Carter gepresenteerd. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van verschillende specifieke strategische beslissingen die een inkoper moet maken, zoals de keuze voor het contracteren van een of meerdere leveranciers of de duur van het contract.

Kernbegrippen

Publiek inkoopbeleid; Inkoopbeleidsproces; Beleidsuitvoering; Spend- en marktanalyses; (publieke) Inkoopstrategie; Verkoopstrategie; Strategische inkoopbeslissingen.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Beschrijven wat publiek inkoopbeleid is.
- Beschrijven wat een publieke inkoopstrategie is.
- Begrijpen wat het verschil tussen inkoopbeleid en inkoopstrategie is.
- Begrijpen en uitleggen wat het inkoopbeleidsproces is.
- Benoemen welke middelen nodig zijn in de uitvoering van inkoopbeleid.
- Uitleggen wat routine-, hefboom-, knelpunt- en strategische inkoopstrategieën zijn.

5.1. Introductie

Overheden proberen continu ontwikkelingen in de samenleving te sturen. De resoluties, keuzes en acties van overheden met betrekking tot het sturen van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen zijn vastgelegd in beleid. Dit beleid geeft betekenis aan de manier waarop overheden of publieke organisaties publieke waarde proberen te creëren (Bovens, Hart & Van Twist, 2012). Waar publieke inkoop eerst alleen ging over het voldoen aan een specifieke vraag en het leveren van wat gebruikers nodig hadden op het juiste moment, plaats, in de juiste hoeveelheid en kwaliteit voor de juiste prijs, gaat het nu ook vaak om zorgen dat publieke inkoop ook waarde toevoegt aan de omgeving (zie ook de zeven ontwikkelingsfasen in Hoofdstuk 1). Tegenwoordig gebruiken publieke organisaties publieke inkoop dus ook voor het bereiken van een groot aantal maatschappelijke doelen, zoals het verminderen van langdurige werkloosheid, verbeteren van arbeidsomstandigheden in de internationale toeleveringsketen, de ontwikkeling van innovaties, het aanjagen van de markt voor duurzame leveringen en diensten aan te jagen, of het stimuleren van middelgrote en kleine bedrijven (mkb), sociale ondernemers, startups of lokale bedrijven. Deze ontwikkeling betekent dat publieke inkoop niet langer alleen een middel is om een doel te bereiken (de vervulling van een inkoopbehoefte), maar ook een beleidsinstrument dat kan worden gebruikt om gewenste resultaten in de samenleving te bereiken. Hoe publieke inkoop als beleidsinstrument gebruikt kan of moet worden om dergelijke resultaten te bereiken is in algemene zin vastgelegd in het inkoopbeleid en specifieker in inkoopstrategieën.

In dit hoofdstuk wordt daarom dieper ingegaan op de onderwerpen inkoopbeleid en inkoopstrategie. Een inkoopbeleid bevat de algemene resoluties, keuzes en acties van een publieke organisatie met betrekking tot haar inkoop en het gebruik van haar leveranciersbestand. Een inkoopstrategie maakt gebruik van de richtlijnen van een algemeen inkoopbeleid om een specifieke strategie of actieplan voor een specifieke aanbesteding of een groep gerelateerde aanbestedingen te ontwikkelen.

In Paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op het onderwerp inkoopbeleid. Vervolgens wordt in paragrafen 5.3 en 5.4 de link gelegd tussen beleid en strategie. In Paragraaf 5.5 en 5.6 worden modellen beschreven die gebruikt kunnen worden om een inkoopstrategie te ontwikkelen. Ten slotte worden in Paragraaf 5.7 enkele belangrijke strategische aankoopbeslissingen besproken.

5.2. Inkoopbeleid

Een inkoopbeleid geeft richting aan de manier waarop een organisatie werkzaamheden, leveringen of diensten inkoop en optimale waarde creëert voor de gehele organisatie en in het geval van publieke organisaties: de samenleving. Het beleid inzake publieke inkoop kan, net als elk ander overheidsbeleid, verschillende vormen aannemen, zoals distributiebeleid waarin de toewijzing van verantwoordelijkheden met betrekking tot bepaalde aangelegenheden wordt beschreven, regelgevingsbeleid waarin rechten en plichten worden beschreven waarmee rekening moet worden gehouden bij het verkrijgen, of stimuleren van beleid dat informatie verstrekt dat bijvoorbeeld het duurzaam inkopen voor openbare aanbesteders kan vergemakkelijken (Bekkers, Fenger, & Scholten, 2017). Het beleidsproces van inkoopbeleid is vergelijkbaar met dat van elk overheidsbeleid. Dit betekent dat het over het algemeen wordt beschouwd als een circulair proces (zie Figuur 5.1.) dat begint met het vormen van de agenda (gedreven door een bepaalde maatschappelijke uitdaging), gevolgd door beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, voordat het terugkeert naar agendavorming (Anderson, 2003).



Figuur 5.1 Beleidsproces (Anderson, 2003)

Agendavorming

Voordat een inkoopbeleid kan worden ontwikkeld moet het probleem dat het beleid adresseert de aandacht trekken en op de agenda belanden van gremia die op kunnen roepen tot verandering en de ontwikkeling van nieuw beleid, zoals het parlement, de media of de samenleving. Volgens de definitie van Hoogerwerf (1989) is een beleidsprobleem een discrepantie tussen een *benchmark* - principe, norm of doel - en de opvatting van de bestaande of verwachte situatie. Een beleidsprobleem dat publiek inkoopbeleid zou kunnen adresseren is bijvoorbeeld de (fictieve) discrepantie tussen het feit dat vegetarische producten op grote schaal verkrijgbaar zijn in reguliere restaurants en supermarkten en veel ambtenaren vegetarisch zijn, maar in het bedrijfsrestaurant van een ministerie geen of weinig vegetarische maaltijden verkrijgbaar zijn. Een nieuw inkoopbeleid zou in een dergelijke situatie dan kunnen voorschrijven dat bij de inkoop van nieuwe cateringdiensten voldoende vegetarische alternatieven moeten worden aangeboden. Het is dan wel belangrijk te realiseren dat de meningen over een benchmark kunnen verschillen en dat het daarom vaak lastig is om een objectieve definitie van een beleidsprobleem te geven (Hoogerwerf, 1989). Hoewel de ene belanghebbende bijvoorbeeld een hybride auto als een duurzame manier van vervoer zal beschouwen, zal een andere belanghebbende dit wellicht eerder vertalen in het gebruik van openbaar vervoer. De relatief omstreden definities van beleidsproblemen zijn een van de redenen waarom de uitvoering en evaluatie van beleid vaak complex zijn. Hoe kan immers worden bepaald of het doel van het inkoopbeleid is bereikt als er geen overeenstemming is over wat het eigenlijke probleem is?

Voorbeeld 5.1. Voorbeeld van een inkoopbeleid: Maatschappelijk verantwoord inkopen door de stad Londen

De *London City Corporation* ontwikkelde een “*Responsible Procurement Policy*” dat 18 belangrijke toezeggingen schetst die ze doen om positieve verandering te bewerkstelling door hun *supply chain*-activiteiten en inkoop meer maatschappelijk verantwoord te maken. Voorbeelden van toezeggingen die in het beleid worden genoemd zijn:

- Samenwerken met leveranciers die actief stappen zetten om gelijkheid, diversiteit en inclusie te verankeren.
- Ervoor zorgen dat leveranciers de lucht- en geluidsoverlast als gevolg van inkoop minimaliseren.

- De beste waarde behalen door de ontwerpen van leveringen, diensten en werken te beoordelen op basis van levenscycluskosten.
- 100% hernieuwbare elektriciteit in te kopen en continu de uitstoot van gas en brandstof te verminderen.
- Plastic voor eenmalig gebruik te verbieden en al het afval, zowel intern als in de toeleveringsketen, te minimaliseren.

Daarnaast schrijft het beleid de maatschappelijke prioriteiten van verschillende inkoopcategorieën voor, zoals van horeca of vastgoed. Zo is het bij catering gericht op het creëren van banen en bij vastgoed op het beperken van de CO₂-uitstoot. In lijn met het algemene inkoopbeleid worden ook meer specifieke beleidsactieplannen opgesteld waarin wordt uitgelegd hoe het beleid zal worden geïmplementeerd.

Beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling

Als de noodzaak tot verandering en het beleidsprobleem op de agenda zijn gezet, moet een beleid worden ontwikkeld. De ontwikkeling van beleid wordt vaak beschouwd als het resultaat van een rationeel proces, waarbij beleidsmakers *evidence-based* informatie gebruiken om te bepalen wat het beste instrument is om het gewenste beleidsdoel te bereiken (Bekkers et al., 2017). Beleidsvoorbereiding en -bepaling gebeurt echter niet in een vacuüm, maar eerder in een arena (of meerdere arena's) waar verschillende *stakeholders* de beleidsbepaling proberen te beïnvloeden. Als zodanig is de ontwikkeling van beleid dan ook een politieke uitdaging waarbij strategisch gedrag wordt vertoond (Hoogerwerf, 1989). Denk bijvoorbeeld aan een landbouwalliantie die lobbyt voor het herontwerp van inkoopcriteria voor voedsel om daarmee het belang van kwaliteit boven prijs te benadrukken. Bovendien wordt inkoopbeleid ontwikkeld binnen een specifieke institutionele context die van invloed is op de mogelijkheden die gerealiseerd kunnen worden. Zo kunnen de groene aanbestedingscriteria die de Europese Commissie heeft opgesteld en die de lidstaten (veelal vrijwillig) mogen gebruiken, invloed hebben op de nationale ontwikkeling van groen inkoopbeleid en de specifieke duurzaamheidsthema's daarin.

Bij het opstellen van een publiek (inkoop)beleid moet een beleidsmaker een aantal vragen beantwoorden. Belangrijke vragen zijn: 1) 'werkt het', 2) 'mag het', 3) 'is het uitvoerbaar', en ten slotte 4) 'is het gepast?' (Bekkers et al., 2017). De eerste vraag, 'werkt het', verwijst naar de verwachte effectiviteit en efficiëntie van het voorgestelde

beleid voor het oplossen van het beleidsprobleem (en daarmee het bereiken van het doel ervan). Zo zal een inkoopbeleid dat voorstelt ten minste 60% van alle Europese aanbestedingen aan middelgrote en kleine bedrijven (mkb) te gunnen, terwijl dit in de praktijk al 70% is, niet effectief bijdragen aan het bereiken van een beleidsdoelstelling om *meer* opdrachten aan het mkb te gunnen.

De tweede vraag, *'mag het'*, verwijst naar de aanwezige wettelijke kaders. Zo moeten overheidsinstanties in de Europese Unie bij de inkoop van werken, leveringen of diensten op de markt voldoen aan de Europese aanbestedingsregels en als zodanig hebben zij invloed op de mogelijkheden voor inkoopbeleid. De landelijke overheid kan bijvoorbeeld een inkoopbeleid willen ontwikkelen dat voorschrijft dat werken, leveringen en diensten moeten worden ingekocht bij lokale bedrijven om daarmee de lokale economie te stimuleren, maar het uitsluiten van buitenlandse aanbieders van een aanbestedingsprocedure is over het algemeen wettelijk niet toegestaan.

De derde vraag, *'Is het uitvoerbaar'*, verwijst naar de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid. Kan het inkoopbeleid in de praktijk worden uitgevoerd, of zorgt het voor problemen of weerstand bij belanghebbenden? Een ministerie implementeerde bijvoorbeeld jaren geleden een 100% biologisch voedselinkoopbeleid. De toepassing van het beleid zorgde in de praktijk voor problemen omdat toen nog niet voor alle producten een biologisch alternatief was. Dit zorgde voor ontevredenheid onder het personeel omdat daardoor een aantal van hun favoriete producten en gerechten op het menu ontbraken. Hoewel het inkoopbeleid misschien toegestaan en effectief was, was het (op dat moment) nog te ambitieus om succesvol uit te voeren.

De vierde vraag, *'Is het gepast'*, heeft betrekking op de legitimiteit van de overheid en het vertrouwen van burgers in overheden om beleidsproblemen aan te pakken (Bekkers et al., 2017). Deze vraag vereist dat beleidsmakers onderzoeken of het beleid wel geschikt is om belastinggeld aan uit te geven. Een inkoopbeleid van een academisch ziekenhuis dat voorschrijft dat het eten in het bedrijfsrestaurant de kwaliteit van drie Michelinsterren moet hebben, is wellicht wettelijk toegestaan, maar zal niet als passend worden gezien door de maatschappij of andere stakeholders.

Er zijn gedurende de beleidscyclus tal van beslissingen die moeten worden genomen, variërend van het beslissen wat te doen met de antwoorden op de bovenstaande vragen (het beleid herontwerpen, stoppen of doorgaan), tot het

goedgekeuren van het beleid en overgaan tot uitvoering. Deze besluitvormingsprocessen worden vaak gezien als zeer politieke processen waarin verschillende stakeholders onderhandelen om er zo voor te zorgen het beleid wat het beste bij hun belangen past formeel wordt goedgekeurd. Uit onderzoek bleek bijvoorbeeld dat hoe meer inkoopers zich inzetten voor duurzame publieke inkoop, hoe duurzamer hun inkoopprojecten ook worden (Grandia, 2015). Onderzoek toont echter ook aan dat als het beleid voor dergelijk maatschappelijk verantwoord inkopen buitensporig is en top-down wordt opgelegd, zonder rekening te houden met de nalevingscapaciteit van de sector, het onwaarschijnlijk is dat de beoogde beleidsresultaten worden gerealiseerd (Loosemore et al., 2020). Het is daarom belangrijk om relevante stakeholders te betrekken bij het ontwerp- en besluitvormingsproces rondom beleid, waardoor zij zich ook zullen identificeren met het beleid. Het managen van stakeholders is dan ook een belangrijk onderdeel van het voorbereiden en bepalen van (inkoop)beleid (Bekkers et al., 2017).

Beleidsuitvoering

Traditioneel werd beleidsuitvoering gezien als een rationeel en lineair proces dat volgde op een formeel besluit om het ontworpen beleid uit te voeren dat ook centraal kon worden gestuurd. Nieuwe inzichten laten echter zien dat de uitvoering van beleid zelden zo simpel en ongecompliceerd is, maar juist zeer complex is en veelal samenwerking met allerlei stakeholders vereist (Hoogerwerf, 1989). Omdat de factoren die van invloed zijn op de uitvoering van inkoopbeleid per context en inkoopbeleid verschillen, is het niet mogelijk hier een compleet overzicht te geven van alle relevante factoren. Daarom wordt een matrix gepresenteerd die gebaseerd is op het werk van Matland (1995). Deze matrix helpt inschatten hoe lastig of complex de uitvoering van een bepaald inkoopbeleid zal zijn door te kijken naar de verwachte mate van (1) beleidsconflicten, en (2) beleidsambiguïteit (zie Figuur 5.2).

Beleidsconflicten doen zich voor wanneer meerdere stakeholders het beleid als direct relevant voor hun belangen beschouwen, maar er verschillende ideeën over hebben. Hoe onverenigbaarder de ideeën zijn en hoe hoger de inzet voor stakeholders is, hoe intenser het conflict zal worden. Beleidsambiguïteit (dubbelzinnigheid) valt uiteen in twee categorieën: ambiguïteit van doelen en ambiguïteit van middelen. Als er een hoge mate van doelambiguïteit is kan dit leiden tot misverstanden en onzekerheid bij stakeholders, wat ervoor kan zorgen dat de uitvoering van het beleid mislukt. Ambiguïteit van middelen kan optreden wanneer bijvoorbeeld voor de uitvoering een specifieke technologie of

product is vereist dat nog niet bestaat, of wanneer er onduidelijkheid is over welke stakeholders betrokken moeten worden en wat hun rol zou moeten zijn.

Dit resulteert in vier soorten beleidsuitvoering: (1) administratieve uitvoering, (2) politieke uitvoering, (3) experimentele uitvoering en (4) symbolische uitvoering.

		Conflict	
		<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
Ambigüiteit	<i>Laag</i>	Administratieve uitvoering Middelen	Politieke uitvoering Macht
	<i>Hoog</i>	Experimentele uitvoering Contextuele voorwaarden	Symbolische uitvoering Coalitiekracht

Figuur 5.2 Ambigüiteit-conflictmatrix van Matland (1995)

In het geval van administratieve uitvoering zijn de ideale omstandigheden voor beleidsuitvoering aanwezig. Er is geen discussie over de doelen van het beleid of onzekerheid over de belangrijkste concepten. Omdat het duidelijk is welke stakeholders moeten worden betrokken kunnen ze soepel samenwerken en standaardprocedures ontwikkelen. De uitvoering zal dan ook vrijwel zeker een succes worden en het gewenste beleidsdoel bereiken, mits voldoende middelen beschikbaar zijn. In de praktijk zijn die middelen echter vaak ontoereikend, waardoor uitvoering nog steeds moeilijk is. Uit onderzoek naar publieke inkoop blijkt dat bijvoorbeeld te kleine budgetten, een gebrek aan kennis over duurzaam inkopen, maar ook verzuiling in de organisatie een negatieve invloed kunnen hebben op de uitvoering van het inkoopbeleid (Grandia, 2015). Het hebben van een duidelijk geschreven inkoopbeleid is een ander essentieel middel en daarmee sleutel tot succesvolle uitvoering.

Bij politieke uitvoering hebben stakeholders een duidelijk beeld van waar het beleid over gaat (lage mate van ambigüiteit), maar er ontstaat een conflict tussen hen, bijvoorbeeld over uitvoeringskosten of over wie het moet gaan implementeren. Stakeholders zullen moeten onderhandelen om tot een akkoord te komen en het beleid te implementeren. Politieke uitvoering kan als zodanig een inkoopversie zijn

van een *'not in my backyard'* (NIMBY) probleem. Iedereen kan het er bijvoorbeeld over eens zijn dat een 100% vleesvrij inkoopbeleid een goed idee is, maar wanneer duidelijk wordt dat het implementeren van dit beleid betekent dat een nieuw gecontracteerde cateraar geen frikandellen meer mag serveren in het bedrijfsrestaurant, kan dit zomaar veranderen. Het hangt er dan van af welke stakeholder machtiger is of het inkoopbeleid onveranderd wordt geïmplementeerd of dat stakeholders in staat zijn om uitzonderingen op het beleid uit te onderhandelen en hoe veelomvattend die uitzonderingen zullen zijn.

In het geval van de experimentele uitvoering van inkoopbeleid is er sprake van een hoge mate van ambiguïteit (wat proberen we te implementeren of hoe?) maar wel weinig conflict tussen stakeholders. Dit is vaak het geval wanneer het doel duidelijk is, maar het onduidelijk is hoe het kan worden bereikt, bijvoorbeeld omdat de gevraagde technologie of instrumenten nog ontbreken. Denk bijvoorbeeld aan het eerdergenoemde 100% biologische inkoopbeleid. Dit was lastig te implementeren omdat niet voor elk product een biologische versie geleverd kon worden. In zo'n geval hangt het succes van de uitvoering onder andere af van het commitment van de belangrijkste stakeholders aan het beleidsdoel, hoeveel andere dingen hun tijd en aandacht opeisen, percepties ten aanzien van het beleid, de beschikbaarheid van middelen en of mogelijke schaalvoordelen kunnen worden gecreëerd. Omdat al deze factoren per publieke organisatie en aanbesteding verschillen, zullen de uitvoeringsresultaten dus ook per publieke organisatie en aanbesteding verschillen.

In het geval van symbolische uitvoering zorgt een hoge mate van doelconflict en doelambiguïteit voor inkoopbeleid dat veel aandacht krijgt in de agendavorming en ontwikkelfase, maar uiteindelijk met weinig effect wordt uitgevoerd. De hoge mate van doelambiguïteit betekent dat stakeholders het moeilijk eens worden over wat het beleid moet nastreven en hoe dat te doen, gecombineerd met onderlinge afhankelijkheid en tegengestelde belangen tussen stakeholders, waardoor de uitvoering waarschijnlijk niet tot de gewenste resultaten zal leiden. Het succes van de uitvoering wordt uiteindelijk dan ook vooral bepaald door de kracht van de coalitie van de stakeholders die de beschikbare middelen controleren en hun bereidheid om zowel het conflict als ambiguïteit aan te pakken. *Greenwashing* is een duidelijk voorbeeld van symbolische beleidsuitvoering. Hoewel het lijkt alsof er veel aandacht is voor duurzaamheid, verandert in werkelijkheid heel weinig. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij aanbestedingsprocedures wanneer duurzame gunningscriteria zijn opgenomen die zo weinig gewicht hebben, dat ze weinig tot geen verschil maken in de gunning.

Evaluatie van het inkoopbeleid

Evaluatie omvat het monitoren, ordenen en beoordelen van lopend of net afgerond inkoopbeleid, inkoopstrategieën of aanbestedingen, zodat inkopers en andere stakeholders in de toekomst verantwoordelijk, creatief, efficiënt en rechtvaardig kunnen handelen. In het geval van de evaluatie van het inkoopbeleid betekent dit dat de opbrengsten, kosten en waarde van organisatie, inhoud, administratie, output en/of resultaten van lopend of voltooid inkoopbeleid zorgvuldig worden beoordeeld (Vedung, 2015). Evaluatie is een normatief proces dat verschillende vormen kan aannemen. Naast de standaard basismodellen die de doeltreffendheid en efficiëntie van het inkoopbeleid louter economisch beoordelen, zijn er ook andere, bredere evaluatiemodellen zoals ook beschreven door Vedung (2015). Elk model heeft zijn eigen specifieke voor- en nadelen, daarom wordt aanbevolen een combinatie van verschillende evaluatiemodellen te gebruiken. Met de evaluatie van het inkoopbeleid is de cyclus van de beleidscyclus rond en kan een nieuwe cyclus gestart worden door de noodzaak van verandering aan te kaarten en een nieuw beleidsprobleem op de agenda te zetten.

5.3. Van inkoopbeleid naar inkoopstrategie

De effecten van een goed uitgevoerd inkoopbeleid kunnen aanzienlijk zijn en zorgen voor een forse toename van aanbestedingen die bijdragen aan de beleidsdoelen van de publieke sector, zoals duurzaamheid of *social return*. Dat aanzienlijke resultaten snel zijn zichtbaar zijn kan wijzen op een hoge bereidheid van leveranciers om bij te dragen aan dergelijke waarden. Dit blijkt ook uit het feit dat leveranciers zich in toenemende mate voorbereiden op overheden die duurzaam of sociaal inkopen (Armann, Roehrich, Essig & Harland, 2014). Het ontwikkelen van een inkoopbeleid dat het organisatiebeleid en de mogelijkheden van de markt op elkaar afstemt is dan ook essentieel, zodat inkooppraktijken de doelen van de organisatie ook ondersteunen.

Deze inkooppraktijken omvatten onder andere de aanbestedingen die door een publieke organisatie worden gedaan. Voor elke aanbesteding, of groep van gerelateerde aanbestedingen, is een inkoopstrategie of actieplan nodig dat onder andere de algemene richting van een inkoopbeleid vertaalt naar specifieke strategische keuzes. Strategie is een abstract concept met meerdere definities en er is weinig consensus over wat het nu omvat. Een oorzaak hiervan is dat de term 'strategie' vaak verwijst naar verschillende niveaus, zoals de organisatie als geheel, een afdeling, een categorie of de aanbesteding (Hansen, Seppala & Juslin, 2002).

Er bestaan veel mogelijkheden om de vertaling van inkoopbeleid naar inkoopstrategieën praktisch te organiseren. Een publieke organisatie kan bijvoorbeeld een duurzaam inkoopbeleid hebben voor werken (zoals wegen en viaducten) en een duurzaam inkoopbeleid voor leveringen en diensten (zoals kopieerapparaten, technische diensten of software), maar ze kunnen er ook voor kiezen om duurzaam inkoopbeleid te creëren voor specifieke categorieën, of zelfs subcategorieën, zoals ICT, faciliteiten, bouw en onderhoud. Voor elke categorie of subcategorie kan een inkoopstrategie worden ontwikkeld, gebaseerd op het inkoopbeleid. Aanbestedingen die binnen de categorie 'facilitair' vallen, zijn bijvoorbeeld aanbestedingen voor schoonmaak, catering, of kantoorbenodigdheden. Inkoopcategorieën kunnen per organisatie verschillen, afhankelijk van de aanbestedingen die ze meestal uitvoeren. Het is belangrijk om bewust te zijn van het feit dat binnen één inkoopstrategie meerdere soorten beleid kunnen worden gecombineerd (bijvoorbeeld beleid t.a.v. duurzaamheid en beleid t.a.v. het betrekken van het mkb).

Naast het vertalen van het inkoopbeleid, worden in de inkoopstrategie ook de lange termijn doelen van een organisatie beschreven en hoe deze in het algemeen van invloed zijn op (individuele) aanbestedingen. Als de organisatie bijvoorbeeld streeft naar geïntegreerd facilitair management, dan kan één grote, geclusterde aanbesteding een geschikte strategie zijn. Verder moet een inkoopstrategie gebaseerd zijn op een categorie-specifieke *spendanalyse* en grondige marktanalyse. Deze analyses beschrijven welke leveranciers op de markt actief zijn, wat belangrijke ontwikkelingen zijn en hoe de vraag zich ontwikkelt.

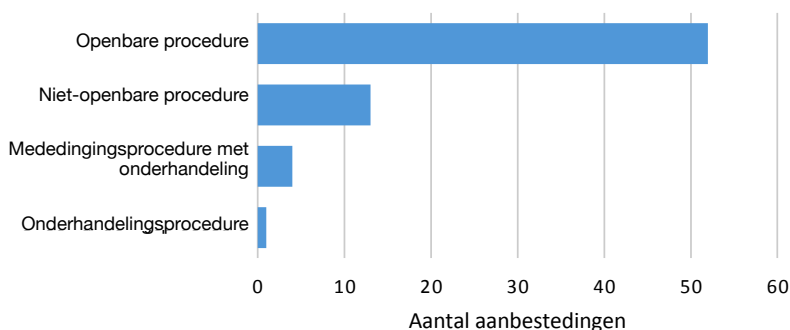
Spend- en marktanalyses

Spendanalyses hebben vele doelen, waaronder financiële controle en het vinden van mogelijkheden voor nieuwe aanbestedingen. Bij het gebruik van een spendanalyse voor het ontwikkelen van een inkoopstrategie, moet onder andere de mogelijke contractwaarde en mogelijke leveranciers worden onderzocht. Meestal hebben publieke organisaties al contracten met een of meer leveranciers. Voor de inkoopstrategie is het relevant om te weten wat de huidige contractwaarde van deze contracten is, hoe dit zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, wat de naleving van het contract is, hoeveel leveranciers er momenteel zijn en hoe de contractwaarde wordt verdeeld over die leveranciers. Wanneer meer dan één afdeling betrokken is bij een aanbesteding, kan het ook handig zijn om de contractwaarde per afdeling te onderzoeken. Voor alle kwantitatieve gegevens is nader onderzoek vereist voordat een oordeel hierover kan worden gegeven (Telgen, 2004).

De spendanalyse vertelt niets over de inhoud van de lopende contracten of de inkoop: het toont alleen het inkoopvolume. Het is dan ook niet nuttig om alleen op basis van een spendanalyse te oordelen of te handelen (Stamm et al., 2019). Aanvullende kwalitatieve en kwantitatieve data kan worden verzameld bij contractmanagers, eindgebruikers, afnemers, experts en via leveranciersbeoordelingen. Marktanalyses kunnen onder andere worden gedaan via marktconsultaties, koperconsultaties en marktrapportages. Veel landen hebben ook openbare websites die gemakkelijk kunnen worden gebruikt voor marktanalyse. Dergelijke websites tonen algemene ontwikkelingen in een markt, zoals gemeenschappelijke inkoopprocedures of het aantal leveranciers dat deelneemt aan vergelijkbare aanbestedingen. In Voorbeeld 5.2 worden enkele voorbeelden van marktanalyses getoond.

Voorbeeld 5.2. Marktanalyses

Voorbeelden van een marktanalyse zijn opgenomen in de figuren 5.3 en 5.4. Deze cijfers worden automatisch gecreëerd door www.opentender.eu. Het eerste figuur laat zien hoe vaak bepaalde aanbestedingsprocedures zijn gebruikt in een specifieke Europese lidstaat voor de inkoopcategorie kleding. De tweede figuur laat zien wat de contractwaardes zijn voor specifieke soorten kleding. Dergelijke instrumenten stellen inkoopprofessionals ook in staat om eenvoudig vergelijkbare aanbestedingen te vinden die gebruikt kunnen worden bij het voorbereiden van de aanbesteding. Andere soorten analyses zijn het analyseren van 'goede inkoopcores', risico's op belastingontwijking of veelgebruikte gunningscriteria die worden gebruikt voor de aanbesteding, met behulp van www.opentender.eu, Tender Electronic Daily of een nationaal inkoopplatform, zoals TenderNed.



Figuur 5.3 Voorbeeld van marktanalyses (1/2)

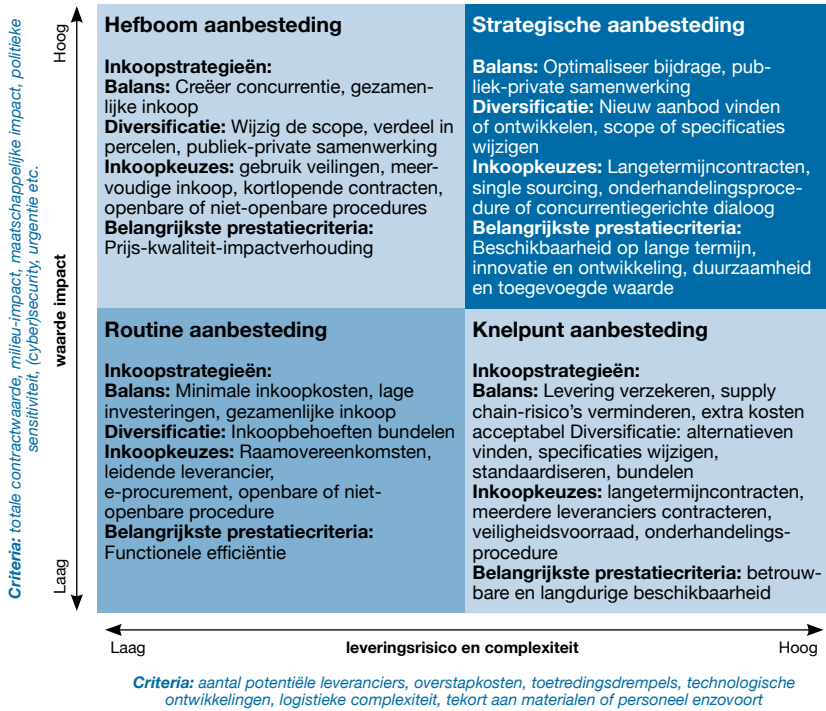


Figuur 5.4 Voorbeeld van marktanalyses (2/2)

5.4. Een inkoopstrategie kiezen

Wanneer een inkoper voldoende informatie heeft verzameld over vraag en aanbod, kunnen de belangrijkste strategische beslissingen voor een aanbesteding worden genomen. Specifieke strategische keuzes voor een aanbesteding zijn bijvoorbeeld hoeveel leveranciers gecontracteerd moeten worden of wat de contractduur zal zijn. Het Kraljic portfoliomodel (Kraljic, 1983) visualiseert aanbestedingen in een twee-bij-twee matrix op basis van twee dimensies. Dit stelt organisaties in staat om de meest geschikte inkoopstrategie te bepalen zoals weergegeven in Figuur 5.5. Hoewel het Kraljic portfoliomodel een algemeen inkoopmodel is, kunnen deze kwadranten ook worden toegepast op aanbestedingen en publieke inkoopstrategieën. De horizontale as in het Kraljic-model heeft betrekking op het leveringsrisico met betrekking tot de aanbesteding. Het risico is hoog als een beperkt aantal leveranciers of inkoopende organisaties op de markt is, als het gevraagde werk, de levering of de dienst complex is of als er veel technologische ontwikkelingen zijn. Aspecten zoals toetredingsdrempels, mogelijke onderbrekingen in de toeleveringsketen of tekorten zijn ook van invloed op het leveringsrisico (Montgomery, Ogden & Boehmke, 2018). De verticale as in het Kraljic-model heeft betrekking op publieke waarde en wordt vaak gemeten aan de hand van de verwachte contractwaarde of verwachte maatschappelijke impact van een inkoop. Politieke sensitiviteit, (cyber) veiligheid en het belang van het aanbod kunnen ook van invloed zijn op het niveau van publieke waarde op de verticale as. De matrix bestaat uit vier kwadranten met strategieën: *Knelpunt*, *Routine*, *Hefboom* en *Strategisch*. Nadat een aanbesteding in een kwadrant is gepositioneerd, kan een inkoopstrategie worden bepaald. De keuze voor een inkoopstrategie hangt ook af van de vraag of de inkooporganisatie

het wenselijk vindt dat de aanbesteding in het betreffende kwadrant staat of dat zij deze naar een ander kwadrant wil verplaatsen.



Figuur 5.5 Kraljic inkoopportfoliomodel aangepast aan publieke inkoop, inclusief voorbeelden van inkoopstrategieën en inkoopkeuzes (gebaseerd op Kraljic, 1983)

Knelpuntstrategieën

Het knelpuntkwadrant kenmerkt zich door een lage publieke waarde en een hoge kwetsbaarheid voor de in koper. Voor dit kwadrant heeft het veiligstellen van de bevoorrading, indien nodig tegen meerprijs, vaak de hoogste prioriteit. Langetermijncontracten kunnen worden gebruikt of contracten kunnen worden gesloten met twee of meer leveranciers om de levering veilig te stellen, bijvoorbeeld één lokaal en één wereldwijd. Als deze strategie niet haalbaar of gewenst is, kan de aanbesteding worden 'verplaatst' naar het routinekwadrant als het mogelijk is om specificaties te standaardiseren. Een andere optie zou kunnen zijn om de aanbesteding in twee of meer afzonderlijke percelen te splitsen. Dit kan een passende strategie zijn wanneer slechts een deel van de aanbesteding het leveringsrisico verhoogt. Door dit deel te scheiden neemt de totale gecontracteerde

waarde in het knelpuntkwadrant af. Zo zou een aanbesteding voor standaard- en maatwerksoftware in het knelpuntkwadrant kunnen worden geplaatst als de inkoop van maatwerksoftware een hoog leveringsrisico met zich meebrengt. Bij opsplitsing van de aanbesteding in twee percelen, verschuift het perceel voor de standaard software naar het routinekwadrant. Een andere, verdergaande, strategie is het vinden van nieuwe leveranciers (bijvoorbeeld leveranciers die momenteel geen zakendoen met publieke organisaties), of om te investeren in het belang van opkomende (meer maatschappelijke verantwoorde) leveranciers waardoor de leveringsrisico's op de lange termijn afnemen.

Routinestrategieën

Een routineaanbesteding bevat niet veel uitdaging voor een inkoper. Het brengt relatief weinig geld en risico's met zich mee. Als de aanbesteding in het routinekwadrant is uitgezet, is het passend om weinig tijd in deze aanbesteding te investeren. De tijd die wordt geïnvesteerd kan vooral worden gebruikt om de administratieve lasten te verminderen. Voor kantoorartikelen kan een inkoper bijvoorbeeld besluiten om de leverancier een vast bedrag per maand te betalen voor een bepaald serviceniveau. Dit is een eenvoudiger financieel model dan wanneer de inkoper besluit om vaste prijzen te gebruiken voor elk item dat kan worden gekocht.

Om de aanbesteding naar het hefboomkwadrant te verplaatsen, kan een organisatie bijvoorbeeld inkoopvolumes bundelen door zich aan te sluiten bij een inkoop-samenwerking. Een alternatieve strategie is om enkele kleinere aanbestedingen zoals aanbestedingen voor catering, schoonmaak en beveiliging, te combineren tot één grote aanbesteding voor alle facilitaire diensten.

Hefboomstrategieën

Veelgebruikte strategieën voor het hefboomkwadrant zijn de toepassing van brede concurrentie, (e-)veilingen, kortlopende contracten en inkoop-samenwerking. De focus in het hefboomkwadrant ligt vooral op het verkrijgen van een zo goed mogelijke prijs-kwaliteit-impactverhouding.

Om de aanbesteding naar het routinekwadrant te verplaatsen, kan een organisatie de aanbesteding opsplitsen in meerdere kleinere aanbestedingen. Ook is het mogelijk het strategisch belang van de aanbesteding te vergroten, bijvoorbeeld door het vergroten van sociale of duurzame innovatie- en investeringsmogelijkheden voor de leverancier.

Strategische strategieën

In het strategische kwadrant zijn meestal weinig aanbestedingen te vinden, maar deze vertegenwoordigen wel een substantiële publieke waarde. Passende strategieën in dit kwadrant zijn, onder andere, het zorgvuldig selecteren van een leverancier en het opbouwen van een leveringsrelatie. Strategische aanbestedingen gebruiken vaak meer functionele specificaties dan technische specificaties, varianten op het bestek kunnen worden toegestaan en kwaliteit is een belangrijk onderdeel van het leveranciersselectiemodel. Voor dit kwadrant kunnen leveringsrisico's desgewenst worden verminderd door nieuwe leveranciers te zoeken of te ontwikkelen. De waarde (en het risico) van het contract kan worden verminderd door de aanbesteding in meerdere percelen op te splitsen of door nieuwe inkoopmodellen te gebruiken. In plaats van een grote ICT-aanbesteding uit te voeren voor specifieke software die op maat moet worden gemaakt, zou de publieke organisatie bijvoorbeeld ook kunnen kiezen voor een aanbesteding voor open-source oplossingen met meerdere percelen.

5.5. De effecten van de verkoopstrategie op inkoopstrategie

Hoewel het model van Kraljic populair is bij inkoop, houdt het geen rekening met de mogelijke strategieën en reacties van leveranciers op de strategieën van de inkoper (Gelderman, 2003). Mismatches tussen inkoper en leverancier zullen waarschijnlijk optreden als niet wordt nagedacht over hoe een leverancier de situatie zal inschatten. Wanneer een publieke organisatie bijvoorbeeld streeft naar een publiek-private samenwerking met een strategische aanbesteding, moeten potentiële leveranciers ook bereid zijn om ook nauw samen te werken. Als er geen leveranciers zijn die dit willen doen, moet de inkoper zijn of haar strategie veranderen.

Carter's (1995) klantenportfoliomodel stelt leveranciers in staat om te bepalen welke verkoopstrategie het beste bij hun klanten past, of in deze context de strategie van hoe publieke inkooporganisaties hun aanbestedingspotentieel 'verkopen', zoals gevisualiseerd in Figuur 5.6. De horizontale as toont het belang dat de leverancier heeft bij het hebben van de publieke organisatie als klant. Dit kan door de leverancier worden gemeten op basis van winstmarge, omzet of impact die kan worden gecreëerd door de publieke organisatie als klant te hebben. De verticale as laat zien hoe aantrekkelijk de publieke organisatie is voor de leverancier. De inkooporganisatie kan haar aantrekkelijkheid vergroten door bijvoorbeeld de leverancier vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe producten,

door aanbestedingen toegankelijker te maken of door de leverancier te helpen zijn kwaliteit of impact te verbeteren. De aantrekkelijkheid van de klant is met name van belang op oligopolistische markten waar leveranciers de luxe hebben selectief te zijn en zelf te kunnen kiezen aan welke inkopende organisaties zij willen leveren (Schiele, Calvi & Gibbert, 2010).



Figuur 5.6 Carter's klantenportfoliomodel aangepast aan verkoop aan publieke organisaties, inclusief voorbeelden van verkoopstrategieën (gebaseerd op Carter, 1995)

Het combineren van deze twee assen van Carter zijn klantenportfoliomodel leidt tot de volgende vier soorten klanten en bijbehorende strategieën:

- **Kernklant:** de leverancier zal zijn uiterste best doen om deze klant te behouden (Van Weele & Rozemeijer, 2022). Gezamenlijke productontwikkeling, uitzonderlijke service en hoge prijs-kwaliteitverhoudingen zijn sleutelbegrippen.
- **Ontwikkelklant:** de leverancier zal geneigd zijn om extra diensten aan te bieden, proberen in de gunst te komen bij de klant of zich juist terug te trekken als men er geen heil meer in ziet. Het aanbieden van alternatieven, leveren van toegevoegde waarde en het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe diensten of producten zijn hierbij sleutelbegrippen om het uitbreiden van het bedrijf van de leverancier mogelijk te maken (Rozemeijer, 2009).
- **Exploiteerbare klant:** de leverancier zal deze klant, in vergelijking met kernklanten, minder aandacht geven hoewel het behouden van de klant belangrijk is. Het uitbreiden van de commerciële positie, berekenen van klantspecifieke prijzen

en bewust zijn van het (mogelijke) verlies van deze winstgevende klant zijn sleutelbegrippen voor de leverancier (Montgomery et al., 2018).

- *Lastige klant*: de leverancier is geneigd deze klant weinig tot geen aandacht te geven (Hansen et al., 2002). De belangrijkste concepten hierbij zijn: winstmarges vergroten, efficiëntie van het verkoopproces realiseren en terugtrekken als de relatie niet winstgevend is.

Door de Kraljic's matrix en Carter's klantenportfoliomodel te combineren ontstaan meer specifieke opties voor inkoopstrategieën. Dit gecombineerde model is vooral handig wanneer tegenstrijdige inkoop- en verkoopstrategieën worden verwacht. Het model in Figuur 5.7 toont een voor publieke inkoop combinatie van de Kraljic matrix met het klantenportfoliomodel van Carter.

Hinder	Veiligstellen			
	Inkoopstrategieën: Aantrekkelijkheid verhogen, aggregeren, rationaliseren, marktconsultatie houden, aanbestedingsdocumenten toegankelijker maken, aanbesteding promoten, nieuwe leveranciers vinden, van bevoorradingsbron veranderen. Aanbesteding met focus op de beste prijs-kwaliteit-impactverhouding focus en realisme			
Uitbuiten	Samenwerken		Concurreren	Optimaliseren
	Inkoopstrategieën: Investeer in relatie tijdens contract. Aanbesteding met relatiegerichte criteria en technieken		Inkoopstrategieën: Creëer concurrentie en besteed aan met focus op de beste prijs-kwaliteit-impactverhouding	Inkoopstrategieën: Maximaliseer de efficiëntie
Kern	Innoveren		Ontwikkelen	
	Inkoopstrategieën: Ontwikkel tijdens het contract om meer publieke waarde te realiseren. Aanbesteding met relatie- en innovatiegerichte criteria en technieken		Inkoopstrategieën: Ontwikkel tijdens het contract om een hogere prijs-kwaliteit-impactverhouding te realiseren. Aanbesteding met toekomstige potentieelgerichte criteria en technieken	
Ontwikkeling	Strategisch	Knelpunt	Hefboom	Routine

Figuur 5.7 Het gecombineerde model met voorbeelden van inkoopstrategieën aangepast aan publieke inkoop (gebaseerd op Carter, 1995)

Stel dat een inkoper een passende inkoopstrategie wil bepalen voor een aanbesteding die in het hefboomkwadrant valt. Een inkoper moet dan eerst onderzoeken wat de mogelijke verkoopstrategie van leveranciers voor deze aanbesteding is. Als de verkoopstrategie van de leverancier een kernklantstrategie is, kan de inkoper

kiezen om de samenwerking te consolideren of te intensiveren. Dit betekent dat de inkoper in het inkoopproces vooral aandacht moet besteden aan aspecten als samenwerkingspotentieel en maatregelen gericht op het vergroten van de impact. Een aanbestedingsprocedure die bij deze situatie past is bijvoorbeeld een onderhandelingsprocedure, of een concurrentiegerichte dialoog als de context complex is. Eén van de uitdagingen voor een inkoper bij het werken met het gecombineerde model is dat het voorspellen van verkoopstrategieën tijdens de voorbereidingsfase van de aanbesteding lastig kan zijn en ook per leverancier kan verschillen. Een praktische oplossing hiervoor is om na te denken over de meest gewenste verkoopstrategie van potentiële leveranciers en een leveranciersselectiemodel en contractmanagementmodel te ontwerpen dat past bij een dergelijke verkoopstrategie.

5.6. Specifieke strategische aankoopbeslissingen

Op basis van de generieke inkoopstrategie voor een aanbesteding (bijvoorbeeld het streven naar samenwerking of het streven naar concurrentie) moet een inkoper een aantal meer specifieke strategische inkoopbeslissingen nemen. Een overzicht met voorbeelden van specifieke strategische inkoopbeslissingen is opgenomen in Tabel 5.1.

Verschillende van de in de tabel genoemde beslissingen worden elders in dit boek besproken. Welke aanbestedingsprocedure moet worden gebruikt is bijvoorbeeld een belangrijke strategische beslissing en wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 3 over publieke inkoop. Gezamenlijk inkopen wordt beschreven in Hoofdstuk 4 over de organisatorische aspecten. Gunningsmodellen worden besproken in Hoofdstuk 6, en relationele kenmerken en verschillende contracttypen worden besproken in Hoofdstuk 7. De rest van deze Paragraaf richt zich daarom op een aantal strategische beslissingen besproken die niet in andere delen van het boek worden besproken. Het gaat dan om beslissingen met betrekking tot het aantal leveranciers dat moet worden gecontracteerd, het aantal percelen dat moeten worden gebruikt, de contractduur, de aantrekkelijkheid van het contract, en of functionele of technische specificaties moeten worden gebruikt.

Single versus multiple sourcing en inkopen in percelen

De strategische beslissing met betrekking tot *single* - of *multiple sourcing* heeft te maken met hoeveel leveranciers de publieke organisatie wil contracteren. Het contracteren van meerdere leveranciers biedt de mogelijkheid om concurrentie tussen aanbieders te creëren tijdens de contractperiode, wat een typisch voorbeeld

is van een hefboomstrategie. Daarnaast ontstaat er meer (geografische) spreiding wanneer meerdere leveranciers worden gecontracteerd, wat een knelpuntstrategie kan zijn omdat het voor meer leveringszekerheid kan zorgen. Als er meerdere leveranciers worden gecontracteerd is het belangrijk om te beslissen hoe het werk onder de verschillende leveranciers wordt verdeeld gedurende de looptijd van het contract. Zo kan er voor elk project een eenvoudige mini-competitie worden georganiseerd, maar is het ook mogelijk om projecten willekeurig te gunnen zonder concurrentie, bijvoorbeeld in het geval van kleine projecten of wanneer prijs-, kwaliteits- en impactvoorwaarden volledig vaststaan.

Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wie is verantwoordelijk voor de aanbesteding? • Wie zit er in het inkoopteam en beoordelingscommissie? • Hoe worden stakeholders betrokken? • Hoe en wanneer beslissingen te nemen? • Wat is de planning? • Wie managet het contract? • Hoe risico's te beheersen?
Vraag	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de omvang en waarde van het contract? • Wat zijn de belangrijkste prijs-, kwaliteits- en impactdoelen van de aanbesteding en het contract? • Welke ontwikkelingen kunt u verwachten? • (As a service) nieuw kopen of gebruiken, huren of leasen? • Individueel of met andere organisaties kopen?
Aanbod	<ul style="list-style-type: none"> • Welke oplossingen zijn er beschikbaar? • Welke ontwikkelingen kunt u verwachten? • Hoeveel en wat voor soort leveranciers worden verwacht om deel te nemen? • Hoeveel leveranciers contracteren? • In het geval van multiple sourcing, hetzelfde contract gebruiken voor alle leveranciers of verschillende soorten leveranciers contracteren? • In hoeverre moet worden ingezet op specifieke soorten leveranciers (bijvoorbeeld startups, mkb, sociale ondernemers)?
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe leveranciers te raadplegen voor de aanbesteding? • Hoe concurrentie te creëren? • Hoe innovatie te faciliteren? • Welke aanbestedingsprocedure te gebruiken? • Hoe de aanbesteding te promoten en aantrekkelijk te maken? • Hoeveel percelen? • Varianten toestaan? • Welke eisen, geschiktheidscriteria, selectiecriteria en/of uitsluitingsgronden moeten worden gebruikt? • Hoe het contract te kunnen met behulp van een gunningsmodel?
Contract	<ul style="list-style-type: none"> • Naar welk type afnemer-leveranciersrelatie moet worden gestreefd? • Welk type contract te gebruiken? • Wanneer gaat het contract in, hoelang duurt het (inclusief verlengingen)? • Welke contractprijkkels moeten worden gebruikt? • Hoe om te gaan met onderaannemers? • In hoeverre gebruik maken van technische en functionele specificaties? • Welk financieringsmodel te gebruiken? • In geval van multiple sourcing, hoe werk toe te wijzen? • Welke prestatie-indicatoren te gebruiken?

Tabel 5.1 Overzicht met voorbeelden van specifieke inkoopbeslissingen

Naast de beslissing over het aantal te contracteren leveranciers, moeten inkopers ook beslissen of de aanbesteding in verschillende percelen wordt gesplitst. Een inkoper kan bijvoorbeeld één perceel gebruiken voor technische uitzendkrachten en één perceel voor facilitaire uitzendkrachten. Dit kan resulteren in het contracteren van één leverancier die beide percelen wint, of twee afzonderlijke leveranciers voor elk perceel. Het is ook een optie om meerdere leveranciers voor elk perceel te contracteren. Het opdelen van een aanbesteding in percelen is bijvoorbeeld handig om het mkb of gespecialiseerde leveranciers te betrekken. Elk perceel kan als een afzonderlijke aanbesteding worden beschouwd, maar een belangrijk voordeel van het aanbesteden in percelen ten opzichte van afzonderlijke aanbestedingen is dat een inkoper specifieke voorwaarden kan toekennen aan de gunning van percelen. Als er bijvoorbeeld vijf percelen zijn, kan worden gesteld dat voor deze vijf percelen ten minste twee verschillende leveranciers worden gecontracteerd, of dat leveranciers maar voor maximaal drie percelen een offerte mogen indienen, dit om te voorkomen dat te veel op één leverancier wordt vertrouwd. Het contracteren van één leverancier of een aanbesteding zonder percelen biedt de volgende voordelen:

- Een overzichtelijk, efficiënt proces dat administratieve lasten vermindert.
- Eenvoudiger te coördineren en te controleren, en beter geschikt voor intensieve samenwerking.
- Zeer geschikt voor contracten met een kleine omvang of hoge (onderlinge) investeringen voor de lange termijn.
- Kan kwantumkortingen en andere schaalvoordelen bieden.
- Het contracteren van een relatief groot aantal leveranciers of het opsplitsen van een aanbesteding in percelen biedt de volgende voordelen:
 - Voorkomen van een te grote afhankelijkheid van één leverancier.
 - Flexibiliteit en spreidt risico's en kansen voor bijvoorbeeld innovatie.
 - Vermindert de leveringsrisico's bij verstoringen in de toeleveringsketen.
 - Geeft mkb'ers meer mogelijkheden om deel te nemen aan een aanbesteding.
 - Kan leiden tot betere gunningen waarbij delen van het contract worden uitgevoerd door de leverancier die dit het beste kan doen.
- Het biedt mogelijkheden om het werk te verdelen:
 - Een inkoper of burger kiest zelf voor een specifieke leverancier, bijvoorbeeld wanneer het een contract voor gezondheidszorg betreft.
 - Willekeurig of om de beurt een leverancier kiezen.
 - Selecteer een leverancier met behulp van een mini-competitie (een snelle relatief eenvoudige sub-tender).

Contractduur

Inkopers kunnen kiezen voor kort- of langlopende contracten. Contracten zonder einde zijn bij publieke inkoop niet toegestaan. Omdat publieke inkopers belastinggeld uitgeven moet het voor nieuwe leveranciers namelijk mogelijk zijn om op enigszins regelmatige basis een bod uit te brengen en kans te maken op de opdracht.

Langlopende contracten hebben als voordeel dat inkoper en leverancier intensiever kunnen samenwerken. Deze strategie wordt daarom vaak gebruikt voor strategische projecten. Een lange contractduur verlaagt ook de transactiekosten omdat minder vaak aanbesteed hoeft te worden. Een lange contractduur is een inkoopstrategie die vooral geschikt is voor routineprojecten (zie Paragraaf 5.4). Wanneer grote investeringen gedaan moeten worden voor een contract is het ook gebruikelijk om langere contracttermijnen te hanteren. De contractduur kan ook worden ingesteld op een vergelijkbare lengte, zoals de technische levensduur van een product. Een risico van langlopende contracten is dat de leverancier niet wordt gestimuleerd om te blijven presteren. Om dit risico te verminderen, kunnen contractprikkelers worden gebruikt, zoals een optie op contractverlengingen of tussentijdse evaluaties die van invloed zijn op de prijs. Kortlopende contracten zijn meer geschikt voor bijvoorbeeld eenmalige aankopen (denk bijvoorbeeld een specifieke adviesopdracht). In markten waarin veel ontwikkelingen plaatsvinden kan het ook handig zijn om te kiezen voor contracten met kortere contractperiodes. Op deze manier is het voor inkopers gemakkelijker om over te stappen naar andere leveranciers als die beter gaan presteren dan de huidige leverancier. Dit type strategie brengt echter meer risico's met zich mee voor de inkoper bij een beperkt aantal leveranciers.

Functionele en technische specificaties

Een belangrijke beslissing voor elke aanbesteding is de mate waarin functionele en technische specificaties worden gebruikt in het bestek. Technische specificaties zijn gedetailleerde vereisten en richten zich op de eigenschappen van een werk, levering of dienst, of op wat het zou moeten hebben. Denk bijvoorbeeld aan afmetingen of de milieuvriendelijkheid van te gebruiken materialen. Technische vereisten kunnen ook worden gebruikt in het geval van complexe *interfaces* met bestaande apparatuur of software. Als de inkoper uitgebreide kennis over het project heeft (ingehuurd), kunnen technische specificaties ook nuttig zijn. De inkoper zou in dit geval kunnen kiezen voor een aanbesteding op basis van technische specificaties en een eenvoudig gunningsmodel, wat de aantrekkelijkheid van de opdracht voor

kleine leveranciers zou kunnen vergroten. Een belangrijk nadeel van het gebruik van technische specificaties is dat het de mogelijkheden die leveranciers hebben om zich te onderscheiden op iets anders dan prijs kan beperken. Het is ook belangrijk om te beseffen dat als een inkoper een fout maakt in een technische vereiste, de leverancier om een extra vergoeding kan vragen om deze fout op te lossen.

Functionele specificaties zijn gericht op wat het werk, de levering of de dienst moet doen of leveren in plaats van wat het is, denk bijvoorbeeld aan licht op kantoor in plaats van een bureaulamp. Voor functionele specificaties is het, in vergelijking met technische specificaties, belangrijker om de context en het doel van de inkoper uit te leggen. Functionele specificaties laten ruimte voor innovatie en leveranciers kunnen zich onderscheiden van andere leveranciers, wat vooral handig is voor hefboomwerking en strategische projecten. Functionele specificaties kunnen echter ook ruimte laten voor interpretatie. Als dit laatste het geval is, kunnen technische vereisten worden gebruikt als aanvulling of ter vervanging. Het wordt aangeraden om te beginnen met functionele specificaties, en pas wanneer nodig te vervangen door technische specificaties.

Ten slotte is het belangrijk te weten dat voor diensten vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen *input*- en *throughput*-vereisten versus *output*- en *outcome* vereisten (Axelsson & Wynstra, 2002). *Input*- en *throughput* vereisten zijn vergelijkbaar met technische vereisten. *Output*- en *outcome*-eisen zijn vergelijkbaar met functionele eisen. Deze worden verder besproken in Hoofdstuk 7.

Aantrekkelijkheid van aanbestedingen

Aanbestedingen zijn vaak formele processen en aanbestedingsdocumenten zijn complex, lang en staan vol technische taal. Dit hoeft geen probleem te zijn in markten waar concurrerende leveranciers bekend zijn met aanbestedingen. Een formele aanpak kan de risico's voor inkopers en leveranciers beperken en de kans op juridische geschillen verkleinen. Wanneer een inkoper echter de interesse wil wekken van (beginnende) sociale ondernemers, mkb'ers, bedrijven die eigendom zijn van maatschappelijk of economisch achtergestelde personen of startende bedrijven, is vaak een meer informele en toegankelijke aanpak vereist. Dit kan ook het geval zijn wanneer een inkoper in het knelpuntkwadrant opereert. In dergelijke omstandigheden is de kans op aanzienlijke aanbestedingsrisico's die moeten worden beheerst of juridische geschillen die moeten worden voorkomen vaak kleiner. Als een inkoper besluit om een minder formele en technische aanpak te gebruiken, is het aan te raden om korte aanbestedingsdocumenten te gebruiken

met een duidelijke probleem- of doelverklaring zoals beschreven in Voorbeeld 5.3. In plaats van geschreven offertes te eisen, kunnen aanbieders in dit geval bijvoorbeeld ook kiezen om *pitches* kunnen indienen. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat ‘ongebruikelijke’ inschrijvers meestal niet worden gevonden door het gebruik van ‘traditionele’ inkoopplatforms om een aanbesteding aan te kondigen. Het is daarom aan te raden de opdracht ook via andere communicatiekanalen te verspreiden.

Voorbeeld 5.3. Een aanbestedingsuitdaging

“Onze stad heeft de volgende uitdaging. We hebben veel live videobeelden van de stad. Deze videostreams laten onder andere zien of de straten schoon zijn of niet. Wij gebruiken deze informatie op dit moment echter nog niet om de schoonmakers van de stad automatisch te instrueren waar ze de straten moeten schoonmaken.

Opdracht:

- Beschrijf uw oplossing voor mogelijkheid zo specifiek mogelijk en focus hierbij op de eerste ontwikkelstappen.
- Leg uit in hoeverre uw oplossing realistisch is en de uitdaging van het automatisch doorgeven van deze gegevens oplost.

Wij beoordelen hoe specifiek uw voorstel is en hoe goed u laat zien dat uw oplossing realistisch is en de uitdaging zal oplossen. Als we u een contract gunnen, ontvangt u een vergoeding zoals beschreven in het contract.”

5.7. Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de concepten beleid en strategie in relatie tot publieke inkoop geïntroduceerd. Het publiek inkoopbeleid bevat de algemene resoluties en richtlijnen van een publieke organisatie voor het begeleiden en voorschrijven van aanbestedingskeuzes en het gebruik van haar leveranciers. Het inkoopbeleidsproces is een cyclisch proces dat begint met het bepalen van de agenda gedreven door een bepaalde maatschappelijke uitdaging, gevolgd door beleidsontwikkeling, beleidsbesluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, en gaat vervolgens terug naar agendavorming. Bij het ontwikkelen van het inkoopbeleid

moeten belangrijke vragen worden beantwoord, zoals 'Kan het?', 'Mag het?', 'Is het uitvoerbaar?' en 'Is het gepast?'. Conflict en ambiguïteit beïnvloeden de uitvoering van beleid. Een inkoopstrategie is gebaseerd op de richtlijnen en het kader van een inkoopbeleid om een specifieke strategie of actieplan voor een specifieke aanbesteding of een groep aanbestedingen te ontwikkelen. Voor het ontwikkelen van een inkoopstrategie kan gebruik worden gemaakt van de Kraljic-matrix in combinatie met het klantenportfoliomodel van Carter. Opties hierin zijn een focus op samenwerking (voor strategische aanbestedingen), op concurrentie (voor hefboomaanbestedingen), op leveringszekerheid (voor knelpunt-aanbestedingen) of op efficiëntie (voor routine-aanbestedingen). Wanneer deze worden gecombineerd helpen de modellen een algemene richting voor de strategie te bepalen, zoals een focus op samenwerking, concurrentie of innovatie. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van specifieke strategische beslissingen die een inkoper moet maken, bijvoorbeeld met betrekking tot *single* of *multiple sourcing*, de duur van het contract, het type specificatie en de aantrekkelijkheid van de aanbesteding. Deze hebben elk een aanzienlijke impact op de wijze waarop contracten worden gegund en het type leveranciers dat wordt gecontracteerd.

Referenties

- Anderson, J.E. (2003). *Public Policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin, 2003.
- Armann, M., Roehrich, J.K., Essig, M. & Harland, C.M. (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, no. 3, pp. 351-366.
- Axelsson, B. & Wynstra, J.Y.F. (2002). *Buying business services*. Wiley.
- Bekkers, V. J. J.M., Fenger, H.J.M. & Scholten, P.W.A. (2017). *Public policy in action: Perspective on the policy process*. Edward Elgar Publisher.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Carter, S. (1995). *Successful Purchasing in a Week*. Verenigd Koninkrijk: Hodder & Stoughton.
- City of London, Responsible procurement policy. Beschikbaar via: <https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Business/responsible-procurement-policy.pdf>
- Gelderman, C.J. (2003). *A portfolio approach to the development of differentiated purchasing strategies*. Dissertatie. Technische Universiteit Eindhoven.
- Grandia, J. (2015). *Implementing sustainable public procurement: An organizational change perspective*. Dissertatie, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Rotterdam, 2015.
- Hansen, E., Seppala, J. & Juslin, H., (2002). Marketing strategies of softwood sawmills in western North America, *Forest Products Journal*, vol. 52, no. 10, p. 19.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Beleid, processen en effecten*, in *Overheidsbeleid*, A. Hoogwerf Ed. Den Haag: Samsom. pp. 17-34.
- Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management, *Harvard Business Review*, vol. 61, no. 5, pp. 109-117.
- Loosemore, M., Denny-Smith, G., Barraket, J., Keast, R., Chamberlain, D., Muir, K., & Osborne, J. (2020). Optimising social procurement policy outcomes through cross-sector collaboration in the Australian construction industry. *Engineering, Construction and Architectural Management*.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, no. 2, pp. 145-174.
- Montgomery, R.T., Ogden, J.A. & Boehmke, B.C. (2018). A quantified Kraljic portfolio matrix: Using decision analysis for strategic purchasing, *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 24, no. 3, pp. 192-203.
- Rozemeijer, F.A. (2009). *Wie kust Doornroosje wakker?* Oratie voor Nevi leerstoel, Purchasing and Supply Management. Universiteit Maastricht, Maastricht.

- Schiele, H. Calvi, R. & Gibbert, M. (2010). Customer attractiveness, supplier satisfaction and preferred customer status: Introduction, definitions and an overarching framework, *Industrial Marketing Management*, vol. 41, no. 8, pp. 1178-1185.
- Stamm, A., *et al.*, (2019). Sustainable public procurement as a tool to foster sustainable development in Costa Rica, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, pp. 1-104.
- Telgen, J. (2004). Inkoopcontrol, compliance en de Telgen-Box, in: *Inkoop voorbij 2004: Een spiegel voor de toekomst*, S.C. Santema Ed., pp. 153-164.
- Van Weele, A.J. & Rozemeijer, F.A. (2022), *Procurement and Supply Chain Management (8 ed)*. Cengage.
- Vedung, E. (2015). Six models of evaluation, in *Routledge handbook of public policy*, E. Araral, S. Fritzen, H.M. & Ramesh, M. (Eds). Londen: Routledge, pp. 387-400.

Hoofdstuk 6

Aanbesteden en gunnen



Leentje Volker

Universiteit Twente

Faculteit Engineering Technology

Fredo Schotanus

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie

Abstract

Dit hoofdstuk gaat over aanbestedingsprocedures en het gunnen van een contract. Het beziet een aanbestedingsprocedure als een *sensemaking*-proces waarin besluitvormers betekenis verlenen aan het koppelen van vraag en aanbod. Om onverwachte inzichten na afronding van de aanbesteding te voorkomen, moet een inkoper de markt vooraf verkennen en consulteren. In het hoofdstuk wordt een stappenplan gepresenteerd dat bestaat uit negen stappen om te komen tot een gunningsmodel. Gebruik van het model kan een positieve invloed hebben op zowel de kwaliteit als de kwantiteit van inschrijvingen, omdat het leveranciers uitlegt wat nodig en belangrijk is. Tenslotte wordt uitgelegd dat de helderheid van de ambities en visies van de inkoper invloed heeft op de kwaliteit van de potentiële inschrijvingen.

Kernbegrippen

Afstemmen vraag en aanbod; Sensemaking; Aanbestedingsprocedure; Aanbestedingsproces; Marktconsultatie; Gunningsmodel.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Begrijpen dat inkoopbeslissingen moeten worden beschouwd als sensemaking processen waarin betekenis wordt gegeven aan een verwevenheid van juridische en sociale aspecten van de aanbesteding.
- Benoemen hoe vraag en aanbod in een aanbestedingsproces gekoppeld moeten worden.
- Begrijpen dat het in de context van publieke inkoop een uitdaging is om de beste leverancier te kiezen.
- Begrijpen welke rol besluitvormers in aanbestedingsprocedures spelen.
- Toepassen van een gunningsmodel op een specifieke situatie en de effecten ervan begrijpen.
- Uitleggen wat de verschillen zijn tussen relatieve en absolute scoringsmethoden.
- Toelichten waarom het belangrijk is om tijdens het proces draagvlak voor het gunningsbesluit op te bouwen.

6.1. Introductie

Gedurende het aanbestedingsproces worden belangrijke beslissingen genomen over het gunnen van een contract aan een specifieke leverancier. Nu publieke inkoop zich steeds meer richt op waarde in plaats van prijs alleen, wordt de selectie van een leverancier ook steeds complexer. Daarbij kunnen verschillende stakeholders verschillende percepties hebben van welke onderdeel van de inkoop meer of minder belangrijk is, wie de beste partij is om mee samen te werken en wie intern en extern betrokken moet zijn bij de gunning van het contract. Inkoopbeslissingen zijn vaak gecompliceerder dan verwacht en gaan meestal gepaard met toenemende inzichten over het belang van bepaalde waarden.

In Paragraaf 6.2 wordt uiteengezet waarom een aanbestedingsproces moet worden beschouwd als een besluitvormingsproces dat betekenis geeft aan de koppeling tussen vraag en aanbod. Dit wordt *sensemaking* genoemd. Paragraaf 6.3 beschrijft de meest essentiële aanbestedingsprocedures en beslissingen met betrekking tot het aanbestedingsproces. Paragraaf 6.4 illustreert hoe in negen stappen een gunningsmodel kan worden ontwikkeld.

6.2. De aanbesteding als een besluitvormingsproces

De principes van de EU-wetgeving in relatie tot publieke inkoop, zoals gelijke behandeling, transparantie en objectiviteit, moeten altijd worden toegepast op aanbestedingen die door publieke inkopers worden uitgevoerd. Deze wetgeving wordt toegepast om beleid uit te voeren, organisatorische missies zeker te stellen en primaire processen te ondersteunen. Echter, de interpretatie en uitvoering van deze principes kunnen botsen met andere waarden en rationaliteiten die een rol spelen bij inkoopprocessen.

De complexiteit en onzekerheid van het selecteren van een leverancier in het complexe waardenkader van publieke inkoop maakt dat besluitvormers tijd nodig hebben om de werkelijke doelstellingen en mogelijkheden van een aanbestedingsproces te begrijpen (Volker, 2010). Een duidelijk en vooraf gedefinieerd en gestructureerd gunningsmodel kan gelijkheid en eerlijkheid van de procedure waarborgen. De dynamiek van de organisatorische context waarbinnen inkoopbeslissingen worden genomen, kan echter veranderingen veroorzaken in de basisveronderstellingen zoals opgenomen in de uitvraag. Een inkoper is zich vanuit rationeel oogpunt bewust van de kenmerken die de aard van de gunning van een

opdracht met zich meebrengt. Deze doelen zouden daarom theoretisch gezien ook eenvoudig vertaald moeten kunnen worden naar gunningscriteria. Vanuit sociaalpsychologisch perspectief blijkt deze vertaling in de praktijk echter soms moeilijk. Daarom kan het gebeuren dat de besluitvormers zich pas bewust worden van de effecten van de uitvraag *nadat* zij de inschrijvingen van leveranciers hebben ontvangen. Een (te) hoge duurzaamheidseis kan bijvoorbeeld het aantal leveranciers dat interesse heeft in de aanbesteding beperken. Een ander voorbeeld is dat een door de inschrijvers voorgestelde oplossing veel duurder is dan de inkoopafdeling bij de start van de aanbesteding geraamd had. Als dergelijke scenario's zich voordoen kan een inkopende organisatie besluiten de aanbesteding in te trekken en opnieuw aan te besteden met andere gunningscriteria of een hoger budget. Dit zijn geen eenvoudige beslissingen, aangezien opnieuw aanbesteden extra tijd kost en de transactiekosten voor zowel de inkoper als de leverancier verhoogd.

Betekenisverlening in aanbestedingssituaties

Het theoretische concept van *sensemaking*, ofwel betekenisgeving, omvat het proces om iets zinnig te maken (Weick, 1995). Het gaat hierbij om een voortdurende retrospectieve ontwikkeling van aannemelijke beelden die rationaliseren wat mensen doen. *Sensemaking* richt zich op het samenspel van actie en interpretatie in plaats van op de invloed van de rationele evaluatie van keuzes. Dit sociale proces van constructie en reconstructie van betekenis stelt individuen in staat om de wereld als collectief beeld te bezien, te onderhouden en te interpreteren door interactie met anderen. Een besluitvormingsperspectief op inkoop kijkt vooral naar hoe mensen beslissingen maken in de praktijk en welke contextuele kenmerken deze processen beïnvloeden (Volker, 2010). Vanuit dit perspectief kan het bijvoorbeeld zijn dat de informatie waarop de contracteisen zijn gebaseerd verouderd is tegen de tijd dat er een oordeel over de geschiktheid van de offerte wordt geveld. Daarnaast is het goed te realiseren dat in een aanbesteding de alternatieven ontwikkeld worden door de leveranciers die een inschrijving indienen, met slechts beperkte mogelijkheden voor de inkopende organisatie om deze opties te beïnvloeden of sturen.

Het *sensemaking*-proces van de inkoopbeslissing begint met de vertaling van de doelstellingen van de inkopende organisatie in een opdracht en een analyse van de omgeving van het aanbestedingstraject. Tijdens dit proces van betekenisgeving moet een publieke inkoper de onderscheidende dimensies van het domein waarin de leverancier opereert analyseren om de concurrentie te begrijpen. Vanuit een sociaalpsychologisch perspectief vloeit het beoordelen van de kwaliteiten van een offerte echter altijd voort uit de interactie tussen een individuele besluitvormer

en het alternatief dat door de leverancier wordt voorgesteld. Als men bijvoorbeeld nieuwe schoenen wilt kopen verkent men het internet of reclamefolders, past men schoenen in een of meer winkels en/of vergelijkt men een aantal favoriete opties. Dit alles vormt een voorkeur voor een bepaalde optie. Het resultaat is dat er een oordeel wordt geveld over de kwaliteit van de voorgestelde oplossingen in relatie tot de bestaande waarden, structuren, ambities en behoeften van die individuele stakeholder en het potentieel dat men ziet voor de situatie na de inkoop. Dit wordt gewoonlijk vervolgens gedeeld wordt met andere besluitvormers om tot een gedragen inkoopbesluit te komen. Voorbeeld 6.1 is een voorbeeld van hoe dit proces zich ontwikkelde in een aanbesteding voor het ontwerp van een stadhuis. Vanuit de aanbestedingswet - die is gebaseerd op rationele overwegingen - moet dit besluitvormingsproces worden geformaliseerd en van tevoren officieel worden aangekondigd, maar vanuit de sociaalpsychologische werkelijkheid werkt dit niet altijd op deze manier.

Voorbeeld 6.1. Sensemaking in de aanbesteding voor het ontwerp van een nieuw stadhuis

Een gemeente van een middelgrote stad heeft het voornemen om in hun nieuwe stadskantoor met een innovatief kantoorconcept en gedeelde werkplekken te gaan werken. Bij de start van een architectenselectie voor het ontwerp van het nieuwe kantoor, blijkt dat elke werknemer eigenlijk nog steeds voorkeur te hebben voor een eigen kamer. Dit leidt tot een aanzienlijk aantal extra benodigde vierkante meters vergeleken met het oorspronkelijke programma van eisen zoals gebruikt voor het referentieontwerp aan de begin van de aanbesteding. Na een stevig politiek debat en de identificatie van enkele financiële risico's besluit de gemeenteraad om slechts gedeeltelijk een innovatief kantoorconcept te introduceren. Om geld te besparen zal bovendien de lokale bibliotheek ook gebruik gaan maken van het kantoor. Hierdoor veranderen de eisen zoals gecommuniceerd aan het begin van de aanbesteding en de bijbehorende budgetten in dezelfde periode dat de aanbesteding werd aangekondigd.

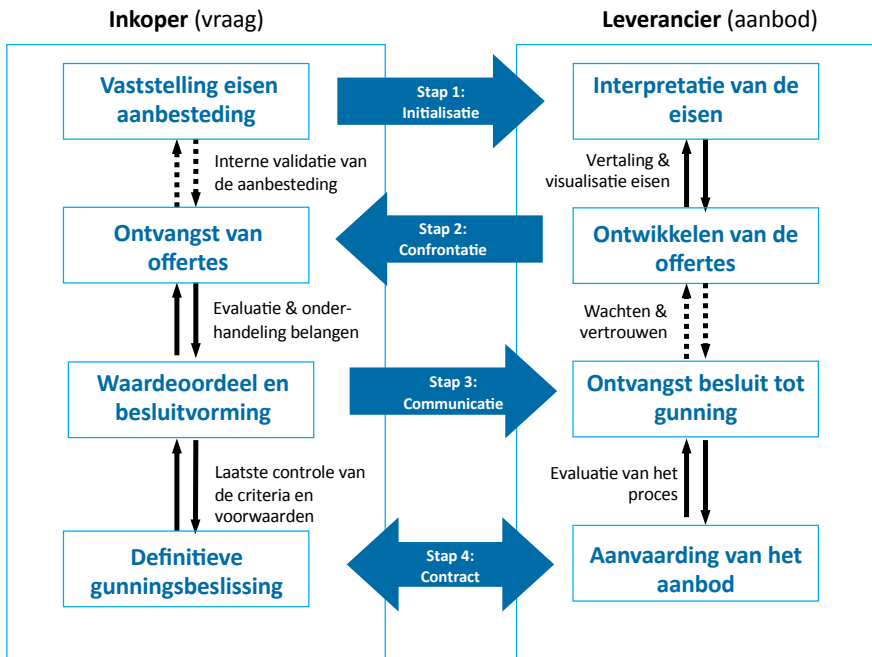
Nadat de architecten hun ontwerpplannen hebben ingeleverd, wijst de gemeente een speciale beoordelingscommissie aan om de inschrijvingen te beoordelen op basis van een goed gestructureerd en transparant beoordelingsprotocol. Tijdens het beoordelingsproces gaan de besluitvormers na in

welke mate de voorstellen voldoen aan de criteria die in de aanbestedingsdocumenten zijn gecommuniceerd. Tijdens dit proces wordt zichtbaar dat een besluitvormer met een architectuurachtergrond meer belang hecht aan de feedback van de architectengemeenschap dan in die van de potentiële gebruikers, terwijl de vertegenwoordiger van de ambtenaren met name geïnteresseerd is in de functionaliteit en de esthetiek van de voorgestelde ontwerpen. De projectleider richt zich tijdens de beoordeling vooral op de efficiëntie en effectiviteit van het bouwproces en de gedeelde kantoorruimten, terwijl het hoofd onderhoud en beheer zich met name bezighoudt met de bouwkwaliteit en duurzaamheid. De uiteindelijke gunningsbeslissing wordt ingegeven door een rapport waarin de diversiteit van de argumentatie van de commissieleden mooi zijn geïntegreerd.

Vraag en aanbod op elkaar afstemmen

Het is belangrijk om te beseffen dat tijdens een aanbesteding de waarden van een inkopende organisatie (de vraagzijde) worden gekoppeld aan de mogelijkheden die worden aangeboden door de leverancier (de aanbodzijde), die op hun beurt moeten worden gekoppeld aan de specifieke doelen en plannen van de afnemende partij (Volker, 2010). Het *sensemaking*-proces als interactie tussen vraag en aanbod is gevisualiseerd in Figuur 6.1. De linkerkant van het figuur geeft de besluitvormingsstappen weer vanuit het perspectief van een inkoper, beginnend met de initialiseringsfase van het vaststellen van de aanbestedingseisen en criteria die in een opdrachtomschrijving of ambitiedocument moeten worden opgenomen (stap 1). Deze eisen en criteria moeten gebaseerd zijn op de mogelijkheden van vraag en de aanbodzijde. Voor het voorbeeld van de schoenen betekent dit dat een inkopende partij online en fysiek op zoek gaat om te kijken welke producten allemaal aangeboden worden. Vervolgens worden de offertes ontvangen op basis van de aanbestedingseisen en criteria (stap 2). De inkopende organisatie begint dan met waardeoordelen en besluitvorming vanuit de individuele leden van een beoordelingscommissie, om deze vervolgens voor te leggen aan de groep voor een collectief besluit (stap 3) om de opdracht vervolgens te gunnen aan de leverancier met de beste inschrijving (stap 4). De rechterzijde van het figuur geeft het perspectief van de leverancier weer. Voor hen begint het aanbestedingsproces met de interpretatie van de aanbestedingsopdracht en de ambities van de inkoper (stap 1), gevolgd door de interpretatie, vertaling en visualisatie van het voorgestelde werk, de levering of de dienst. De offertes die door de leveranciers worden ontwikkeld tonen de inkoper met de

verschillende inkoopopties (stap 2). Terwijl de inkopende partij alle inschrijvingen beoordeelt, moet de leverancier wachten tot een gunningsbeslissing door de inkopende partij wordt gecommuniceerd en verwerkt (stap 3). Als geen van de andere inschrijvers klaagt wordt de opdracht definitief gegund aan de leverancier met de beste inschrijving (stap 4). Deze vier stappen laten zien hoe de interactie tussen potentiële leveranciers en de inkopende partij zowel het verloop als de uitkomst van het aanbestedingsproces kan beïnvloeden als zowel de juridische condities als de sociale dynamiek van de aanbesteding worden onderkend.



Figuur 6.1 Het besluitvormingsproces van een aanbesteding als resultaat van de interactie tussen vraag en aanbod (Volker, 2010)

Spanningen in aanbestedingsbesluiten

Inkoopbeslissingen kunnen in de publieke sector gepaard gaan met emoties die worden getriggerd door interacties tijdens het aanbestedingsproces, de verscheidenheid aan betrokken besluitvormers en de politieke en maatschappelijke context waarin zij opereren (Volker, 2010). Hoewel aanbestedingsprocessen transparant, objectief, niet-discriminerend en proportioneel

moeten zijn, kan het opbouwen van vertrouwen tussen de inkopende organisatie en de leverancier een belangrijk onderdeel van de aanbesteding zijn. Een bepaalde mate van interactie tussen de inkopende partijen en leveranciers - bijvoorbeeld door middel van interviews met belangrijke vertegenwoordigers van de partijen - kunnen inkopers en leveranciers in staat stellen om aannames te valideren. Dergelijke discussies tussen beide partijen kunnen de interpretatie en waarde van de eisen en inschrijvingen in een aanbestedingsproces veranderen. De relatief zachte en ambigue kenmerken van deze interacties kunnen leveranciers echter ook het gevoel geven dat zij ongelijk worden behandeld, en dergelijke beoordelingen kunnen als subjectief worden opgevat. Tevens bestaan risico's van corruptie en bevoordeling van reeds gevestigde leveranciers. Het betrekken van onafhankelijke experts of externe inkoopprofessionals in het aanbestedingsproces kan helpen dit te voorkomen. Hun oordelen worden vaak makkelijker geaccepteerd door andere belanghebbenden, zoals burgers of politieke partijen. Gelukkig leiden aanbestedingsprocessen ook vaak tot tevredenheid bij inkopers en leveranciers met betrekking tot de uitkomst van het selectieproces, omdat men in de loop van het proces gewend raakt aan de beslissing en zij zichzelf kunnen gaan beschouwen als toekomstige partners voor de levering of ontwikkeling van specifieke werken, leveringen of diensten.

De besluitvorming in een inkoopproces kan ook ingewikkeld zijn vanwege het feit dat een object heel verschillende dingen kan betekenen voor verschillende mensen. Verschillende besluitvormers kunnen eenzelfde object op verschillende manieren zien, afhankelijk van hun competenties, verantwoordelijkheden, en hun technische belangen. Door de complexiteit van het onderwerp waarop een inkoopbeslissing wordt genomen kan het moeilijk zijn de juiste mensen op het juiste moment erbij te betrekken. Bijvoorbeeld bij de inkoop van nieuwe software zal de directeur van de IT-afdeling waarschijnlijk niet actief meeschrijven aan de aanbestedingsdocumenten. Maar het is vanwege zijn of haar expertise wel belangrijk om deze persoon op een andere manier bij het aanbestedingsproces te betrekken. Bij grote aanbestedingen wordt een inkoopproces vaak begeleid door een stuurgroep. Dergelijke stuurgroep bestaat gewoonlijk uit de lijnmanagers van de organisatie (zoals de bovengenoemde IT-directeur) en verschillende andere belangrijke interne *stakeholders*. Omdat sommige aanbestedingen meerdere doelen nastreven kan het soms lastig zijn een goed oordeel te vormen. Dit wordt versterkt door het feit dat maatschappelijke verantwoordelijkheid en duurzaamheid steeds prominenter publieke waarden worden die moeten worden meegenomen in publieke inkoop. Al deze perspectieven en publieke waarden moeten in de

aanbesteding tegen elkaar worden afgewogen om tot een eindoordeel over de kwaliteit van de voorgestelde oplossing van een leverancier of de leverancier zelf te kunnen komen. Een gunningsbesluit moet dan ook niet alleen worden beschouwd als een rationeel beoordelingsproces, maar ook als een holistisch oordeel over de kenmerken van een potentiële leverancier.

6.3. Aanbestedingsprocedures en het aanbestedingsproces

Aanbestedingsprocedures

Een aanbesteding is een procedure waarbij verschillende partijen worden uitgenodigd om naar een opdracht te dingen. Zoals in Hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, bevat de aanbestedingswet verschillende soorten procedures voor aanbestedingen met een contractwaarde boven bepaalde drempelbedragen. Elke procedure heeft zijn eigen vereisten die betrekking hebben op de doelstellingen en voorwaarden van de inkoop. Voor aanbestedingen met een contractwaarde onder de drempelbedragen zijn alleen de beginselen inzake overheidsopdrachten (zoals transparantie en objectiviteit), de aanbestedingswetgeving en het organisatiebeleid van toepassing. Er zijn geen aanvullende beperkingen met betrekking tot de wijze waarop een aanbestedingsprocedure moet worden georganiseerd. Dit kan in het voordeel van de inkopers worden gebruikt, bijvoorbeeld door alleen maatschappelijkverantwoorde of duurzame leveranciers uit te nodigen om een offerte in te dienen en daarmee te voorkomen dat leveranciers met hoge externe kosten (bijv. hoge broeikasgasemissies) de opdracht winnen.

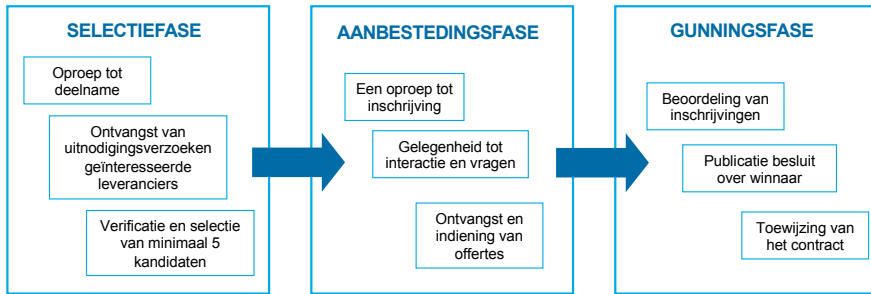
De meest gebruikelijke Europese aanbestedingsprocedures zijn de openbare procedure (ongeveer 80%) en de niet-openbare procedure (ongeveer 5%), al verschilt deze verhouding enigszins per sector en land. Andere aanbestedingsprocedures zijn onderhandelingsprocedures, concurrentiegerichte dialoog, innovatiepartnerschap en aanbestedingsprocedures die niet openstaan voor concurrentie (Arrowsmith, 2014). De mededingingsprocedure met onderhandeling, concurrentiegerichte dialoog en innovatiepartnerschap zorgen, zeker vergeleken met de openbare en niet-openbare procedures, voor meer ruimte voor interactie tussen inkopende organisaties en leveranciers. Voor de meeste sectoren zijn deze procedures echter alleen toegestaan in meer uitzonderlijke gevallen van complexe of unieke projecten. Voor inkoop in de defensie en nutssector bestaan geen beperkingen voor de onderhandelingsprocedure (met voorafgaande kennisgeving). Voor sociale en andere specifieke diensten kan een inkoper zijn

eigen procedure ontwikkelen, met bijvoorbeeld verschillende gespreksronden waarin de mogelijkheden om aan de behoefte te voldoen kunnen worden verkend.

Welke aanbestedingsprocedure de voorkeur heeft verschilt veelal per sector (de hoeveelheid leveranciers; hoe concurrerend of specifiek zijn de leveranciers) en per type aanbesteding (het soort diensten, leveringen of werken dat moet worden geleverd; hoe complex of onderscheidend zijn deze). Bij de inkoop van een complexer product, zoals de ontwikkeling van een nieuw softwaresysteem voor het ministerie van Defensie, geven inkopers bijvoorbeeld vaak de voorkeur aan een zwaardere selectiefase en meer interactie met de potentiële leveranciers, dan bij een standaard aanbesteding voor de levering van kantoorbenodigdheden. Voordat een aanbesteding formeel van start gaat is het dan ook raadzaam een marktverkenning en marktconsultatie uit te voeren om de ambities van de voorgenoemde aanbesteding beter toe te kunnen lichten en de leveranciers gerichte vragen te kunnen stellen. Door een marktconsultatie kan de inkoper ook meer te weten komen over mogelijke alternatieven en hoe deze te beoordelen.

Verskillende fasen van een aanbestedingsproces

Om een aanbesteding formeel te starten, moet de aanbesteding gepubliceerd worden door middel van een 'aankondiging van een opdracht' in het openbare Europese inkoopplatform voor overheidsopdrachten Tender Electronic Daily (TED) en op een nationaal platform, zoals TenderNed. Door het gebruik van TED wordt de potentiële leveranciersmarkt uitgebreid tot de gehele Europese Unie, hoewel in de praktijk veelal alleen nationale leveranciers of internationale leveranciers met een lokale vestiging deelnemen aan de aanbesteding als inschrijver. In de aankondiging vermelden de inkopers criteria of vereisten, het minimumaantal kandidaten dat zij voornemens zijn uit te nodigen voor een niet-openbare procedure (gewoonlijk ten minste vijf) en, in sommige gevallen, het maximum aantal kandidaten. Bij een openbare procedure mag elke leverancier een volledige inschrijving indienen. Bij een niet-openbare procedure mag elke leverancier een verzoek om deel te nemen indienen, maar mogen alleen door de aanbestedende dienst uitgenodigde leveranciers daadwerkelijk een inschrijving indienen. In Figuur 6.2 zijn de fasen van een niet-openbare aanbestedingsprocedure gevisualiseerd. Een niet-openbare procedure bestaat uit twee fasen: een selectiefase en een gunningsfase. Bij een openbare procedure worden de selectie- en gunningsfase gecombineerd, wat betekent dat de ingediende inschrijvingen op hetzelfde moment worden beoordeeld op geschiktheid, prijs, kwaliteit en impact. Alle aanbestedingsprocedures worden afgesloten met een gunningsfase.



Figuur 6.2 Fasen en activiteiten van een niet-openbare procedure

Tijdens de selectiefase moeten inkoopende organisaties eerst de geschiktheid van de potentiële leveranciers controleren. Alle geschikte leveranciers gaan door naar de volgende fase, of alleen de meest geschikte leveranciers worden geselecteerd aan de hand van selectiecriteria, gewichten, scoringsmethoden en een selectiemethode. Selectiecriteria zijn algemene criteria die niet rechtstreeks verband houden met het onderwerp van de opdracht, zoals normen voor milieubeheer, kwaliteitsborging, referenties, enzovoort.

Aan het begin van de gunningsfase deelt de inkoop de relevante inkoopdocumenten voor deze fase. Op basis van deze documenten kunnen leveranciers een inschrijving indienen. Voorafgaand aan de gunningsfase is het toegestaan om een aanvullende marktconsultatie te houden met de voorgeselecteerde leveranciers. Het voordeel van een dergelijke marktconsultatie is dat de deelnemers, omdat ze al zijn voorgeselecteerd, nauwer bij het project betrokken zullen zijn. De inschrijving - die bijvoorbeeld bestaat uit een plan van aanpak en een prijsopgave - moet binnen een strikte termijn worden ingediend. Soms kunnen leveranciers deze inschrijvingen toelichten in een persoonlijke presentatie, in andere gevallen zullen de inschrijvingen voor zichzelf moeten spreken. Tijdens de aanbesteding is het belangrijk dat alle vragen van leveranciers zo duidelijk mogelijk worden beantwoord, en dat leveranciers de gelegenheid krijgen om vervolgvragen te stellen. In het algemeen kunnen de meeste vragen zo worden gesteld en beantwoord dat geen vertrouwelijke informatie over de leverancier wordt gedeeld. Indien de leverancier toch een zeer specifieke vraag heeft, is het toegestaan een vertrouwelijke vraag te stellen. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen statische interactie ter verduidelijking van de inkoopdocumenten door vragen te stellen en te beantwoorden, en een dynamische dialoog waarin ideeën worden uitgewisseld. In de praktijk wordt bijna altijd gebruik gemaakt

van schriftelijke vragen en antwoorden. Andere vormen van interactie, zoals een presentatie door de inkoper tijdens een informatiebijeenkomst en bezoeken aan referentieprojecten of leveranciers, zijn in sommige domeinen gebruikelijker dan in andere.

In de gunningsfase gebruikt de aanbestedende dienst het gunningsmodel om uit de geldige inschrijvingen een winnaar te kiezen. De opdracht kan worden gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, de laagste kosten via een levenscycluskostenbenadering, of de laagste prijs. Als de aanbestedende dienst de beste prijs-kwaliteitverhouding gebruikt, is een gunningsmodel met gunningscriteria, gewichten, scoringsmethoden en een gunningsmethode vereist. De gunningscriteria moeten verband houden met het voorwerp van de overheidsopdracht in kwestie. Voorbeelden zijn kwaliteit, prijs, technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, milieukenmerken en sociale kenmerken. Alle inschrijvers krijgen van de inkoper feedback op hun inschrijving. De inkoper motiveert ook de gunningsbeslissing naar buiten toe. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd hoe een gunningsmodel kan worden ontwikkeld dat de beslissingen ondersteunt die in het aanbestedingsproces genomen moeten worden.

6.4. Het ontwerpen van gunningsmodellen

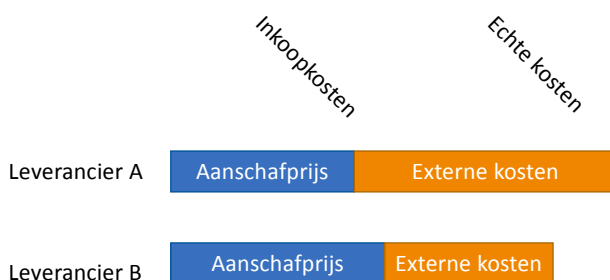
Veel organisaties in de publieke sector worstelen met het maken en uitleggen van goede en doordachte leverancierskeuzes. Zeker het gebruik van duurzame en sociale criteria kan een uitdaging zijn in het aanbestedingsproces omdat die van nature vaak abstracter en moeilijker te meten zijn dan monetaire waarden zoals prijs of tastbare waarden zoals technische belastbaarheid (de Boer, Linthorst, Schotanus, & Telgen, 2006). Desondanks is het voor publieke inkopers belangrijk om dergelijke aspecten mee te nemen, zoals geïllustreerd wordt in voorbeeld 6.2.

Voorbeeld 6.2 Werkelijke prijs versus alleen de aanschafprijs

Dit voorbeeld illustreert hoe belangrijk het is de werkelijke prijs van een aanbesteding in aanmerking te nemen. De werkelijke prijs van een aanbesteding omvat niet alleen de aanschafprijs inclusief en de gebruikskosten, maar ook de externe kosten. Externe kosten zijn kosten die voor anderen of voor de samenleving ontstaan en die niet in de aanschafprijs en de gebruikskosten zijn opgenomen. Voorbeelden van externe kosten

zijn de uitstoot van broeikasgassen of onderbetaling van personeel. Er kunnen ook externe voordelen verbonden zijn aan een inschrijving. Die zijn eenvoudiger om mee te nemen. Zij maken doorgaans onderdeel uit van het kwaliteitsdeel van de inschrijving van een leverancier. Let hierbij wel op dat het voor rationele leveranciers voordelig is om externe voordelen te adverteren en externe kosten te verbergen.

Figuur 6.3 toont twee leveranciers met verschillende aanschafprijzen en verschillende externe kosten. Als we ervan uitgaan dat het kwaliteitsniveau van beide inschrijvingen gelijk is, zou de duurzaamste of meest sociale optie leverancier B zijn. Als echter alleen naar prijs en kwaliteit wordt gekeken, zou leverancier A worden gekozen. Overigens is het vaak het geval dat leverancier A een goedkopere prijs kan aanbieden dan leverancier B, omdat leverancier B kosten moet maken om externe kosten te voorkomen. Het is dus van belang dat inkopers vooraf alleen duurzame en sociale leveranciers zoals leverancier B selecteren, waardoor leveranciers zoals leverancier A niet doorgaan naar de gunningsfase. Als alternatief kan men eisen en gunningscriteria met betrekking tot externe kosten opnemen, wat de lagere integrale kosten van leverancier B in vergelijking met leverancier A belooft.



Figuur 6.3 Voorbeeld van verschillende prijzen en externe kosten van leveranciers

Deze sectie beschrijft negen stappen om een gunningsmodel te ontwerpen waarbij inkopers de beste inschrijving kunnen kiezen op basis van de beste-prijs kwaliteit-verhouding. Dit zijn:

1. Kennen van vraag en aanbodmogelijkheden.
2. Kiezen van het hoofdgunningscriterium.
3. Ontwerpen van selectie- en gunningscriteria.
4. Toekennen van gewichten.
5. Opstellen van scoringsmethoden.
6. Kiezen van een selectie- en gunningsmethode.
7. Simuleren van inschrijvingen en bijstellen van het gunningsmodel.
8. Beoordelen van aanvragen tot deelnemingen en inschrijvingen.
9. Motiveren van de gunningsbeslissing.

Zoals hieronder geïllustreerd kunnen alle stappen invloed hebben op hoe leveranciers hun inschrijving samenstellen en welke inschrijving als de beste wordt gezien.

Stap 1: Kennen van vraag en aanbodmogelijkheden

Voordat een inkoper een gunningsmodel kan ontwikkelen moet men begrijpen wat er nodig is en wat de markt te bieden heeft. Een inkoper heeft verschillende mogelijkheden om bestaande kennis over vraag en aanbod te verbeteren, zoals een spendanalyse uitvoeren, spreken met gebruikers, de markt verkennen, het houden van een markt- en opdrachtgeversconsultatie, en het in dienst nemen of inhuren van experts. Als het onmogelijk is om met behulp van deze instrumenten een gunningsmodel te ontwikkelen is een openbare of niet-openbare procedure ongeschikt en moet een onderhandelingsprocedure of een concurrentiegerichte dialoog worden overwogen. Een andere mogelijkheid is dat de inkoper ervoor kiest het contract te gunnen op basis van de kwaliteiten van de beoogde leverancier partner (bijvoorbeeld het vermogen om samen te werken) in plaats van op basis van kwaliteiten die verband houden met de specifieke inkoop. Nadat de meest geschikte leverancier is gecontracteerd, bestaan meer mogelijkheden om samen te werken aan de uitwerking van plannen voor de vereiste werken, leveringen of diensten.

Stap 2: Kiezen van het hoofdgunningscriterium

Een inkoper moet beslissen op welke basis de opdracht aan de leverancier zal worden gegund. Voor het kiezen van de economisch meest voordelige inschrijving

(EMVI) kan een inkoper gebruik maken van een van de drie hoofdgunningscriteria: de beste prijs-kwaliteitverhouding, de laagste levenscycluskosten of de laagste prijs. Bij de beste prijs-kwaliteitverhouding gunnen inkopers een opdracht op basis van prijs- en kwaliteitscriteria of alleen op basis van kwaliteitscriteria. In dit laatste geval wordt de prijs door de inkoper bepaald in de aanbestedingsdocumenten. Gemiddeld is ongeveer de helft van alle Europese aanbestedingen gebaseerd op de beste prijs-kwaliteitverhouding. In de andere helft wordt gegund op basis van de laagste prijs. Er bestaan hierin echter grote verschillen tussen de EU-lidstaten. In Frankrijk en Nederland, is de beste prijs-kwaliteitverhouding bijvoorbeeld populair, terwijl in Duitsland en verschillende Oost-Europese landen de laagste prijs methode de standaard is. In dit boek wordt het woord (maatschappelijke) impact vaak toegevoegd aan beste prijs-kwaliteitverhouding, wat feitelijk resulteert in beste prijs-kwaliteit-impactverhouding. Maatschappelijke impact of externe kosten kunnen worden beschouwd als onderdeel van de kwaliteitscriteria, maar vanwege de verschillen tussen de kwaliteit van een inkoop (zoals de prestaties van een laptop) en de externe impact ervan op de samenleving (zoals de uitstoot van broeikasgassen die door de productie en gebruik hiervan wordt veroorzaakt), kunnen kwaliteit en impact ook als afzonderlijke onderwerpen worden gezien. Bij 'laagste levenscycluskosten' gunnen inkopers een contract op basis van de laagste kosten gedurende de volledige levensduur van het ingekochte werk, levering of dienst, variërend van de inkoopprijs, onderhoudskosten tot externe kosten als broeikasgasemissies. Hoewel online verschillende hulpmiddelen beschikbaar zijn, kan laagste-levencyclusbekostiging een ingewikkelde methode zijn om toe te passen, omdat het lastig blijkt om alle aan een aanbesteding gerelateerde kosten te kwantificeren. De methode wordt dan ook zelden gebruikt in de publieke inkooppraktijk.

Bij een laagste prijs methode gunnen inkopers een opdracht aan een leverancier alleen op basis van de prijs. Een groot risico van de laagste prijs is dat leveranciers worden gekozen met hogere externe kosten of met lagere kwaliteitsnormen. Voor eenvoudige basisproducten of voor aanbestedingen waarbij geen kwaliteits-, milieu- en sociale verschillen tussen leveranciers worden verwacht, kan dit een geschikte methode zijn. De methode is eenvoudig toe te passen en minder corruptie- en fraudegevoelig dan methoden waarbij kwalitatieve gunningscriteria worden gehanteerd. Het kan ook een geschikte methode zijn wanneer de inkoper over (ingehuurde) specifieke kennis beschikt en de specificaties voorschrijft. Zo kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat een nieuwe brug volgens een bepaald ontwerp moet worden gebouwd en dat gerecycleerde materialen moeten worden

gebruikt. Een voorgeschreven ontwerp beperkt doorgaans de innovatie, maar het verlaagt ook de transactiekosten en maakt het voor het mkb gemakkelijker om aan aanbestedingen deel te nemen. Als een inkopende organisatie alleen de laagste levenscycluskosten of de laagste prijs gebruikt om een opdracht te gunnen, is stap 3 en verder niet nodig. In Nederland moet in deze situatie wel expliciet worden gemotiveerd waarom geen gebruik wordt gemaakt van de beste prijs-kwaliteit verhoudingsmethode.

Stap 3: Ontwerpen van selectie- en gunningscriteria

Als inkopers weten wat er te koop is, kunnen zij gaan nadenken over de keuze van de selectiecriteria (indien van toepassing in de gekozen aanbestedingsprocedure) en gunningscriteria die men tijdens de aanbesteding wil toepassen. Selectiecriteria en gunningscriteria zijn zeer verschillend en mogen niet met elkaar worden verward. In de selectiefase is het de bedoeling leveranciers te selecteren die volgens algemene kenmerken capabel zijn. Het moet voor leveranciers betrekkelijk eenvoudig zijn om een verzoek tot deelneming tijdens de selectiefase in te dienen en de prijs is hierin geen criterium. In de gunningsfase wordt de beste inschrijving geselecteerd die is ontvangen van de voorgeselecteerde (en capabel bevonden) leveranciers op basis van prijs en specifieke eigenschappen die gerelateerd moeten zijn aan het onderwerp van de betreffende overheidsopdracht (Arrowsmith, 2014). In de praktijk worden criteria vaak gekopieerd van de vorige aanbesteding, of zijn ze het resultaat van brainstormsessies. Dit kan resulteren in een brede set van (sub)criteria die niet altijd onderscheidend zijn en kunnen overlappen. Er zijn diverse technieken beschikbaar om overlap te voorkomen, zoals het gebruik van boomstructuren of een doelentechniek. Dit laatste houdt in dat de oorspronkelijke (beleids)doelstellingen met betrekking tot een aanbesteding worden vertaald naar eisen en criteria. De vereenvoudigde doelstellingen van een aanbesteding voor een openbaar vervoer concessie kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een eerlijke prijs, meer mensen die het openbaar vervoer gebruiken in plaats van de auto, de inzet van zero-emissie bussen en verminderde CO₂-uitstoot in de bedrijfsvoering die indicatief kan worden gemeten met een instrument als de CO₂-prestatieladder (zie Voorbeeld 6.3).

Voorbeeld 6.3 Het verminderen van CO₂-uitstoot door inkoop met een prestatieladder

De CO₂-prestatieladder is een instrument dat organisaties helpt hun CO₂-emissies in de organisatie, in projecten en in de bedrijfssector te verminderen. Elke organisatie die is gecertificeerd wordt jaarlijks geaudit door onafhankelijke en geaccrediteerde certificerende instellingen. Met deze audits toont een gecertificeerde organisatie aan dat de CO₂-prestatieladder in haar bedrijfsvoering en projecten is geïmplementeerd. Bovendien worden de gecertificeerde organisaties jaarlijks beoordeeld op hun ambities en initiatieven om de CO₂-uitstoot te verminderen en op continue verbetering. Gecertificeerde organisaties kunnen hiervoor beloond worden in gunningsmodellen. Hoe hoger het niveau dat een organisatie heeft op de CO₂-prestatieladder, hoe hoger het gunningsvoordeel. De inkoper bepaalt het gunningsvoordeel dat een organisatie op elk niveau van de CO₂-prestatieladder kan krijgen. Het instrument wordt dus zowel als CO₂-managementsysteem als inkoopinstrument gebruikt. Op die manier stimuleert de inkoper gecertificeerde organisaties om ambitieus te blijven in hun inspanningen de CO₂-uitstoot te verminderen.

Criteria kunnen kwantitatief zijn (zoals prijs) of kwalitatief (een plan van aanpak bijvoorbeeld). Voor selectie- en gunningscriteria worden meerdere vereisten toegepast, inclusief de volgende:

- Criteria zijn niet discriminatoir.
- Gunningscriteria zijn te beoordelen en monitoren, zowel tijdens de beoordelingsfase als gedurende de duur van het contract.
- Het aantal kwalitatieve criteria moet worden beperkt om te hoge transactiekosten voor leveranciers en beoordelaars te voorkomen. Bepaalde aspecten die niet onderscheidend zijn of te gedetailleerd voor de aanbesteding, kunnen door de winnende leverancier tijdens een verificatie- of concretiseringsfase worden uitgewerkt.
- Het is toegestaan om criteria tijdens een aanbesteding naar aanleiding van vragen van leveranciers aan te scherpen, maar grotere wijzigingen kunnen leiden tot een verlenging van de uiterste termijn voor het indienen van inschrijvingen.
- Het is niet toegestaan criteria te wijzigen na het verstrijken van de deadline voor het indienen van inschrijvingen.

Ten slotte is het belangrijk dat de criteria in de aanbestedingsdocumenten duidelijk en uitvoerig worden toegelicht. Een mogelijke structuur voor de beschrijving van kwalitatieve criteria is opgenomen in Voorbeeld 6.4.

Voorbeeld 6.4 Gunning van een openbaar vervoer concessie

- **Doelstelling**
Het gebruik van het openbaar vervoer laten toenemen zonder mensen het openbaar vervoer in te trekken die nu fietsen of lopen naar hun bestemming.
- **Benodigde informatie**
Graag ontvangen wij: (1) een dienstregeling; (2) een netwerkkaart; (3) een toelichting op de verschillen tussen de nieuwe en de huidige dienstregeling; en (4) een bewijs waarom de plannen realistisch zijn en zullen bijdragen aan de doelstelling. Maximaal 10 pagina's zijn toegestaan.
- **Beoordelingsmethode**
Inschrijvingen die specifiek zijn, die aantonen dat ze realistisch zijn en de doelstelling verwezenlijken, krijgen betere scores. Bepaalde combinaties van beoordelingen leiden tot specifieke scores: een bod dat niet specifiek is zal als onvoldoende worden beoordeeld; een bod dat specifiek is, maar geen bewijs met betrekking tot realiteit en effectiviteit levert zal als voldoende worden beoordeeld; en een bod dat specifiek is en laat zien dat het realistisch en effectief is zal als zeer goed worden beoordeeld.

Stap 4: Toekennen van gewichten

De inkoper moet het relatieve gewicht van elk van de criteria die zijn gekozen om de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding te bepalen vermelden. Wanneer om aantoonbare, door de aanbestedende dienst vastgestelde redenen geen gewichten vastgesteld kunnen worden, moeten de criteria in afnemende volgorde van belangrijkheid vermeld worden. Niet alle criteria hoeven hetzelfde gewicht te krijgen. Het gewicht van de verschillende aspecten (prijs, kwaliteit en/of maatschappelijke impact) wordt toegekend op basis van de specifieke context

van het werk, de levering of de dienst die wordt aanbesteed. In bepaalde situaties is kwaliteit bijvoorbeeld belangrijker dan kosten, en zullen de kwaliteitscriteria zwaarder wegen dan de prijs.

Voor mensen die relatief onervaren zijn in het inkopen, is het gewicht van de criteria vaak de belangrijkste indicator voor het belang van een criterium. De aankondigingsformulieren op Tenders Electronic Daily (TED) suggereren dit ook. Zoals uit stap 5 en 6 blijkt, is dit echter niet altijd het geval. Het gebruik van een 'drempel' voor een criterium een bepaalde gunningsmethode kan ook de leverancierskeuze in grote mate beïnvloeden.

Het bepalen van het gewicht kan een uitdagende taak zijn voor een inkoopteam, aangezien vaak een afweging moet worden gemaakt tussen verschillende beleidsdoelstellingen. In de praktijk worden verschillende methoden gebruikt om het gewicht te bepalen. Het kan het resultaat zijn van *business case* berekeningen, waarbij criteria die de meeste waarde toevoegen een hoger gewicht krijgen. Het kan ook het resultaat zijn van het opstellen van fictieve inschrijvingen en een bespreking in een inkoopteam over de mate waarin de fictieve inschrijvingen de 'juiste' score krijgen, afhankelijk van de verschillende gewichten. Tenslotte kan het Analytisch Hiërarchie Proces (AHP) worden gebruikt om de initiële gewichten te bepalen. AHP erkent dat onze hersenen moeite hebben met het vergelijken van het belang van drie of meer criteria tegelijkertijd. Om een betrouwbare beslissing te nemen, vergelijkt AHP elk criterium daarom paarsgewijs met elk ander criterium. Dit kan gedaan worden met verschillende schalen (bijv. een 5-puntenschaal of een 9-puntenschaal) waarbij het inkoopteam voor elk criteriapaar aangeeft of zij even belangrijk zijn dan wel of het ene criterium iets tot zeer veel belangrijker is dan het andere. AHP-tools zijn gratis beschikbaar op het internet.

Stap 5: Opstellen van scoringsmethoden

Met scoringsmethoden wordt voor elk criterium een score toegekend aan de inschrijvingen van de leveranciers. Scoringsmethoden kunnen kwalitatief of kwantitatief zijn en absoluut of relatief. Alle typen worden hieronder nader toegelicht.

Kwalitatieve scoringsmethoden worden gebruikt voor de beoordeling van plannen, ontwerpen, interviews, enzovoort. Dergelijke scores kunnen relatief of absoluut worden bepaald. Een voorbeeld van een relatieve methode is het aangeven dat leverancier A veel beter scoort op criterium 1 dan leverancier B. Bij methoden als

de *Gewogen Factormethode* (GwF) worden kwalitatieve scores met een absolute scoretabel bepaald. Een voorbeeld van een absolute scoretabel voor het beoordelen van kwaliteit is weergegeven in Tabel 6.1. De in de tabel gebruikte scoringsniveaus komen overeen met onderzoek dat suggereert dat mensen in het algemeen vier basisniveaus van kwaliteitsbeoordeling gebruiken: ondermaatse prestatie, basisprestatie, toegevoegde waarde, en uitmuntend (Walden et al., 1993).

Kwalitatieve beoordeling per criterium	Score
Draagt zeer goed bij aan de realisatie van de doelstelling (uitmuntend)	100%
Draagt goed bij aan de realisatie van de doelstelling (toegevoegde waarde)	80%
Draagt in voldoende mate bij aan de realisatie van de doelstelling (basisprestatie)	40%
Draagt niet of onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling (ondermaatse prestatie)	0%

Tabel 6.1 Voorbeeld van een scoretabel

Let op: de scores in tabel 6.1 zijn niet lineair. De inkoper geeft hiermee aan dat goed 'goed genoeg' is: inschrijvingen van zeer goede of uitstekende kwaliteit worden beloond, maar wel maar een klein beetje, aangezien het verschil met goed en zeer goed slechts 20% is, terwijl het verschil tussen voldoende en goed 40% is. De toepassing van een dergelijke methodiek op aanbestedingen kan een eenvoudige techniek zijn die kan bijdragen tot hetzij lagere prijzen, hetzij een grotere milieu- en sociale impact. Dit komt doordat er voor leveranciers weinig of geen stimulans is om zeer goede kwaliteit aan te bieden. In plaats daarvan hebben zij meer financiële ruimte om hun positieve milieu- en sociale effecten te vergroten of hun prijs te verlagen.

In de praktijk worden veel verschillende soorten scoretabellen gebruikt. Hoewel geen wetenschappelijk bewijs bestaat voor welke scoringstabel tot de hoogste inschrijvingskwaliteit leidt, is het belangrijk dat de scoremarges voor verschillende soorten criteria vergelijkbaar zijn. Als bijvoorbeeld het scorebereik voor kwaliteit wordt toegekend aan de hand van Tabel 6.2 (in tegenstelling tot Tabel 6.1), is het waarschijnlijk dat de scores van de meeste leveranciers tussen 80% (goed) en 50% (onvoldoende) zullen liggen. Dit betekent dat het scoringsbereik voor kwaliteit beperkt is (ongeveer 30%), wat het voor leveranciers lastig maakt om zich op kwaliteit te onderscheiden. Dit is vooral het geval wanneer leveranciers voor prijs wel tussen 0% en 100% kunnen scoren. Een kleinere scorering voor kwaliteit verlaagt het belang van een criterium op dezelfde manier als een lager gewicht.

Kwalitatieve beoordeling per criterium	Score
Draagt uitstekend bij aan de realisatie van de doelstelling	100%
Draagt zeer goed bij aan de realisatie van de doelstelling	90%
Draagt goed bij aan de realisatie van de doelstelling	80%
Draagt ruim voldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	70%
Draagt voldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	60%
Draagt onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	50%
Draagt zwaar onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	40%
Draagt zeer zwaar onvoldoende bij aan de realisatie van de doelstelling	30%
Draagt slecht bij aan de realisatie van de doelstelling	20%
Draagt zeer slecht bij aan de realisatie van de doelstelling	10%

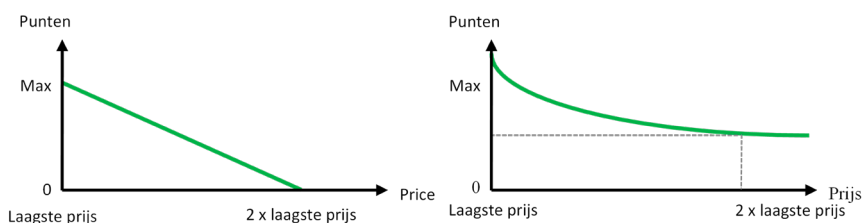
Tabel 6.2 Slecht voorbeeld van een scoretabel voor kwaliteit of impact

Kwantitatieve scoringsmethoden worden gebruikt voor de beoordeling van kwantitatief meetbare kwaliteiten zoals prijzen, levertijden, CO₂-reducties, enzovoort. Net als kwalitatieve criteria kunnen kwantitatieve criteria relatief of absoluut worden beoordeeld. Een voorbeeld van een populaire lineaire relatieve scoremethode voor prijs is:

$$2 \times \text{punten} - \frac{\text{Prijs leverancier } i}{\text{Laagste prijs}} \times \text{punten}$$

Een voorbeeld van een kromme relatieve scoring voor prijs is:

$$\frac{\text{Laagste prijs}}{\text{Prijs leverancier } i} \times \text{max punten}$$



Figuur 6.4 Effecten van lineaire en kromme relatieve scoringsmethoden op basis van punten afhankelijk van de prijs van de offerte

Zoals uit de figuren blijkt, worden leveranciers bij de kromme relatieve scoremethode sterk gestimuleerd om zo goedkoop (met lage kwaliteit) of zo duur mogelijk in te

schrijven, terwijl zij dit dan compenseren met een zeer hoge kwaliteit. In beide gevallen is de prijs-kwaliteit verhouding waarschijnlijk niet optimaal.

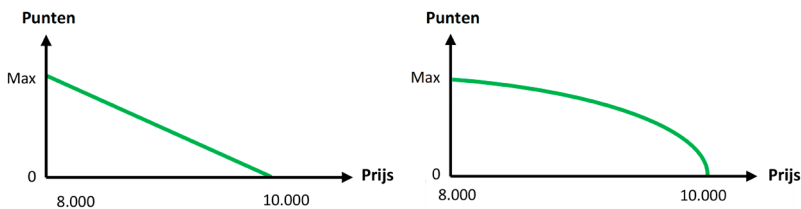
In tegenstelling tot relatieve scoringsmethoden zijn absolute scoringsmethoden onafhankelijk van hoe andere leveranciers inschrijven. Een voorbeeld van een lineaire methode is te zien in de linker methode in Figuur 6.5, gebaseerd op de volgende scoringsmethode:

$$\text{Max punten} * \frac{(10.000 - \text{Prijs leverancier } i)}{2.000}$$

De figuur rechts toont de effecten van de toepassing hiervan:

$$\text{Max punten} \times \frac{(\text{Punten} \times (8.000 - \text{Prijs leverancier } i) / 10.000)^2}{\text{Max punten}}$$

Het effect van de figuur rechts is dat leveranciers gestimuleerd worden om een lagere prijs te bieden. Deze prikkel neemt af, waardoor leveranciers steeds meer worden gestimuleerd om meer in kwaliteit en impact te investeren dan in een nog lagere prijs. Verder geven absolute scoringsmethoden leveranciers meer informatie dan relatieve methoden (en zijn daarmee transparanter), aangezien minimum- en maximumprijzen worden aangegeven. Het opstellen van dergelijke scoregrafieken tijdens de voorbereidingsfase van elke aanbesteding voor de beste prijs-kwaliteit-verhouding is een belangrijke stap, omdat dit het inzicht in het feitelijke gedrag van een wiskundige formule vergroot.



Figuur 6.5 Effecten van verschillende absolute scoringsmethoden op basis van te behalen punten afhankelijk van de prijs van de offerte

In de academische en vakliteratuur wordt intensief gediscussieerd over de toepassing en de effecten van relatieve en absolute methoden met duidelijke voorstanders en tegenstanders van relatieve methodes. Allemaal zijn ze het er over eens dat relatieve methoden gemakkelijk zijn toe te passen omdat geen marktkennis vereist is om een geschikte minimum- en maximumprijs vast te stellen. Aangezien relatieve scoringsmethoden de leveranciers echter geen houvast bieden wat betreft een aanvaardbare prijsmarge, worden leveranciers (sterk) gestimuleerd om lage prijzen aan te bieden. Bij relatieve scoringsmethoden is het voor een leverancier altijd interessant om een lagere prijs aan te bieden, omdat dit zijn score zal verhogen en mogelijk de scores van de anderen zal verlagen. Deze focus op de prijs vermindert de aandacht voor de kwaliteit van de inschrijvingen en de milieu- en sociale impact. Uit onderzoek blijkt ook dat relatieve scoringsmethoden kunnen leiden tot lagere prijs-kwaliteitverhoudingen in vergelijking met absolute methoden (Albano, Dini, & Zampino, 2008; Telgen & Schotanus, 2010).

Een laatste specifiek probleem met betrekking tot veel relatieve scoringsmethoden is *rank reversal*. Dit is een verandering in de rangorde van inschrijvingen van leveranciers die leidt tot een nieuwe winnaar na het toevoegen of verwijderen van een inschrijving die niet de winnende inschrijving is (Schotanus, Engh, Nijenhuis, & Telgen, 2021). In gunningsmodellen kan *rank reversal* optreden wanneer inkopers gunningsmethodes gebruiken in combinatie met een relatieve scoringsmethode voor prijs. Voor leveranciers betekent de mogelijkheid van *rank reversal* dat het winnen van een aanbesteding kan afhangen van de vraag of een leverancier al dan niet deelneemt die hoe dan ook de aanbesteding niet wint. Met andere woorden, er kan een niet-concurrerende inschrijving zijn die van invloed is op wie de aanbesteding wint. Om deze reden wordt ook wel aangegeven dat relatieve scoringsmethoden die *rank reversal* mogelijk maken, in strijd zijn met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling (Manunza, 2018).

Stap 6: Kiezen van een selectie- en gunningsmethode

Met een selectie- en gunningsmethode kan de inkoper een rangorde bepalen voor de ingediende inschrijvingen. Een populaire methode in Nederland is de *Gewogen Factormethode* (GwF). Bij GwF krijgen alle leveranciers een score op alle criteria. Deze scores worden vermenigvuldigd met de respectievelijke gewichten van de criteria. De leverancier met de hoogste totaalscore wint de aanbesteding. In de praktijk worden veel varianten van GwF gebruikt. Een voorbeeld van zo'n GwF-variant voor de aanbestedingsfase is weergegeven in voorbeeld 6.5.

Voorbeeld 6.5 GwF-variant hoogste impactmethode

De methode van de hoogste impact heeft twee selectierondes. In ronde 1 beoordeelt de inkoper prijs en kwaliteit. In dit voorbeeld heeft de inkoper hoge kwaliteitseisen gesteld, waardoor weinig ruimte is voor leveranciers om zich hierop te onderscheiden. Daarom wordt het hoogste gewicht toegekend aan de prijs (30 punten kunnen worden behaald voor prijs en 5 punten voor kwaliteit). De prijsscores zijn berekend met behulp van een absolute scoremethode. De inkoper heeft in de aanbestedingsdocumenten aangegeven dat alle inschrijvingen met een score van 25 punten of meer in de eerste ronde doorgaan naar de volgende ronde.

Criteria	Prijs	Gewogen prijsscore	Gewogen kwaliteits-score	Subtotaal
Leverancier A	€ 1.800	30	3,6	33,6
Leverancier B	€ 2.500	21,6	3,4	25,0
Leverancier C	€ 2.600	21	3,0	24,0

Tabel 6.3 Voorbeeld van de hoogste impact methode

In dit geval wordt leverancier C afgewezen omdat deze niet voldoet aan de drempel voor een minimale prijs-kwaliteitverhouding. In de volgende ronde wordt alleen de maatschappelijke impact (bijv. *social return*) beoordeeld. Als er maar één criterium is, zijn geen wegingsfactoren nodig. De inschrijving met de hoogste impact wint de aanbesteding, in dit geval leverancier B.

Criteria	Impactscore	Ranking
Leverancier A	3,0	2
Leverancier B	7,0	1

Tabel 6.4 Voorbeeld van de hoogste impact nadat één leverancier is afgevallen wegens een te lage prijs-kwaliteit verhouding

Alternatieve gunningsmethoden kunnen tot vergelijkbare resultaten leiden. Een inkoper zou bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van GwF met drie gunningscriteria en één beoordelingsronde gebruiken. De inkoper kan dan een zeer hoog gewicht aan impact kunnen toekennen (bijv. 80%) en een minimumdrempel voor de prijs-kwaliteitcombinatie gelijk aan 25 stellen.

Naast GwF kunnen nog veel meer selectie- en gunningsmethoden die bij overheidsopdrachten worden toegepast. De methoden kunnen als volgt worden ingedeeld:

- *Compensatorische versus niet-compensatorische of semi-compensatorische methoden* (de Boer, Labro, & Morlacchi, 2001): compensatorische methoden zoals GwF staan leveranciers die op één criterium laag scoren toe dit te compenseren met een goede score op een ander criterium. Niet-compensatorische methoden zijn strikter en staan niet toe dat (zeer) lage scores worden gecompenseerd.
- *Monetaire versus puntenmethoden* (Bergman & Lundberg, 2013): bij GwF en veel andere gunningsmethoden krijgen leveranciers punten voor alle criteria, inclusief prijs. Een andere benadering is om kwaliteits- en impactbeoordelingen om te zetten in geldwaarden, wat betekent dat betere beoordelingen resulteren in hogere waarden. Bij een monetaire methode kunnen de kwaliteits- en impactwaarden worden afgetrokken van de prijs van een leverancier. De leverancier met de laagste 'virtuele' of 'fictieve' prijs wint de aanbesteding. Een voordeel van een dergelijke methode is dat er geen scoremethode meer nodig is voor prijs. Een nadeel is dat geen richting meer wordt gegeven aan leveranciers wat een passende prijsrange is.

Gunningsmethoden kunnen invloed hebben op welke inschrijving wint, maar ook op de inhoud van de inschrijving zelf. Als een inkoper de hoogste impact methode gebruikt zullen strategisch denkende leveranciers waarschijnlijk een redelijke prijs-kwaliteitverhouding bieden en verder vooral inzetten op het maximaliseren van positieve impact (of het minimaliseren van negatieve impact).

Stap 7: Simuleren van inschrijvingen en bijstellen van het gunningsmodel

Na stap 6 zijn alle elementen van het gunningsmodel ontwikkeld. Voordat het gunningsmodel klaar is, moet nog een laatste controle worden gedaan met behulp van fictieve inschrijvingen. Deze eindcontrole houdt in dat een inkoper nagaat of het model in zijn geheel functioneert zoals bedoeld. Daartoe kan de inkoper verschillende fictieve inschrijvingen bedenken en berekenen of de inschrijving die volgens het inkoopteam de beste score heeft, ook daadwerkelijk de aanbesteding wint. Voorbeelden van fictieve inschrijvingen worden gegeven in tabellen 6.3 en 6.4. Doorgaans hebben de fictieve inschrijvingen betrekking op een goedkope inschrijving met lage kwaliteits- en impactscores, een dure inschrijving met hoge kwaliteits- en impactscores, en een of twee inschrijvingen daar tussenin.

Stap 8: Beoordeling van de aanvragen tot deelneming en de inschrijvingen

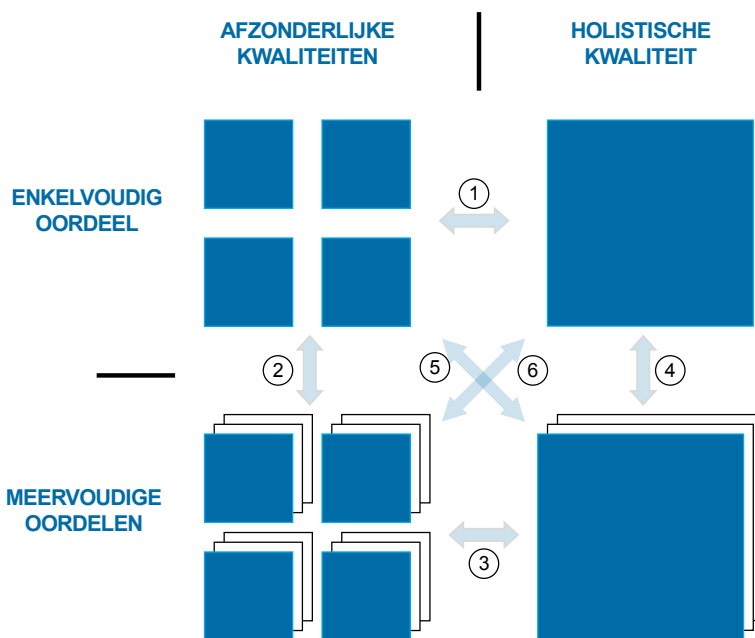
Na de deadline, voor het indienen van een aanvraag tot deelneming of een inschrijving, moeten de inschrijvingen worden beoordeeld. Kwantitatieve delen van inschrijvingen, zoals de prijs, zijn meestal gemakkelijk te beoordelen (tenzij er een vermoeden is dat een prijs onrealistisch laag is). Vaak is het slechts een kwestie van het invullen van de prijs in de formule die in de aanbestedingsdocumenten is gepubliceerd. Kwalitatieve onderdelen van inschrijvingen, zoals een plan van aanpak, een planning of een conceptueel ontwerp, moeten vaak door mensen worden beoordeeld. Het beoordelen van dergelijke kwalitatieve elementen kan om verschillende redenen een uitdaging zijn. Het kan bijvoorbeeld moeilijk zijn om onder woorden te brengen waarom een specifieke inschrijving beter is, zonder daarbij vertrouwelijke informatie over de inschrijving van de winnaar prijs te geven. Beoordelaars zijn daarbij in veel gevallen onervaren en moeten de beoordelingen meestal naast hun dagelijkse werkzaamheden uitvoeren. Het is daarom belangrijk het beoordelingsproces ruim op tijd voor te bereiden en het in detail uit te leggen aan alle betrokkenen.

Twee dingen zijn van cruciaal belang bij de organisatie van kwalitatieve beoordelingen. Ten eerste moet in de aanbestedingsdocumenten worden uitgelegd *hoe* de inschrijvingen zullen worden beoordeeld. Tijdens het beoordelingsproces kunnen geen nieuwe gunningscriteria of beoordelingsaspecten worden toegevoegd. Het kan verleidelijk zijn om dat wel te doen, vooral wanneer wordt gewerkt met beoordelaars die niet getraind zijn in publieke inkoop en niet betrokken waren bij het opstellen van de aanbestedingsdocumenten. Een onafhankelijk persoon (bijvoorbeeld een inkoper) die het beoordelingsproces begeleidt zal moeten controleren dat geen nieuwe elementen aan de beoordeling zijn toegevoegd en erop toezien dat alle beoordelingsaspecten die in de aanbestedingsdocumenten zijn vermeld, worden beoordeeld en vermeld in de feedback aan de leveranciers. Deze onafhankelijke persoon kan er ook voor zorgen dat de volgorde waarin de beoordelaars aan het woord komen tijdens een plenaire beoordelingssessie wisselt. Daarnaast is het belangrijk om de kwalitatieve onderdelen separaat te beoordelen, dus zonder kennis van de prijzen, om te voorkomen dat de beoordelaars door deze informatie worden beïnvloed. Ten tweede moeten een aantal verschillende beoordelaars (bij voorkeur minimaal drie) alle inschrijvingen afgezonderd beoordelen. Het gezamenlijke oordeel van een groep beoordelaars kan dan namelijk worden gezien als een intersubjectief oordeel (Volker, 2010). De betrokkenheid van experts kan ook bijdragen aan de kwaliteit van de beslissingen, vooral wanneer het gaat om een inkoop die geen deel uitmaken van de dagelijkse

routine van een inkopende organisatie. Het beste is om alle beoordelaars, waar mogelijk, te laten beginnen met het individueel beoordelen van een andere inschrijving en deze daarna te rouleren zonder elkaars oordeel te zien. De eerste inschrijving wordt namelijk doorgaans iets anders beoordeeld dan het laatste, onder meer vanwege de kennis die tijdens het beoordelingsproces is opgedaan. Dit principe kan ook worden toegepast tijdens plenaire beoordelingssessies.

Het is belangrijk om duidelijk onderscheid te maken tussen een individueel oordeel, een groepsoordeel, en een beslissing over de winnende aanbidding. Door middel van aggregatie (optellen) worden individuele oordelen omgezet in groepsoordelen en afzonderlijke kwaliteiten (zoals de esthetiek, functionaliteit of duurzaamheid) in holistische, meer integrale kwaliteiten (het 'eindoordeel' over een inschrijving). Dit kan door middel van discussie, sommering of een combinatie van deze twee manieren. In een discussie worden eerst de verschillen tussen de individuele oordelen besproken, en vervolgens wordt één consensusoordeel voor de groep bepaald. Een belangrijk nadeel van een consensusoordeel is dat één beoordelaar opzettelijk (bijvoorbeeld gebruik makend van hiërarchische macht) of onopzettelijk (de eerste beoordelaar die zijn oordeel toelicht kan een onopzettelijk effect hebben op de anderen) de andere beoordelaars kan beïnvloeden. Sommering is een meer kwantitatief proces waarbij elk individueel oordeel wordt opgeteld, hetzij door te stemmen, hetzij door het verzamelen van individuele oordelen (bijvoorbeeld een score van 3 op een schaal van 5), om het calculeerbare gemiddelde als de uiteindelijke beslissing te nemen: als 2 beoordelaars een 3 geven en 2 beoordelaars een 4, wordt het gemiddelde eindoordeel een 3,5. Beide methoden kunnen worden beschouwd als intersubjectief en beide systemen worden in de jurisprudentie erkend.

In Figuur 6.6 wordt het onderscheid gevisualiseerd tussen een individueel oordeel en meerdere oordelen van beoordelaars op de ene as, en tussen de afzonderlijke kwaliteiten en de holistische en meer integrale kwaliteit van een inschrijving op de andere as (Volker, 2010). Dit leidt tot zes verschillende manieren om tot een gemeenschappelijke beoordeling te komen.



Figuur 6.6 Verschillende vertrekpunten en relaties voor het beoordelen van de kwaliteiten van inschrijvingen (Volker, 2010)

De eerste mogelijkheid om tot een eindoordeel te komen is de individuele beoordelingen zonder enige vorm van menselijke interactie tussen de verschillende beoordelaars samen te voegen met behulp van een formulier of systeem (bijvoorbeeld in Excel) en de scores te middelen (Relatie 2 en Relatie 6 in Figuur 6.6). Vanuit juridisch oogpunt wordt dit het onafhankelijke deskundigen model genoemd. Deze methode vertoont zwakke punten in de meetschalen van de meer immateriële of zachte kwaliteiten zoals esthetiek of functionaliteit, maar voorkomt sociale invloeden door kunnen ontstaan door de machtsbalans binnen een inkoopteam of politieke druk van buiten. De buitenwereld ziet deze methode daarom vaak als betrouwbaar. Nadelen van deze methode zijn echter dat inzichten van andere beoordelaars niet worden gedeeld (het ingevulde formulier of systeem blijft vaak een *black box*). Ook kan het zijn dat beslissingen niet zo gemakkelijk intern worden aanvaard omdat men niet samen tot overeenstemming is gekomen. Voorbeelden van methoden die op het onafhankelijke deskundigen principe zijn gebaseerd zijn de Delphi-methode, die gebaseerd is op een rangschikking

van individuele oordelen over verschillende ontwerpqualiteiten zonder sociale interactie van de besluitvormers (Relatie 6) of de Songfestivalmethode, waarbij partijen onafhankelijk van elkaar hun waardering uitspreken op basis van algehele (holistische) oordelen van individuele beoordelaars over kwaliteit (Relatie 4). Het Olympisch puntensysteem, dat bijvoorbeeld wordt gebruikt voor sporten als turnen of kunstschaatsen, is gebaseerd op individuele oordelen over kwaliteiten (Relatie 2) die worden uitgedrukt als integrale oordelen van de prestatie. Deze worden vergeleken met die van andere juryleden (Relatie 3) om vervolgens een ranglijst op te stellen die de uiteindelijke winnaar aangeeft (Relatie 4).

Een andere, meer interactieve en bij publieke inkoop passende manier is om de verschillen tussen de afzonderlijke oordelen op een holistisch en integraal niveau te bespreken. Dit kan bijvoorbeeld door uit te wisselen welke score men voor een specifieke inschrijving heeft gegeven, en vervolgens één oordeel voor de gehele groep vast te stellen (Relatie 4), eerst de afzonderlijke kwaliteiten stuk voor stuk met de andere beoordelaars te bespreken en dan tot een gezamenlijk oordeel per kwaliteit te komen (Relatie 6), of de voorstellen op een integraal niveau te bespreken nadat iedereen separaat de kwaliteiten heeft beoordeeld (Relatie 3). Hoe meer verschillende perspectieven ter tafel komen, hoe moeilijker het is om deze te bespreken. Toch moet in elke situatie een consensus of een gemiddeld oordeel worden bereikt, zoals ook blijkt uit jurisprudentie. In de praktijk komt het voor dat alleen aspecten die op een bepaalde schaal kunnen worden gemeten of beoordeeld, worden beschouwd als een solide basis voor discussie over een kwaliteitsoordeel. Het simpelweg weglaten of kwantificeren van de minder goed meetbare kwaliteiten komt de validiteit van het oordeel echter niet ten goede. Tijdens de discussie over dergelijke 'zachte' kwaliteiten komt daarnaast vaak meer informatie op tafel over de daadwerkelijke behoeften van de inkopende organisatie. Dit kan bijdragen aan het interne draagvlak van de beslissing. Tegelijkertijd moet men zich ook realiseren dat in dergelijke discussies meer druk bestaat om zich te conformeren aan het oordeel van de groep. Ook bestaat de mogelijkheid dat een of twee leden de discussie domineren en wordt de kans op *group think* (de groep wordt blind voor alternatieven) en *group shift* (het groepsoordeel wordt extremer dan de som van individuele oordelen). Om besluitvormingsconflicten te voorkomen is het van belang de besluitvormingskaders gedurende het gehele proces goed af te stemmen met andere groepen stakeholders, zoals burgers, betrokken politieke partijen, of het lijnmanagement. Ook kunnen experts worden betrokken die een referentiekader hebben waarmee in inschrijvingen op waarde kunnen worden geschat. Uit eerder onderzoek weten we dat experts beter zijn

in het zien van de betekenis van informatie, in het herkennen van belangrijke aanwijzingen voor risico's, in het inschatten van gevolgen, en in het autonoom oordelen van kwaliteit (Volker, 2010). Experts hebben ook de behoefte om hun voorkeuren te bespreken en af te stemmen met andere leden van de groep, wat bijdraagt aan de legitimatie van het besluit naar de deelnemende leveranciers en de samenleving. Deze experts zijn doorgaans in staat hun kennis en ervaring op een efficiënte manier toe te passen en erop toe te zien dat de andere beoordelaars geen voorstellen van hoge kwaliteit over het hoofd zien of invalide oordelen vellen. Daarnaast kunnen minder ervaren besluitvormers baat hebben bij een discussie om hun eigen referentiekader op te bouwen, waardoor ze de taal van de bij het beoordelingsproces betrokken experts en leveranciers kunnen spreken, hun emoties beter kunnen beheersen en intuïtieve oordelen kunnen plaatsen.

Stap 9: Motiveren van de aanbestedingsbeslissing

De verplichting om de selectie- en gunningscriteria bekend te maken, zorgt ervoor dat mogelijke gegadigden en inschrijvers weten wat hen te wachten staat tijdens de beoordelingsfase. Voor elke aanbesteding hebben beoordelaars tijd nodig om verschillende iteratieve en incrementele besluitvormingsfasen te doorlopen, zeker wanneer aanbestedingsprocedures meerdere maanden in beslag nemen (Volker, 2010). In deze context is transparantie over de eigenlijke besluitvormingsprocessen (zoals wie was waarbij betrokken en wanneer) niet altijd dezelfde als de transparantie die door het wettelijke kader wordt vereist (welke criteria worden toegepast, wat is het gewicht van deze criteria, et cetera).

Nadat een besluit is genomen, moet een publiek inkooporganisatie dit verantwoorden aan haar eigen organisatie, aan het publiek, aan de samenleving en aan de leveranciers die aan de aanbesteding hebben deelgenomen. Deze meervoudige verantwoordelijkheden worden vaak omschreven als de vele handen die het moeilijk maken één enkele verantwoordelijke voor een besluit aan te wijzen. Bij het rechtvaardigen van een besluit wordt een besluitvormer tegelijkertijd geconfronteerd met de juridische structuur van het besluitvormingsproces en het psychologische *sensemaking* proces, zoals uiteengezet in Paragraaf 6.1. Het rechtvaardigen van een gunningsbesluit vereist deskundigheid, maar aanbestedings- en beoordelingscommissies bestaan vaak niet alleen uit vakspecialisten op het gebied van publieke inkoop, maar ook uit talrijke andere stakeholders met verschillende achtergronden. Zonder een goed doordacht en begeleid stakeholderparticipatieproces, zal de onzekerheid over het besluitvormingsproces toenemen en het draagvlak voor een besluit afnemen. Ook wordt het

moeilijker om een besluit uit te leggen en het uiteindelijke besluit ondoorzichtiger. Bovendien kan de betrokkenheid van externe adviserende deskundigen het machtsevenwicht en de cultuur binnen een organisatie of team veranderen. Het is daarom van belang om de rollen en verantwoordelijkheden van de besluitvormers duidelijk te adresseren en de beoordelingscommissies te trainen in het vergroten van het vertrouwen en afstemming in en tussen elkaar.

De huidige aanbestedingswetgeving vereist dat inkopers hun beslissing duidelijk motiveren en het 'verhaal' achter de beslissing op transparante wijze communiceren op basis van het oorspronkelijke gunningsmodel. Deze wet lijkt met name gebaseerd op veronderstellingen vanuit rationele besluitvormingstheorieën uit de organisatiewetenschappen (Beach & Connolly, 2005). Deze modellen zien het besluitvormingsproces als een opeenvolging van probleemdefinitie, identificatie van beslissingscriteria, toekenning van gewicht aan de criteria, ontwikkeling van alternatieven en evaluatie van alternatieven met gebruikmaking van de beslissingscriteria zoals die in het begin zijn vastgesteld. Deze gestructureerde werkwijze verhoogt over het algemeen het vertrouwen in het inkoopproces en kan daardoor het draagvlak van het gunningsbesluit vergroten. Het louter verstrekken van een matrixblad met enkele cijfers voldoet echter niet aan deze behoefte, omdat het niet de gewenste mate van transparantie biedt. De inkoper moet dus in staat zijn om de onderliggende spanningen en dilemma's die zich tijdens deze vaak politieke en gevoelige besluitvormingsprocessen hebben voorgedaan, te expliciteren.

6.5. Samenvatting

Dit hoofdstuk gaat dieper in op aanbestedingsprocedures en het gunnen van een contract. Hierin komt naar voren dat een aanbesteding een proces op gang brengt waarin besluitvormers een begin maken met het bepalen van de potentiële koppeling tussen vraag en aanbod. Het selecteren van de beste aanvraag of inschrijving moet daarom worden beschouwd als een *sensemaking*-proces tussen verschillende stakeholders met verschillende belangen en politieke doelstellingen dat het inkopen van een werk, levering of dienst mogelijk maakt. Publieke inkoop blijkt onder andere lastig is doordat het gunningsmodel moet worden gepubliceerd voordat de aanvragen en inschrijvingen worden ontvangen. Daarom kunnen inzichten die na het interpreteren van de aanvragen en inschrijvingen ontstaan, niet worden gebruikt om het selectie- of gunningsmodel te wijzigen. Om grote onverwachte inzichten na de inleverdeadline te voorkomen, moet een inkoper daarom de markt voor de start van een aanbesteding goed verkennen

en raadplegen, en tijdens de aanbestedingsprocedure zorgvuldig naar potentiële leveranciers luisteren. Inkopers kunnen aan de hand van negen stappen een gunningsmodel opstellen en de aanvragen en inschrijvingen beoordelen. Het volgen van deze negen stappen heeft een positief effect op de kwantiteit en kwaliteit van inschrijvingen, omdat ze leiden tot selectie- en gunningsmodellen die aan potentiële leveranciers uitleggen wat nodig en belangrijk is. Alleen het zo transparant en gestructureerd vertalen van de ambities en opvattingen van de inkoper leidt tot goede inschrijvingen. Het beoordelingsproces kan worden ondersteund door een beoordelingscommissie die de inschrijvingen individueel beoordeelt en vervolgens als groep tot een consensus of gemiddelde score komt. Dit stelt de publieke inkoper in staat de leverancier te kiezen die voldoet aan de eisen op alle niveaus van de organisatie en het externe en interne draagvlak voor een aanbestedingsbesluit te vergroten.

Referenties

- Albano, G.L., Dini, F., & Zampino, R. (2008). *Suppliers' behavior in competitive tendering: Evidence from the Italian Ministry of Economy and Finance's Acquisition of IT services*. Paper 3rd IPCC-conference, Amsterdam, Nederland.
- Arrowsmith, S. (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement (second ed.)*. Londen: Sweet & Maxwell.
- Beach, L. R., & Connolly, T. (2005). *The psychology of decision making*. Thousand Oaks: Sage Publishers, Inc.
- Bergman, M.A., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83.
- De Boer, L., Labro, E., & Morlacchi, P. (2001). A review of methods supporting supplier selection. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 7(2), 75-89.
- De Boer, L., Linthorst, M., Schotanus, F., & Telgen, J. (2006). *An analysis of some mistakes, miracles, and myths in supplier selection*. Paper 15th IPSERA-conference, San Diego, United States.
- Manunza, E. (2018). Achieving a sustainable and just society through public procurement? On the limits of relative scoring and the principles of equal treatment and transparency. In E. Manunza & F. Schotanus (Eds.), *The Art of Public Procurement (Liber Amicorum in Honour of prof. dr. Jan Telgen ed.)*. Enschede.
- Schotanus, F., Van Den Engh, G., Nijenhuis, Y., & Telgen, J. (2021). Supplier selection with rank reversal in public tenders. *Journal of Supply Management*.
- Telgen, J., & Schotanus, F. (2010). *Supplier selection requires full transparency*. Paper 19th IPSERA-Conference, Lapeenranta, Finland.
- Volker, L. (2010). *Deciding about Design Quality - Value judgements and decision making in the selection of architects by public clients under European tendering regulations*. Dissertatie TU Delft, Leiden: Sidestone Press.
- Walden, D., Berger, C., Blauth, R., Boger, D., Bolster, C., Burchill, B., & Timko, M. (1993). Kanô's methods for understanding customer-defined quality. *Center for Quality Management Journal*, 4(2), 1-37.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Hoofdstuk 7

Contracteren in de publieke sector



Abstract

Dit hoofdstuk gaat over contracteren in de publieke sector. Het legt uit dat de relatie en de samenwerking tussen publieke inkopers en leveranciers wordt aangestuurd vanuit formele contracten en meer relationele mechanismen zoals vertrouwen. Ook komt naar voren dat de keuzes met betrekking tot het ontwerp van het contract en kenmerken van de relatie samen bepalen hoe het contract vervolgens wordt uitgevoerd en bestuurd. Verschillende overwegingen met betrekking tot contractontwerp en contractmanagement en de effecten hiervan worden besproken. Daarnaast komen specifieke onderwerpen aan bod zoals contractspecificatie, vergoedingen en prikkels, en hoe het leren van afwijkingen en van het niet naleven van contracten kan leiden tot aanpassingen in de contractuele wijze van sturen middels het contract nadat het contract is gesloten.

Kernbegrippen

Contractuele sturing; Relationele sturing; Leveranciersgedrag; Contractspecificaties; Vergoedingen; Prikkels; Contractimplementatie; Leren.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Beschrijven van verschillende soorten contracten.
- Uitleggen hoe contracten het gedrag van leveranciers kunnen sturen.
- Uitleggen welke contracttypes het meest geschikt zijn voor een bepaalde transactie.
- Begrijpen dat formele contracten altijd samengaan met de relationele kenmerken die typerend zijn voor de inkoper-leveranciersrelatie.
- Begrijpen hoe contractimplementatie een bron van leren en verbeterd (her) ontwerp van contracten kan zijn.

7.1. Introductie

Contracteren is het systematisch en efficiënt opstellen, uitvoeren en managen van contracten om operationele en financiële prestaties te maximaliseren en risico's te beperken. Het verwijst dus naar het proces voorafgaand aan de ondertekening van het contract. Dit wordt ook wel het ex-ante contractcreatieproces genoemd waarin publieke en/of private inkopende organisaties tot een ondertekende overeenkomst komen met een specifieke leverancier met betrekking tot de voorwaarden en kenmerken van de voorgestelde levering van werken, leveringen, of diensten. Contracteren verwijst ook naar de uitvoering en het management van het contract na ondertekening van het contract met betrekking tot de (ex-post) levering en het eventuele (her)gebruik van de ingekochte werken, leveringen of diensten. Tijdens de uitvoering van het contract moeten verschillende leveringsaspecten zoals kwaliteit en kosten worden gemonitord en leveranciers betaald. De basis voor deze monitoring- en betalingsprocessen is in het contract opgenomen, zoals het monitoren en belonen van inspanningen, of het gedrag versus de prestaties en resultaten. Ten slotte heeft contractering ook betrekking op het analyseren van afwijkingen die zich kunnen voordoen zodat deze op de juiste wijze kunnen worden aangepakt, zowel op de korte termijn (bijvoorbeeld herstel van schade) als op de lange termijn (zoals het achterhalen van de oorzaak en hoe dit in de toekomst kan worden voorkomen). In sommige gevallen is herstel niet mogelijk en moet de inkopende organisatie alternatieve oplossingen ontwikkelen om tegemoet te komen aan gebruikers. Mogelijk moeten ook formelere, en wellicht ook juridische, stappen worden ondernomen richting de leverancier. Daarom is het beheer van de leveranciersrelatie na de ondertekening van het contract een belangrijke activiteit in de uitvoeringsfase van het publieke inkoopproces. Kortom: het contract legt de basis voor een relatie tussen inkopende organisaties en leveranciers en is daarom van essentieel belang in de cyclus van het publieke inkoopproces.

In Paragraaf 7.2 worden de keuzes met betrekking tot het contractontwerp en de gevolgen voor de latere implementatie en management van het contract besproken. Hierbij ligt de nadruk op het type en de mate van detail van contractspecificaties en de beloningsregelingen die worden ingesteld. Deze keuzes zijn absoluut noodzakelijk om het samenwerkingsproces tussen inkopende organisatie en leverancier doeltreffend te beheren en de doelen van de inkopende organisatie te bereiken. Vervolgens wordt in Paragraaf 7.3 het ex-post management van contracten beschreven, waarbij aandacht wordt besteed aan interorganisationale netwerkstructuren, zoals triades, die bij het sluiten van publieke contracten

kunnen ontstaan. Paragraaf 7.4 behandelt contractontwerp en -management in termen van relationele elementen van inkoper-leveranciersrelaties, zoals vertrouwen. Paragraaf 7.5 richt zich tenslotte op contractafwijkingen en hoe deze kunnen worden gebruikt om te leren en contracten effectief aan te passen en te herontwerpen.

7.2. Contractspecificaties

Contracten worden van oudsher beschouwd als formele schriftelijke documenten waarin de afspraken tussen een (publieke) opdrachtgever en een of meer partijen die werken, leveringen of diensten leveren, zijn vastgelegd en die het einde markeren van de inkoopfase van het inkoopproces. Hoewel formele overeenkomsten verschillende vormen kunnen aannemen (schriftelijk of mondeling, impliciet of expliciet), verwijzen formele contracten specifiek naar schriftelijke overeenkomsten die juridisch bindend zijn (Atiyah, 1989; Klein Woolthuis, Hillebrand, & Nootboom, 2005) en die gewoonlijk verplichtingen om bepaalde handelingen te verrichten bevatten (McNeil, 1978). In lijn met deze notie omvatten contracten zowel 'door derden afdwingbare' overeenkomsten, zoals gerechtshoven, als formele zelfsturende overeenkomsten, zoals afspraken over boetes en bonussen (Dyer & Singh, 1998). De term 'contractuele governance' wordt gebruikt om aan te geven in welke mate de relatie tussen de publieke inkopende organisatie en de leverancier inderdaad wordt bestuurd middels een formeel contract (Ferguson, Paulin, & Bergeron, 2005; Gardet & Mothe, 2011). Bestaand onderzoek naar contractuele governance bevat een grote hoeveelheid kennis over ex-ante contractontwerp voorafgaand aan het tekenen van het contract (Roehrich, Selviaridis, Kalra, Van der Valk, & Fang, 2021) en een groeiende hoeveelheid kennis over het ex-post gebruik van contracten na contractondertekening (zie Paragraaf 7.4).

Bij het opstellen van contracten kunnen twee belangrijke elementen worden onderscheiden: (1) de specificatie en (2) de beloningsstructuur (zie Paragraaf 7.3). Samen bepalen deze twee elementen de aard en de insteek en *framing* van het contract. Specifieke voorbeelden zijn contracten op basis van forfaitaire (vooraf vastgelegde) bedragen en vaste prijzen, contracten op basis van vaste prijzen plus aanmoedigingspremies, contracten op basis van kostenvergoedingen, contracten op basis van eenheidstarieven en overeenkomsten met prijsaanpassingen (zie Tabel 7.1). De opzet van het contract is ook van invloed op hoeveel risico aan de leveranciers wordt overgedragen. Veel organisaties en industrieën baseren zich

op standaardcontracten met zogenaamde boilerplate clauses (Roehrich, Tyler, Kalra, & Squire, 2021), standaarden die vervolgens worden aangepast. De grote variatie in contracten heeft geleid tot een groot aantal manieren om contracttypen te classificeren op basis van veel verschillende dimensies (Cao & Lumineau, 2015), zoals ‘eenvoudige’ versus ‘complexe’ contracten (Petersen & Ostergaard, 2018; Praxmarer-Carus, 2014), ‘standaard’ versus ‘maatwerk’ contracten (Hurk & Verhoest, 2016) of ‘tijd en materialen’ versus ‘prestatiecontracten’ (Glas & Essig, 2021). Het type contract waarvoor wordt gekozen hangt ook vaak samen met de specifieke industrie of de organisatie die het contract ontwerpt.

Contracttype	Typering
Forfaitair bedrag/vaste prijs	Leveranciers krijgen een vaste vergoeding voor het uit te voeren werk.
Vaste prijs plus aanmoedigingspremie	Geeft extra vergoeding wanneer overeengekomen prestaties worden overtroffen.
Terugvorderbare kosten	Berust op vaste uurtarieven voor arbeid en materiaal, geen bonus- of boeteclausules. Wordt gebruikt wanneer het werk niet naar behoren kan worden gespecificeerd, of wanneer een vaste prijs een te groot risico inhoudt voor inkopende organisatie en/of leverancier.
Overeenkomst op basis van eenheidstarief	Berust op kosten voor gestandaardiseerde eenheden (b.v. prijs per m ²).
Eenheids-tarief	Wordt gebruikt voor gestandaardiseerde activiteiten die moeilijk te ramen zijn qua volume en tijdschema.
Overeenkomst met prijsaanpassing (zoals in wezen een adaptief contract)	Wordt gebruikt voor lange termijnovereenkomsten, of de aankoop van prijsgevoelige materialen.

Tabel 7.1 Overzicht van gebruikelijke contracttypes

Ongeacht het type contract, geven contracten het kader en de grenzen aan over hoe de contractpartijen samen moeten werken tijdens de uitvoering van het contract. In essentie vormt het contract de grondslag voor, en heeft het dus ook sterke invloed op, transacties tussen publieke inkopers en hun leveranciers. De transactiekostentheorie suggereert dat een goed gespecificeerd contract de rechten en plichten van beide partijen vastlegt, expliciet vermeldt hoe verschillende toekomstige situaties zullen worden afgehandeld en specifieke investeringen beschermt tegen opportunistisch gedrag (Williamson, 1985).

Naast dat contracten als effectieve beschermingsinstrumenten worden gezien, kunnen ze ook worden gezien als coördinatie-, of zelfs aanpassingsinstrumen-

ten (Schepker, Oh, Martynov, & Poppo, 2014). Publiek-private relaties hebben in toenemende mate behoefte aan contracten die hen helpen om de zaken die zij met elkaar doen te regelen. Dit is vooral relevant in situaties die gekenmerkt worden door grote onzekerheid, zoals bij langlopende, complexe en/of innovatieve projecten. Contracteren is een grote uitdaging wanneer de partijen bij een transactie geconfronteerd worden met grote hoeveelheid complexiteit en onzekerheid, omdat het erg duur kan zijn om alle onvoorziene omstandigheden te specificeren. Als gevolg daarvan zijn contracten over het algemeen onvolledig en bieden zij geen volledige bescherming tegen opportunisme. Desalniettemin zijn contracten gewoonlijk vrij omvangrijke documenten; de laatste decennia zijn ze zelfs nog omvangrijker geworden. Deels is dit toe te schrijven aan het feit dat contracten juridisch steeds effectiever moeten zijn. Door veel contractuele beschermingsmaatregelen op te nemen proberen veel organisaties contracten dicht te timmeren en risico's te beperken.

Een andere stroom van onderzoek naar contractspecificaties bouwt voort op principaal-agent-theoretische inzichten (Eisenhardt, 1989). Dit leidt tot een onderscheid tussen gedragsgerichte contracten enerzijds en resultaatgerichte contracten anderzijds (zie ook Voorbeeld 7.1). Op gedrag gerichte contracten zijn contracten waarin contractspecificaties zich richten op het gedrag, de activiteiten en de processen die door de leverancier moeten worden uitgevoerd. Volgens de principaal-agent-theorie worden dit soort specificaties gebruikt wanneer inkopende organisaties het werk dat moet worden uitgevoerd goed kunnen beschrijven (de programmeerbaarheid van taken is hoog) en wanneer de te behalen resultaten zeer onzeker of moeilijk te meten zijn (Eisenhardt, 1989). Daarentegen, wanneer de programmeerbaarheid van taken laag is en de onzekerheid van de resultaten en de meetbaarheid respectievelijk laag en hoog zijn, suggereert de principaal-agent-theorie om te kiezen voor resultaatgerichte contracten, bijvoorbeeld contracten die gericht zijn op te behalen resultaten of te realiseren prestaties. Bij de keuze voor een resultaatgericht contract wordt het risico eigenlijk verlegd naar de leverancier, terwijl bij gedragsgerichte contracten het risico bij de inkopende organisatie ligt (Selviaridis & Wynstra, 2015).

Voorbeeld 7.1. Gedragsgerichte contracten versus resultaatgerichte contracten

Bouwwerkzaamheden in de publieke infrastructuur, zoals het ontwikkelen, realiseren en onderhouden van een kruispunt tussen twee snelwegen, brengen doorgaans aanzienlijke risico's met zich mee vanwege de combinatie van politieke gevoeligheid met de technische en procesmatige risico's van ingrijpen in de gebouwde omgeving. Hoewel het relatief eenvoudig kan zijn om de uit te voeren bouwactiviteiten te beschrijven, en een op gedragsgericht contract een optie is, zullen de politieke besluitvormingsprocessen rond het project de programmeerbaarheid van de taken waarschijnlijk verminderen, en zullen inkopende organisaties eerder geneigd zijn om voor een resultaatgericht contract te kiezen. Er kunnen ook uitdagingen zijn die verband houden met het meten van de prestaties. Dit omdat een prestatiemeting niet alleen een evaluatie vereist van de technische kwaliteit van het te bouwen werk, maar ook het feitelijke gebruik van het kruispunt, waaronder het rijgedrag van individuele gebruikers op het betreffende kruispunt. Dit zou een sterk argument kunnen zijn voor het gebruik van een resultaatgericht contract. Echter, omdat het rijgedrag van de gebruikers en politieke besluitvorming voor leveranciers moeilijk te beheersen is, zullen zij in het algemeen niet erg welwillend zijn om dergelijke risico's die resultaatgericht contracteren met zich meebrengt te accepteren.

Het contracttype is nauw verbonden met het soort specificatie dat bij de inkoop wordt gebruikt. De termen technische en functionele specificatie zijn bijvoorbeeld gebruikelijk op het gebied van de inkoop van werken en andere, meer fysieke goederen. Op het gebied van *business-to-business* en *business-to-government* diensten kunnen vier manieren worden onderscheiden om diensten te specificeren: *input*-, *throughput*-, *output*- en *outcome* specificaties (Axelsson & Wynstra, 2002).

Input- en *throughput* specificaties sluiten nauw aan bij gedragsgerichte specificaties, en omvatten de input die nodig is voor de dienstverlening (bijvoorbeeld een consultant met ten minste vijf jaar ervaring in de publieke sector) en de processen die deze dienstverlening met zich meebrengt (zoals het houden van interviews met vertegenwoordigers van groepen in een bepaalde gemeente en het opstellen van een verslag). *Input*- en *throughput* specificaties zijn vergelijkbaar met technische specificaties.

Output- en *outcome* specificaties, daarentegen, lijken sterk op resultaatgerichte specificaties en zijn gericht op de resultaten die moeten worden bereikt (beleidsadvies voor de inrichting van de openbare ruimte bijvoorbeeld) of de (monetaire) uitkomsten die aan die resultaten kunnen worden ontleend (zoals geluk of tevredenheid van de burger). *Output*- en *outcome* specificaties lijken relatief sterk op functionele specificaties.

Vooraf de laatste twee soorten specificaties (*output* en *outcome*) zijn de afgelopen jaren steeds populairder geworden, waarbij prestatiegerichte contracten in toenemende mate worden gebruikt in publieke inkoop (Martin, 2002). Dit omdat deze het mogelijk maken het risico te verschuiven naar de leveranciers en zo de problemen die publieke organisaties gewoonlijk ondervinden bij het gebruik van meer traditionele contracten te verhelpen. Bij prestatiegerichte contracten specificeren de inkoopende organisaties 'wat' de te bereiken functionele resultaten zijn en laten zij het aan de leveranciers over om te bepalen 'hoe' die resultaten moeten worden bereikt (zie Voorbeeld 7.2). Dit betekent ook dat als leveranciers hierin een fout maken, zij tevens verantwoordelijk zijn voor de eventuele gevolgen. Bij gedragsgerichte contracten kan een leverancier, wanneer deze er niet in slaagt de gewenste resultaten te bereiken, daarentegen altijd met een beschuldigende vinger naar de inkoopende organisatie wijzen, aangezien zij degenen waren die het 'hoe' hebben gedictieerd.

Voorbeeld 7.2. Resultaatgerichte contracten

Bij de reconstructie van een weg zal bij een gedragsgericht contract de inkoopende organisatie bepalen hoe de leverancier de logistiek op de bouwplaats moet organiseren. Bij een prestatiegericht contract zal de inkoopende organisatie de leverancier vragen zorg te dragen voor efficiënte verkeersstromen. Een prestatiegericht contract geeft de leverancier meer flexibiliteit om te kiezen uit verschillende aanpakken, maar geeft ook meer verantwoordelijkheid. Voor het onderhoud van dezelfde weg kan de inkoopende organisatie er vervolgens voor kiezen om een aantal voertuigbewegingen te contracteren in plaats van specifieke onderhoudsactiviteiten, waardoor de leverancier vrij is om te bepalen wanneer en hoe het onderhoud wordt uitgevoerd, zolang een specifiek aantal voertuigen maar over het kruispunt kan blijven rijden.

Tegelijkertijd zijn prestatiegerichte contracten geen wondermiddel. Transactiekenmerken (zoals taak-programmeerbaarheid, en onzekerheid over en meetbaarheid van uitkomsten), maar ook relatiekenmerken (overeenstemming van doelen van afnemer en leverancier of eerdere ervaring) en organisatiekenmerken (bijvoorbeeld risicomijding van de inkopende organisatie versus leverancier) bepalen of prestatiegerichte contracten wel of niet aan te bevelen zijn (Wynstra, 2015). Tabel 7.2 geeft een overzicht van kenmerken die van invloed kunnen zijn op de keuze voor een bepaald type contract. Hoewel het voor inkopende organisaties interessant kan zijn om risico's naar de leverancier te verschuiven, moeten deze wel in staat en bereid zijn om te gaan met de risicoprofielen die gepaard gaan met prestatiegerichte contracten. Er moet dus zorgvuldig worden nagedacht over het gebruik van dit soort contracten, of specifiek over het soort contract specificatie gelet op de kenmerken van de specifieke transactie. Meer in het algemeen is het belangrijk te onthouden dat hoewel het contrasteren van gedragsgerichte versus resultaatgerichte contracten kan helpen bij het begrijpen van contracttypes, het de context ook oversimplificeert. Veel contracten bevatten namelijk zowel gedragsgerichte als resultaatgerichte clausules. Dit benadrukt het belang van het zoeken van een evenwicht tussen de twee soorten contracten, waarbij de ideale verhouding tussen op gedrag- of resultaatgerichte clausules van contract tot contract verschilt.

Level	Kenmerk	Resultaatgerichte contracten	Gedragsgerichte contracten
<i>Taak</i>	Informatie over uit te voeren processen is beschikbaar		+
	Processen die moeten worden uitgevoerd, kunnen goed worden beschreven		+
	Uitkomsten kunnen goed worden voorspeld	+	
	Uitkomsten kunnen eenduidig worden gemeten	+	
<i>Relatie</i>	Doelstellingen van inkopende organisatie en leverancier zijn niet op elkaar afgestemd	+	
	Inkopende organisatie en leverancier kennen elkaar goed		+
<i>Organisatie</i>	De inkopende organisatie is risicomijdend	+	-
	Leverancier is risicomijdend	-	+

Tabel 7.2 Kiezen voor resultaatgerichte of gedragsgerichte contracten

7.3. Vergoedingen en prikkels

Een ander belangrijk element van het contractontwerp zijn de vergoedingsstructuren. Deze hebben immers als doel leveranciers aan te zetten tot een bepaalde manier van handelen, zoals het vertonen van het gespecificeerde of gewenste gedrag, of het bereiken van de overeengekomen prestatiedoelstellingen. Vergoedingen zijn belangrijk in elk type contract, maar spelen een bijzonder belangrijke rol in prestatiegerichte contracten. Dit omdat deze type contracten minimaal een deel van de vergoeding van de leverancier, waaronder contractverlengingen en nieuwe contracten, koppelen aan de mate waarin de output, kwaliteit en resultaten worden bereikt (Martin, 2002).

Meestal gaat het bij vergoedingen om de specifieke vorm, bijvoorbeeld een vaste of variabele vergoeding, of een combinatie daarvan, die vervolgens wordt gekoppeld aan contractuele specificaties. Leveranciers kunnen een volledig vaste vergoeding ontvangen bij het voltooien van een taak, bijv. een enkele betaling voor het schoonmaken van een heel parkeerterrein. Als alternatief kan een variabele vergoeding worden aangeboden die wordt gerelateerd aan de vraag, bijvoorbeeld aan het aantal voertuigen dat in een bepaalde periode moet worden schoongemaakt. Ten slotte kan worden gestreefd naar een combinatie van een gedeeltelijk vaste vergoeding (ter compensatie van een bepaald kostenniveau) en een variabele vergoeding (ter compensatie van het aantal keren dat een activiteit wordt uitgevoerd, bijv. een vergoeding voor de middelen die nodig zijn om 40 voertuigen per maand schoon te maken, of een extra vergoeding voor extra voertuigen die worden schoongemaakt). In vergelijking met contracten op basis van nacalculatie, waarbij de leverancier al zijn inspanningen en uitgaven kan declareren, houden de contracten op basis van een vaste en variabele vergoeding meer risico's in voor de leveranciers. Zo zullen intensief gebruikte voertuigen uit het voorbeeld langer nodig hebben om te worden schoongemaakt dan minder intensief gebruikte voertuigen, terwijl de vergoeding hetzelfde blijft.

Vergoedingen kunnen ook worden gekoppeld aan prestaties, zoals het alleen vergoeden indien een bepaald prestatieniveau wordt bereikt, hetgeen moet worden geverifieerd aan de hand van beelden van het gewenste resultaat, bijvoorbeeld hoe het schoongemaakte voertuig eruit moet zien. Uitdagingen met betrekking tot de evaluatie van de prestatie vergroten hierbij de risico's voor leveranciers. Zo is de beoordeling van de mate waarin een gereinigd voertuig overeenkomt met het beeld op de referentiefoto subjectief. Op basis hiervan zou men verwachten

dat het verhoogde risico dat gepaard gaat met meer prestatiegerichte contracten, leveranciers terughoudend zou maken dergelijke contracten aan te gaan. Veel leveranciers blijken inderdaad ook niet bereid of in staat om dergelijke verhoogde risiconiveaus te aanvaarden, bijvoorbeeld omdat zij voor hun gevoel geen volledige controle over het resultaat hebben. Hoewel onzekerheid over uitkomsten doorgaans wordt gerelateerd aan externe onvoorziene omstandigheden zoals het economische klimaat, regelgeving of overmacht (Eisenhardt, 1989), laat recent onderzoek zien dat de input van de inkopende organisatie ook een belangrijke bron van onzekerheid is (Nullmeier, Wynstra, & van Raaij, 2016). Het is daarom belangrijk om niet alleen rekening te houden met specifieke kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) voor leveranciers, maar ook voor de inkopende organisaties, aangezien zij specifieke rollen vervullen die leveranciers voorzien van input die essentieel is voor hun processen (Sampson & Froehle, 2006).

Voorbeeld 7.3. Inkopende organisaties als bron van onzekerheid voor uitkomsten in een dyadische relatie

Een groot telecombedrijf dat een marketingcampagne lanceerde vond dat de prestaties van de leverancier sterk achterbleven bij de verwachtingen. Toen zij de leverancier hiermee confronteerden, gaven zij aan dat de briefing voor het voorgestelde ontwerp van de campagne meer dan twintig keer was teruggestuurd voordat deze uiteindelijk was goedgekeurd en ondertekend. Dit verklaarde grotendeels de vertraging van het definitieve ontwerp en de daaropvolgende lancering van de campagne.

In bepaalde gevallen is niet alleen de inkopende organisatie een bron van onzekerheid, maar ook de klanten van de inkopende organisatie. Publieke inkopende organisaties opereren steeds vaker in triades (groepen van drie actoren (ofwel de kleinste eenheid van een netwerk)) in plaats van dyades (groepen van twee actoren) (Choi & Wu, 2009). Denk bijvoorbeeld aan een uitvoerende dienst die het onderhoud van een openbare weg uitbesteedt aan een gespecialiseerde leverancier. Hierdoor ontstaat een triadische structuur met de inkopende organisatie (de uitvoerende dienst), de klant van de inkopende organisatie (de weggebruiker) en de leverancier. Dergelijke triadische structuren komen steeds vaker voor. Denk bijvoorbeeld aan de schoonmaak in het openbaar vervoer of aan ziekenhuiscatering. In het voorbeeld van de uitbesteding van wegonderhoud

worden gebruikers niet alleen geconfronteerd met het resultaat van het onderhoud (hoelang het bijvoorbeeld duurt voordat de weg begint te verslechteren), maar ook met het onderhoudsproces (bijvoorbeeld als door de onderhoudswerkzaamheden wegen geheel of gedeeltelijk worden afgesloten). Voor leveranciers zijn gebruikers op hun beurt ook een grote bron van onzekerheid, bijvoorbeeld omdat hun rijgedrag grote invloed heeft op de wegkwaliteit en dus ook op de timing van het onderhoud. Gebruikers kunnen hierbij zelfs letterlijk invloed hebben op de uitvoering van het onderhoud, bijvoorbeeld wanneer zij onvoldoende afremmen bij het passeren van wegwerkzaamheden.

Voorbeeld 7.4. Inkoopende organisaties als bron van outcome onzekerheid in een triade

In het openbaar vervoer is het schoonmaken van voertuigen (zoals treinen of bussen) onderhevig aan de planningsmogelijkheden van de inkoopende organisatie. Dit betekent dat voertuigen die vertraagd zijn, vertraging oplopen of worden omgeleid voor de leverancier kunnen leiden tot op de ene plaats een overschot aan personeel, en op de andere plaats een tekort. In dit geval vormt de klant van de inkoopende organisatie (de passagiers) ook een belangrijke extra bron van onzekerheid, bijvoorbeeld omdat zij hun afval niet in de vuilnisbak deponeren maar op de stoelen en de vloer laten liggen.

Triadische structuren brengen ook uitdagingen mee op het gebied van contractuele relaties. Terwijl de gebruikers een bepaalde afspraak hebben met de inkoopende organisatie om gebruik te maken van bepaalde diensten zoals wegen (wat gelijkwaardig aan, maar niet noodzakelijkerwijs een juridisch bindende overeenkomst is), heeft de inkoopende organisatie een formeel contract met de leverancier voor het verrichten van onderhoud. Gebruikers en leveranciers hebben tijdens het onderhoud wel met elkaar te maken, maar hebben geen overeenkomst of regeling. Dit betekent dat de inkoopende organisaties ervoor moeten zorgen dat hun contracten met de leveranciers in overeenstemming zijn met de afspraken met en de verplichtingen jegens de gebruikers. Zo moet dus de beschikbaarheid van de weg voor de gebruikers zowel voor de leverancier als voor de inkoopende organisatie een prioriteit zijn. Omdat geen overeenkomsten of contracten bestaan voor elke dyade in de triade, blijft het managen van alle drie de actoren in de triade een uitdaging. Dit is bijvoorbeeld het geval met te hard rijden op snelwegen: wegen

verslechteren sneller en vergen meer onderhoud als automobilisten standaard harder rijden dan toegestaan, waardoor de beschikbaarheid van de wegeninfrastructuur beperkt wordt door het toenemende onderhoud dat nodig is om dit te herstellen. Noch de afnemer, noch de leverancier treft hier blaam, maar zij moeten wel met de gevolgen omgaan. Dergelijke uitdagingen worden nog prominenter en groter wanneer we grotere netwerken of ecosystemen in overweging nemen, waarbij sprake is van vele directe en indirecte relaties met verschillende soorten stakeholders (Tsujimoto, Kajikawa, Tomita, & Matsumoto, 2018). Al deze stakeholders moeten op de een of andere manier allemaal in dezelfde richting worden gestuurd. Dit vereist afstemming van doelen en soms compromissen tussen partijen om de belangen van de ene partij af te stemmen met die van de andere met het oog op het grotere geheel (Aarikka-Stenroos & Ritala, 2017).

Terugkomend op prestatiecontracten: het gebruik ervan is toegenomen, maar is nog steeds vrij beperkt in vergelijking met vaste prijs- en kostenvergoedingscontracten (Sumo, Van der Valk, Van Weele & Bode, 2016). Inkopende organisaties geven verschillende redenen waarom dit het geval is: angst om controle te verliezen, onvoldoende expertise om een prestatiecontract effectief in te vullen en implementatie-uitdagingen omdat prestatiecontracten doorgaans een andere aanpak vergen voor contractmanagement en prestatiemeting. Het gekozen type vergoeding zal waarschijnlijk van invloed zijn op de inspanningen en het gedrag van de leverancier. Bij een vaste vergoeding zullen leveranciers geneigd zijn hun efficiëntie te verhogen om de economische waarde die de transactie hen oplevert te maximaliseren. Bij een vergoeding op basis van de kosten zullen de leveranciers daarentegen geen stimulans hebben om sneller te werken (sterker nog: zij zullen misschien zelfs trager werken) (zie ook Paragraaf 6.4).

Prestatiecontracten omvatten gewoonlijk extra prikkels boven op de basisvergoedingsstructuur in de vorm van bonussen (bijvoorbeeld 10% extra betaling indien 80% van de voertuigen de kwalificatie 'zeer goed' krijgt) of malussen (bijvoorbeeld een aftrek van 10% indien minder dan 80% van de voertuigen de kwalificatie 'zeer goed' krijgt). Hoewel deze twee voorbeelden op elkaar lijken, gaat het om verschillende *frames* (Weber & Mayer, 2011) en zijn ze dus heel verschillend. In het geval van de bonus heeft de leverancier iets te winnen bij goede prestaties, terwijl slechte(re) prestaties geen gevolgen hebben. Daarentegen, in het geval van een malus, heeft de leverancier geen echte prikkel om veel hoger te scoren dan de doelstelling, maar heeft men er wel belang bij om ondermaats presteren te voorkomen. Hierdoor zullen bonus- en malusregimes verschillende soorten

gedrag uitlokken bij leveranciers, en op hun beurt ook een invloed hebben op de ontwikkeling van de relatie tussen de inkopende organisatie en de leverancier (Selviaridis & Van der Valk, 2019). De grootte van de bonus of malus speelt duidelijk een belangrijke rol, daarom moet het gebruik van (een combinatie van) bonussen en malussen in verhouding staan tot de inspanningen die van de leverancier worden gevraagd om de bonus te realiseren of de malus te vermijden.

7.4. Uitvoering en management van het contract

Na het opstellen en ondertekenen van het contract begint de fase van de uitvoering van het contract. De term uitvoering van het contract verwijst naar de feitelijke uitvoering en het daaropvolgende management van het contract en de leveranciersrelatie. Terwijl uitvoering het 'uitvoeren van het werk, levering of dienst' betekent zoals afgesproken in het contract, omvat contractmanagement activiteiten met betrekking tot contractbewaking, handhaving, coördinatie en samenwerking (Nullmeier, 2019). Contractmonitoring heeft betrekking op het vaststellen van de mate waarin contractuele afspraken worden nageleefd, ook wel compliance monitoring genoemd (Heide, 1994), maar ook op het verzamelen van informatie over de prestaties van leveranciers, bijvoorbeeld door middel van audits of klanttevredenheidsonderzoeken, en het geven van feedback. Compliance monitoring biedt meer mogelijkheden voor handhavingsacties dan het monitoren van prestaties. Handhaving behelst de reactie van een inkopende organisatie op contractschendingen en kan waarschuwingen of het opleggen van sancties omvatten. Tenslotte omvat contractmanagement ook activiteiten die gericht zijn op het coördineren van acties van inkopende organisatie en leverancier, bijvoorbeeld in de vorm van afstemming of aanpassing, en op het vergemakkelijken van het (opnieuw) afstemmen van doelstellingen en prikkels.

Het ex-ante ontwerp van contracten heeft een grote invloed op het ex-post gebruik ervan in de uitvoeringsfase, aangezien de producten of inspanningen die gevolgd moeten worden, de afdwingbaarheid van contracten, en de mate waarin de oorspronkelijke overeenkomsten ruimte laten voor aanpassingen die afstemming kunnen vergemakkelijken, zijn gevangen in de verschillende contractuele clausules die zijn opgesteld. Bijvoorbeeld: het type specificatie (gedrag- versus resultaatgericht) bepaalt of gedragingen dan wel uitkomsten zullen worden gecontroleerd en geëvalueerd. De focus van de evaluatie komt duidelijk tot uiting in de KPI's die de inkopende organisatie gebruikt om te bepalen in welke mate de uitvoering van het contract in overeenstemming is met wat werd

overeengekomen en wat de prestaties van de leverancier zijn. De uitvoering van betalingsregelingen is gewoonlijk afhankelijk van de evaluatie. De mate van detail en duidelijkheid van de contractuele bepalingen zal bepalend zijn voor de mate waarin de inkopende organisatie in staat is afwijkingen vast te stellen en te bepalen of deze gebreken treffen, en zo ja, welke handhavingsmaatregelen beschikbaar zijn. Het is hier belangrijk op te merken dat niet alle schendingen van het contract voortkomen uit opportunisme van de leverancier; eerlijke onbekwaamheid kan ook leiden tot afwijkingen die zorgen voor schending van het contract. Hoe specifieker een contract is, hoe meer informatie het kan bevatten over de wijze waarop acties en belangen op elkaar moeten worden afgestemd. Tegelijkertijd kunnen zeer gedetailleerde clausules de inkopende organisaties zeer specifieke acties voorschrijven, waardoor alternatieven niet in overweging kunnen worden genomen, laat staan worden uitgevoerd. Minder specifieke clausules kunnen daarentegen aanpassingen die typisch niet-contracteerbaar kunnen zijn, in de zin dat organisaties geen contracten kunnen opstellen en afdwingen over dergelijke gedragingen (Miller, Skowronski, & Saldanha, 2022) vergemakkelijken. Deze vrijheid kan echter ook bewust of onbewust misbruikt worden.

Een andere mogelijkheid is dat organisaties hun toevlucht nemen tot een 'sociaal contract' dat de ongeschreven regels en verwachtingen over gedragingen en voortdurende interacties omvat. Elke contractbeslissing vindt plaats in de context van een specifieke relatie, bestaand of nieuw, voortgezet of onderbroken, voorheen succesvol of niet-succesvol, enzovoort. Relaties tussen inkopende organisaties en leveranciers worden dus ook ten dele beheerst door 'relationele' aspecten zoals vertrouwen en sociale normen, waarvan de grondslagen reeds in het sociaal contract kunnen worden vastgelegd. Deze relationele context zal bepalen in welke mate formele en informele mechanismen worden gebruikt, en hoe gemakkelijk deze mechanismen tot stand kunnen worden gebracht. In langdurige relaties, die over het algemeen succesvoller zijn, zal het gemakkelijker zijn om ongeschreven regels en verwachtingen te expliciteren en wederzijds begrip te kweken dan in nieuwe relaties. Met andere woorden: de relatie met de leverancier zal meestal zowel formeel (bijvoorbeeld vanuit toezicht op naleving en prestaties, en daaropvolgende afstemming en/of handhaving) als meer informeel (bijvoorbeeld via relationele mechanismen zoals vertrouwen en sociale normen) worden bestuurd. Merk op dat formeel hier niet hetzelfde is als contractueel en dat informeel niet hetzelfde is als relationeel. Formeel heeft veeleer betrekking op overeenkomsten die wettelijk afdwingbaar zijn zoals schriftelijke overeenkomsten. Wettelijk afdwingbaar betekent dat het contract clausules bevat over aspecten zoals prestaties, of

gecodificeerde verwachtingen over te vertonen gedrag zoals relationele normen (Keller, Lumineau, Mellewigt, & Ariño, 2021). Dit is weergegeven in Tabel 7.3. Organisaties kunnen zich daarom afvragen in hoeverre zij gewenst gedrag kunnen en moeten expliciteren dat betrekking heeft op de taak waar het om gaat, of op meer algemene praktijken in de organisatie zoals communicatie en escalatieprocedures.

Mate van codificatie van sturingsmechanismen Leidende beginselen	Manieren om beginselen te handhaven	
	Contractueel	Relationeel
<i>Formeel</i>	Gecodificeerde afdwingbare beloften betreffende rechten en verplichtingen (bijv. inzake beëindiging)	Gecodificeerde patronen van verwacht gedrag (bijv. met betrekking tot vergaderprocedures)
<i>Informeel</i>	Niet-gecodificeerde afdwingbare beloften over rechten en plichten (bijv. over de verdeling van taken)	Gecodificeerde patronen van verwacht gedrag (bijv. met betrekking tot vertrouwen)

Tabel 7.3 De informele kant van contracten versus de formele kant van relaties (Keller et al., 2021)

Of het nu contractuele of relationele governance is dat het meest effectief is voor het aanjagen van prestaties of beide, het is van belang om op te merken dat elke contractuele situatie een formele overeenkomst en een relatie met zich meebrengt. De implementatie van een contract is meer een kwestie van het effectief combineren van contractuele en relationele sturingsmechanismen (Warsen, 2021), wat een zorgvuldig evenwicht vereist in de afstemming van beide mechanismen. Het ontwerp van de sturing van de samenwerking is daarom geen eenmalige activiteit, maar een activiteit die in hoge mate is toegesneden op elke contracteringssituatie. Het is ook geen activiteit die alleen tijdens het contractontwerp plaatsvindt, maar een activiteit die tijdens de contractuitvoering voortdurend aandacht vraagt, omdat beide mechanismen dynamisch (moeten) kunnen evolueren.

7.5. Contractanalyse ten behoeve van herontwerp en leren

Het schrijven, interpreteren en toepassen van contracten kan relaties sturen richting samenwerking en flexibiliteit, of richting escalatie en afstand (Abdi & Aulakh, 2017). In sommige gevallen moeten contracten worden beëindigd voordat de eigenlijke contractperiode is verstreken. Afwijkingen van wat in het contract is afgesproken kunnen discussies uitlokken die niet gemakkelijk kunnen worden opgelost. Onenigheid over contracten is dan ook een belangrijke reden voor

juridische geschillen. In de bouw, mijnbouw en de energiesector heeft bijvoorbeeld maar liefst 70% van de juridische geschillen hiermee te maken (Fullbright, 2020). Discussies gaan meestal over de vraag wie verantwoordelijk is voor een afwijking van hetgeen overeengekomen is, en in hoeverre die partij verantwoordelijk kan worden gehouden voor de directe en indirecte gevolgen van de afwijking en daarmee dus aansprakelijk is voor de bijbehorende kosten. Met andere woorden: of het contract is geschonden en door wie. De grote risico's voor beide partijen, meestal in de vorm van grote financiële gevolgen en/of reputatieschade, leiden ertoe dat inkopende organisaties en leveranciers hun toevlucht eerder nemen tot een juridische dan een inhoudelijke discussie en kiezen voor arbitrage of zelfs een rechtszaak in plaats van meer private geschillenprocedures, zoals onderhandeling of bemiddeling (Lumineau & Oxley, 2012). Hoewel juridische procedures duidelijke uitkomsten kunnen opleveren die bindend zijn voor beide partijen, helpen dergelijke uitspraken meestal niet om de onderliggende oorzaken van het conflict vast te stellen en weg te nemen, en kunnen ze in plaats daarvan de relatie verder onder druk zetten waardoor toekomstige samenwerking wordt gefrustreerd (Fang, 2019). Steeds meer organisaties kiezen daarom tegenwoordig voor een meer probleemoplossende en leergerichte aanpak van afwijkingen of wijzingen, om op die manier geschillen te vermijden, of te voorkomen dat ze zo hoog oplopen dat ze niet meer opgelost kunnen worden. Uiteraard moeten incidenten die zich voordoen worden aangepakt om de uitvoering van het contract te kunnen voortzetten. Richtlijnen voor het aanpakken van (bepaalde soorten) afwijkingen kunnen daarbij al in het contract meegegeven zijn.

Malussen of boetes blijven opleggen terwijl de leverancier niet (volledig) verantwoordelijk kan worden gehouden voor prestatie-afwijkingen kan de huidige relatie belasten en de kansen op succesvolle samenwerking in de toekomst verminderen. Organisaties kunnen er daarom voor kiezen om niet alleen de incidenten aan te pakken, maar ook te proberen te begrijpen waarom incidenten zich voordoen, zodat ze in de toekomst kunnen worden voorkomen. Misschien zijn de specificaties niet duidelijk genoeg, is de rol van de inkopende organisatie niet optimaal, of is de werkelijkheid anders dan werd verwacht toen het contract werd opgesteld. Al deze observaties kunnen organisaties meer inzicht geven in de effectiviteit van contracten en vervolgens leiden tot een flexibelere contracttoepassing, een beter ontwerp van toekomstige contracten of zelfs een herontwerp van het huidige contract (Faems, Janssens, Madhok, & Looy, 2008). Een *blame game* waarin men een schuldige aan wil wijzen resulteert daarentegen meestal in een verlies van communicatie en organisaties die terugtrekkende bewegingen maken,

verantwoordelijkheid proberen te ontlopen en zich richten op schadebeperking en/of contractbeëindiging.

Eerder onderzoek van Nikulina (2021) benadrukt de noodzaak om onderscheid te maken tussen het leren *tussen* contracten, bijvoorbeeld door expliciet te maken hoe organisaties leren van het ene contract naar het andere (Vanneste & Puranam, 2010), en te leren *binnen* contracten door bijvoorbeeld het dynamisch verbeteren van een contract tijdens de uitvoering. De laatste vorm heeft minder wetenschappelijke aandacht gekregen dan de eerste, wat erop zou kunnen wijzen dat men zich in het algemeen onvoldoende bewust is van de mogelijkheid om contracten aan te passen. Publieke organisaties denken waarschijnlijk vaak dat het hen wettelijk niet is toegestaan om dergelijke aanpassingen te maken. Om aanpassingen die voortvloeien uit leren mogelijk te maken, zouden organisaties bijvoorbeeld kunnen nadenken over hoe en in hoeverre een contract kan worden ontworpen dat hieraan tegemoet kan komen. Het ontwerpen van contractuele clausules op een manier die aanpassingen mogelijk maakt, betekent dat wordt nagedacht over de scenario's waarin realistisch gezien aanpassingen nodig zouden zijn (op te lossen door inhoudsdeskundigen zonder juridische gevolgen) of een inhoudelijke wijziging (met juridische gevolgen en wat dus de betrokkenheid van juridische experts vereist), en vervolgens procedures specificeren voor het doorvoeren van deze aanpassingen/inhoudelijke wijzigingen (zoals de te volgen processen, te betrekken belanghebbenden, en wie de besluitvormers in deze context zijn).

7.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is het sluiten van contracten in de context van de publieke sector besproken. Wat betreft de keuze van het contractontwerp, is een grote verscheidenheid aan contracten beschikbaar, elk met specifieke voor- en nadelen, en contexten waarvoor zij met name geschikt zijn. Daarom is het bij het ontwerpen van contracten noodzakelijk dat de inkopende organisatie zorgvuldig nadenkt over de geschiktheid van de verschillende contracttypes voor de transactie in kwestie en hun respectievelijke voor- en nadelen afweegt in termen van risico, flexibiliteit, en verwacht leveranciersgedrag. Het contract kan niet los worden gezien van de relatie tussen de koper en de leverancier en organisaties moeten zowel het contract als de relatie effectief inzetten om uitkomsten te maximaliseren. Het effect dat het contract kan hebben op de mate van vertrouwen tussen de twee partijen moet zorgvuldig worden overwogen, zoals wanneer het contract de relatie overbodig maakt en wanneer het de relatie zelfs kan schaden. Een contract moet niet worden

gezien als een eenmalige inspanning voorafgaand aan de transactie. Het moet veel meer een levend document zijn dat proactief wordt gebruikt om het uitwisselingsproces tussen inkoper en leverancier te bewaken en te besturen en zo nodig corrigerende maatregelen te nemen.

Referenties

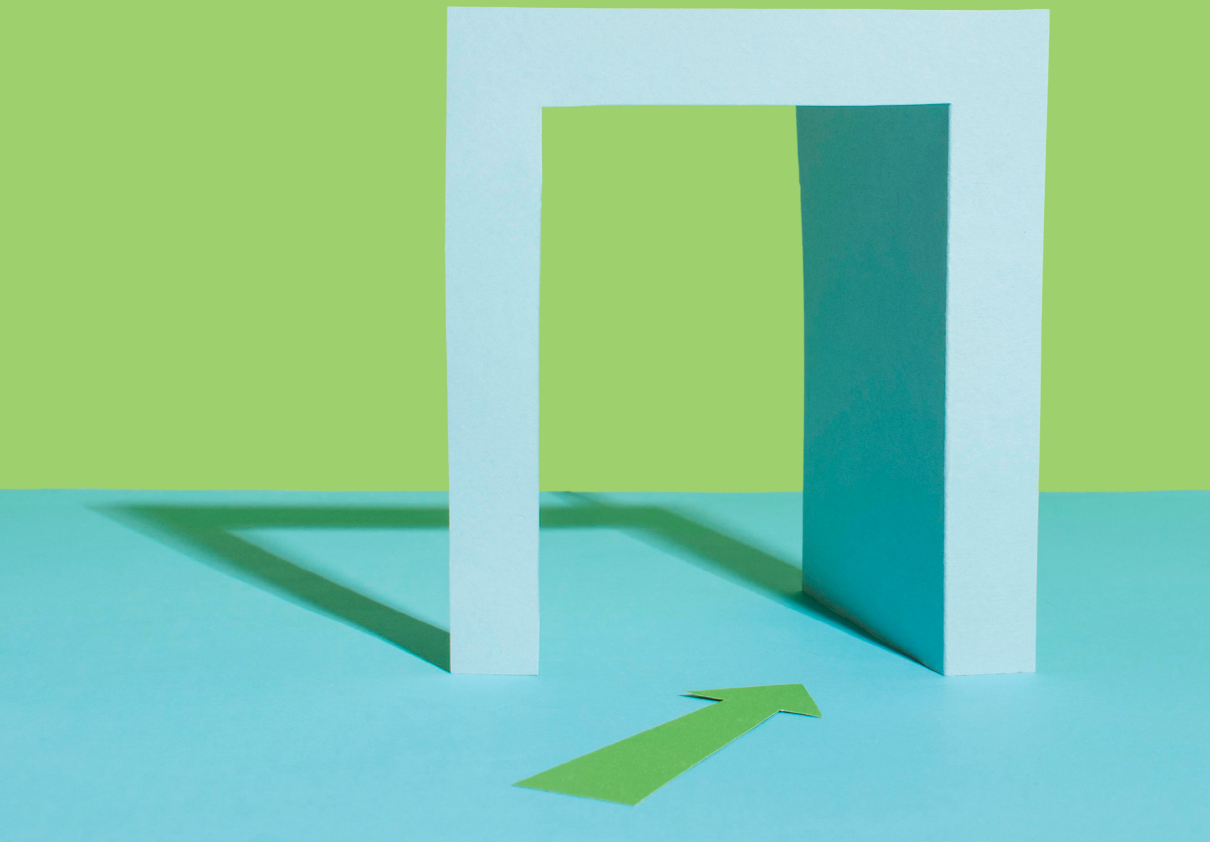
- Aarikka-Stenroos, L., & Ritala, P. (2017). Network management in the era of ecosystems: Systematic review and management framework. *Industrial Marketing Management*, 67, 23-36.
- Abdi, M., & Aulakh, P.S. (2017). Locus of uncertainty and the relationship between contractual and relational governance in cross-border interfirm relationships. *Journal of Management*, 43(3), 771-803.
- Atiyah, P. S. (1989). *An introduction to the law of contract*. Oxford: Clarendon Press.
- Axelsson, B., & Wynstra, J.Y.F. (2002). *Buying business services*: Wiley.
- Cao, Z., & Lumineau, F. (2015). Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation. *Journal of Operations Management*, 33-34 (January), 15-42.
- Choi, T., & Wu, Z. (2009). Taking the leap from dyads to triads: Buyer-supplier relationships in supply networks. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15, 263-266.
- Dyer, J.H., & Singh, H. (1998). The relational view: Cooperative strategies and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, 23(4), 660-679.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Faems, D., Janssens, M., Madhok, A., & Van Looy, B. (2008). Toward an integrative perspective on alliance governance: Connecting contract design, trust, dynamics, and contract application. *Academy of Management Journal*, 51(6), 1053-1076.
- Fang, F. (2019). *When performance shortfall arises: Contracts or trust? A multi-method study of the impact of contractual and relational governances on performance in Public Private Partnerships*. Dissertatie. Universiteit Tilburg.
- Ferguson, R. J., Paulin, M., & Bergeron, J. (2005). Contractual governance, relational governance, and the performance of interfirm service exchanges: The influence of boundary-spanner closeness. *Journal of Academy of Marketing Science*, 33(2), 217-234.
- Fullbright, N. R. (2020). *Litigation Trends Annual Survey*. Beschikbaar via: <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/knowledge-pdfs/2020-litigation-trends.pdf?revision=fo2455fc-080b-4a5e-86ce-53840b35b96f&revision=5249444040727387904>
- Gardet, E., & Mothe, C. (2011). The dynamics of coordination in innovation networks. *European Management Review*, 8(4), 213-229.
- Glas, A., & Essig, M. (2021). *Management of performance-based contracting*. In T. Choi, J. Li, D. Rogers, J. Rungtusanatham, T. Schoenherr, & S. Wagner (Eds.), *The Oxford*

- Handbook of Supply Chain Management. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- Heide, J.B. (1994). Interorganizational governance in marketing channels. *Journal of Marketing*, 58(1), 71-85.
- Keller, A., Lumineau, F., Mellewigt, T., & Ariño, A. (2021). Alliance governance mechanisms in the face of disruption. *Organization Science*, 32(6), 1542-1570.
- Klein Woolthuis, R., Hillebrand, B., & Nooteboom, B. (2005). Trust, contract, and relationship development. *Organization Studies*, 26(6), 813-840.
- Lumineau, F., & Oxley, J.E. (2012). Let's work it out (or we'll see you in court): Litigation and private dispute resolution in vertical exchange relationships. *Organization Science*, 23(3), 820-834.
- Martin, L. L. (2002). Performance-based contracting for human services: Lessons learned for public procurement? *Journal of Public Procurement*, 2(1), 55-71.
- McNeil, I.R. (1978). Contracts: Adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical and relational contract law. *Northwestern University Law Review*, 72, 854-905.
- Miller, J., Skowronski, K., & Saldanha, J. (2022). Asset ownership & incentives to undertake non-contractible actions: The case of trucking. *Journal of Supply Chain Management*, 58(1), 65-91.
- Nikulina, A. (2021). *Interorganizational governance in projects: Contracts and collaboration as alignment mechanisms*. Dissertatie. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Nullmeier, F. M. E. (2019). *Effective contracting of uncertain performance outcomes: Allocating responsibility for performance outcomes to align goals across supply chain actors*. Dissertatie. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Nullmeier, F.M.E., Wynstra, J.YF., & van Raaij, E. M. (2016). Outcome attributability in performance-based contracting: roles and activities of the buying organization. *Industrial Marketing Management*, 59, 25-36.
- Petersen, B., & Ostergaard, K. (2018). Reconciling contracts and relational governance through strategic contracting. *Journal of Business and Industrial Marketing*, 33(3), 265-276.
- Praxmarer-Carus, S. (2014). Why the proposal of a complex contract may harm or foster a partner's trust. *Journal of Business Research*, 67(7), 1421-1429.
- Roehrich, J.K., Selviaridis, K., Kalra, J., Van der Valk, W., & Fang, F. (2021). Inter-organizational governance: A review, conceptualisation, and extension. *Production, Planning & Control*, 1-17.
- Roehrich, J.K., Tyler, B.B., Kalra, J., & Squire, B. (2021). *The decision process of contracting supply chain management*. In T. Choi, J. Li, D. Rogers, J. Rungtusanatham, T. Schoenherr, & S. Wagner (Eds.). Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.

- Sampson, S.E., & Froehle, C.M. (2006). Foundations and implications of a proposed unified services theory. *Production and Operations Management*, 15(2), 329-343.
- Schepker, D.J., Oh, W. Y., Martynov, A., & Poppo, L. (2014). The many futures of contracts: Moving beyond structure and safeguarding to coordination and adaptation. *Journal of Management*, 40(1), 193-225.
- Selviaridis, K., & Van der Valk, W. (2019). Framing contractual performance incentives: Effects on supplier behaviour. *International Journal of Operations & Production Management*, 39(2), 190-213.
- Selviaridis, K., & Wynstra, J.Y.F. (2015). Performance-based contracting: State of the art and future research directions. *International Journal of Production Research*, 53(12), 3505-3540.
- Sumo, R., Van der Valk, W., Van Weele, A.J., & Bode, C. (2016). Fostering incremental and radical innovation through performance-based contracting in buyer-supplier relationships. *International Journal of Operations & Production Management*, 36(11), 1482-1503.
- Tsujimoto, M., Kajikawa, Y., Tomita, J., & Matsumoto, Y. (2018). A review of the ecosystem concept — Towards coherent ecosystem design. *Technological Forecasting and Social Change*, 136, 49-58.
- Van den Hurk, M., & Verhoest, K. (2016). The challenge of using standard contract in public-private partnerships. *Public Management Review*, 18(2), 278-299.
- Vanneste, B., & Puranam, P. (2010). Repeated interactions and contractual detail: Identifying the learning effect. *Organization Science*, 21(1), 186-201.
- Warsen, R. (2021). *Putting the pieces together: Combining contractual and relational governance for successful Public Private Partnerships*. Dissertatie. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Weber, L., & Mayer, K.J. (2011). Designing effective contracts: Exploring the influence of framing and expectations. *Academy of Management Review*, 36(1), 53-75.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.
- Wynstra, J.Y.F. (2015). *Prestatiecontracten in dienstentriades: Sturen op resultaat vanaf de zijlijn*. Bessikbaar via: <https://pure.eur.nl/en/publications/prestatiecontracten-in-dienstentriades-sturen-op-resultaat-vanaf>

Hoofdstuk 8

Blik op de toekomst van publieke inkoop



Jolien Grandia

Erasmus Universiteit Rotterdam
Departement Bestuurskunde & Sociologie

Leentje Volker

Universiteit Twente
Faculteit Engineering Technology

Gebaseerd op inbreng van alle auteurs van dit boek

Abstract

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de onderwerpen die in het boek worden besproken, gaat in op de ontwikkelingen in het veld en reflecteert op de manier waarop publieke inkoop steeds meer ontwikkeld als een instrument voor maatschappelijke verandering. De verschuiving naar meer waardegedreven, slimme, levenscyclusgerichte en relationele inkoopprocessen heeft gevolgen voor de inkooppraktijk van de toekomst. Dit vereist een flexibeler en adaptief bestuur, de integratie van publieke waarde in de organisatie, andere capaciteiten en competenties van inkopers en een herschikking van de verschillende perspectieven op publieke inkoop. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een oproep om een *change agent* te worden die vooroploopt om het publieke inkoop domein naar een nieuw tijdperk te loodsen en om van het potentieel van publieke inkoop om publieke waarde te creëren volledig te benutten.

Kernbegrippen

Trends en ontwikkelingen; *Change Agent*; Waardegedreven inkoop; Duurzaam inkopen; Relationele ecosystemen; Levenscyclusoriëntatie; Aansturing; Publieke waarde; Capaciteiten en competenties; Veelzijdigheid van publieke inkoop.

Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

- Beschrijven welke theorieën, handelwijzen en instrumenten in de hedendaagse publieke inkoop in dit boek worden besproken.
- Beschrijven welke belangrijke trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop te identificeren zijn.
- Begrijpen van de implicaties van deze trends en ontwikkelingen voor het publieke inkoop domein.
- Inzien wat de noodzaak is om zelf een *change agent* te worden.

8.1. Introductie

De maatschappij staat momenteel voor verschillende uitdagingen, zoals het zorgen voor een inclusieve en veilige samenleving, voedselzekerheid, duurzame energievoorziening, en een meer circulaire economie. Hoewel het bij publieke inkoop in de kern gaat om het voldoen aan een vraag of behoefte van een publieke organisatie voor een specifiek werk, levering of dienst door dit op de markt in te kopen, komt in dit boek naar voren dat publieke inkoop is uitgegroeid tot iets waarmee veel meer kan worden bereikt. Publieke inkoop kan daarom worden gebruikt als een beleidsinstrument om innovatie te stimuleren en bij te dragen aan de verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen zoals leefbare steden, verantwoorde consumptie en productie, welzijn en gezondheid van de bevolking en vermindering van sociale ongelijkheid. In Hoofdstuk 1 van dit boek is een circulair inkoopprocesmodel geïntroduceerd en beschreven hoe de publieke inkoopfunctie in de loop van de tijd volwassen kan worden en kan groeien van het vervullen van een vraag naar een instrument om waarde toe te voegen aan de maatschappij. In Hoofdstuk 2 werden verschillende soorten publieke waarden geïdentificeerd en uitgelegd hoe met waardeconflicten omgegaan kan worden. In Hoofdstuk 3 komt naar voren dat het aanbestedingsrecht veel mogelijkheden biedt om op een duurzame of sociale manier in te kopen. Hoofdstuk 4 heeft uiteengezet welke manieren bestaan om de inkoopfunctie en inkoop samenwerkingen te organiseren waarbij rekening gehouden wordt met aspecten als flexibiliteit, lokale invloed en schaal-, proces- en kennisvoordelen. In Hoofdstuk 5 is het beleidsproces besproken en toegelicht hoe een noodzaak tot verandering kan zorgen dat actuele thema's als duurzaamheid worden opgenomen in het inkoopbeleid. Ook werd besproken hoe een inkoopstrategie kan worden ontwikkeld en hoe strategische inkoopbeslissingen kunnen worden genomen. Hoofdstuk 6 beschrijft hoe een aanbesteding moet worden georganiseerd en hoe vanuit negen stappen een effectief gunningsmodel kan worden ontwikkeld. Hierbij komen verschillende specifieke sensemaking-uitdagingen voor publieke inkoop naar voren. Ten slotte werden in Hoofdstuk 7 de belangrijke aspecten en overwegingen bij het opstellen van contracten besproken, alsook het belang van proactief en continu contractmanagement voor het realiseren van doelstellingen in relatie tot de uitvoeringsfase van aanbestedingen.

Publieke inkoop kan dus worden gezien als een zeer waardevol instrument om verandering tot stand te brengen, zowel binnen als buiten de organisatie, en zo meer publieke waarde te creëren die de samenleving ten goede komt. In dit laatste hoofdstuk wordt ingegaan op hoe publieke inkoop nog verder ontwikkeld kan

worden en diens volle potentie als instrument voor maatschappelijke verandering wordt benut. In Paragraaf 8.2 worden vier trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop gepresenteerd die van invloed zijn op de wijze waarop publieke inkoop wordt georganiseerd en hoe het de maatschappij beïnvloedt. Vervolgens worden de implicaties van deze ontwikkelingen voor het vakgebied besproken in Paragraaf 8.3. Tenslotte wordt de lezer in Paragraaf 8.4 uitgedaagd om een *change agent* te worden en actief mee te helpen publieke inkoop een nieuw tijdperk in te loodsen.

8.2. Trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop

De volgende belangrijke trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop kunnen worden onderscheiden:

- Van efficiënt en kostengericht denken naar waardegedreven en op duurzaamheid gerichte inkoopprocessen.
- Van (*low tech*) inkoopbeslissingen gebaseerd op administratief operationeel denken naar (*high tech*) gedigitaliseerde en slimme besluitvorming.
- Van inkoop als een *front-end* praktisch inkoopinstrument naar een strategische levenscyclusbenadering.
- Van inkoopprocessen die de formele dyadische supply chain relaties ondersteunen naar publieke inkoop dat relationele ecosystemen faciliteert.

Van efficiëntie en kosten naar waardegedreven en duurzaam

Zoals in de vorige hoofdstukken is uiteengezet kan publieke inkoop evolueren van een operationele managementfunctie gericht op een kostenefficiënte wijze om in een behoefte te voorzien, tot een beleidsinstrument waarmee gezamenlijk waarde voor de maatschappij kan worden gecocreëerd. Hoewel kopen tegen de laagste prijs in veel EU-lidstaten en landen buiten Europa nog steeds de norm is, zouden overheden zich moeten bewegen in een richting waar kwaliteit en waardecreatie centraal staat. Het ontwikkelen van mogelijkheden voor burgerparticipatie kan bijvoorbeeld helpen om de inclusiviteit van stakeholders te vergroten, hoewel dit de prijs van een dienst misschien niet direct zal verlagen. Wereldwijd schaffen publieke organisaties steeds vaker werken, leveringen of diensten aan op een manier waarbij er gedurende de volledige levenscyclus een zo minimaal mogelijk impact op de maatschappij en het milieu is (Meehan & Bryde, 2011). Recente voorbeelden zijn de overstap op verwisselbare batterijen of bio-ethanol

voor binnenschepen of bouwmaterieel dat is ontworpen om CO₂-uitstoot te verminderen.

Door te kiezen voor specifieke oplossingen die de markt biedt voor maatschappelijke uitdagingen en wettelijke kaders te ontwikkelen die een bepaald soort gedrag stimuleren, kan publieke inkoop een duidelijk bijdrage leveren aan een duurzame, circulaire en innovatieve economie. Tegelijkertijd worden zulke relatief nieuwe alternatieven vaak nog steeds als duurder ervaren. In algemene zin is dit in zekere mate waar (waarschijnlijk ergens tussen 1 en 6 procent), maar dit hoeft zeker niet zo te zijn voor elk contract. Wanneer een publieke organisatie bijvoorbeeld besluit tweedehands kantoormeubilair aan te schaffen kan dit zowel de kosten als het milieueffect verminderen. Hoewel binnen publieke inkoop een trend richting waardegedreven en duurzaam inkopen zichtbaar is, betekent dit niet dat alle publieke organisaties al zijn overgeschakeld. Om dergelijke transitie voort te zetten en te vergroten, moet zorgvuldig aandacht worden besteed aan verschillende voorwaarden die organisaties ertoe kunnen aanzetten of in staat stellen om in toenemende mate te kiezen voor een socialere of duurzamere oplossing. Dergelijke voorwaarden zijn onder meer overheids- en subsidiereregelingen, organisatie- en inkoopstrategie, personeelsmanagement, functionele en individuele processen, procedures en stimuleringsregelingen. De overgang naar waardegedreven en duurzame inkoop vergt dus veranderingen op zowel macro- als microniveau, bijvoorbeeld met betrekking tot de middelen, competenties en capaciteiten van het personeel, de publieke organisatie als geheel en de relatie tussen inkopers en leveranciers.

Interessant is dat de wet ernaar lijkt te streven om duurzaam en sociaal inkopen tot de 'nieuwe norm' te maken (Janssen, 2020), waardoor de keuze om duurzaam en sociaal in te kopen, op termijn, komt te vervallen. Dit betekent dat aanbestedende diensten dan te maken krijgen met dwingende eisen die in een aanbestedingsprocedure moeten worden opgenomen in aanvulling op de bestaande aanbestedingsregels, zoals beschreven in Hoofdstuk 3. Een voorbeeld van dit soort wetgeving is de *Regeling Bevordering Schone Voertuigen* (2019/1161), die onder meer minimumdoelstellingen bevat voor de EU-lidstaten om schonere wagenparken te creëren voor aanbestedende diensten. Andere wetgevingsinitiatieven worden bijvoorbeeld verwacht op basis van de EU Green Deal voor de bouw, voeding en batterijen. Dit kan een belangrijke extra stimulans zijn voor de trend richting meer waardegedreven publieke inkoop.

De traditionele inkoopaanpak waarbij de verantwoordelijkheden van de koper en van de leverancier duidelijk zijn afgebakend of met andere woorden, het idee dat ‘u betaalt, de leverancier regelt alles, en u krijgt het gevraagde product’, volstaat niet langer bij waardegedreven inkopen. Gezamenlijke competenties zijn vaker vereist - vooral voor grote of specifieke contracten - aangezien de complexiteit en het pluralisme van nieuwe inkoopwaarden de onderlinge afhankelijkheid tussen koper en leverancier, en als bijgevolg de noodzaak om vaker samen te werken om tot de beste oplossing te komen, sterk doen toenemen. Meer geïntegreerde en op prestaties gebaseerde contracten vereisen een dialoog over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen een inkoper en een leverancier, en begrip van de verschillen tussen publieke en private actoren wat betreft de wijze waarop zij verantwoording afleggen en waarde leveren. Om voor bepaalde projecten van een op efficiëntie en kosten gebaseerde denkwijze over te stappen op een op waarde en duurzaamheid gerichte denkwijze, is vooral maatschappelijke dialoog en samenwerking nodig in plaats van formaliteit en concurrentie.

Van administratieve inkoopbeslissingen naar gedigitaliseerde en slimme besluitvorming

De invoering van digitale technologie zal het terrein van de publieke inkoop naar verwachting fundamenteel veranderen op individueel, organisatorisch en maatschappelijk niveau. Digitalisering vindt nu al plaats in het inkoopproces zelf. Denk bijvoorbeeld aan elektronische factureringssystemen, geautomatiseerde contractverlenging, geautomatiseerde gegevensinvoer, slimme gegevensverzameling, geautomatiseerde antwoorden op vragen van leveranciers, het gebruik van AI bij de beoordeling van offertes, en wellicht zelfs geautomatiseerde inkoop voor eenvoudige inkoop. Dit opent mogelijkheden om de traditioneel nogal operationele en administratieve functie van inkoop binnen publieke organisaties te veranderen in volledig gedigitaliseerde en slimme processen die niet alleen de inkoop zelf, maar ook het contractmanagement gedurende de hele levenscyclus ondersteunen en optimaliseren. Hierdoor krijgen inkopers meer tijd om te investeren in meer tactische en strategische activiteiten en wordt de stabiliteit van de relaties tussen inkopers en leveranciers vergroot. Het maakt ook innovatie mogelijk op gebieden zoals prestatiegerichte dienstverleningscontracten en andere langetermijncontracten die de transactiekosten kunnen verlagen. De digitalisering van publieke inkoop zal naar verwachting ook gevolgen hebben voor het machtsverwicht in de betrekkingen tussen inkopende organisatie en leverancier. Terwijl de informatieasymmetrie altijd aanwezig is geweest in koper-leveranciersrelatie, kan toegang tot gegevens en bijvoorbeeld gegevensver-

zameling via slimme apparaten (bijv. slim onderhoud van bruggen en sluizen) de informatieasymmetrie vergroten (de leverancier verzamelt bijvoorbeeld onderhoudsgegevens maar deelt die niet noodzakelijk met de inkoopende organisatie). Bij de toepassing van digitale technologieën moet daarom worden nagedacht over de eigendom van de gegevens, de organisatie van het delen van gegevens en de aanpak van de intellectuele eigendom en veiligheidsaspecten van de gegevens. In de context van prestatie- of resultaatgerichte contractering zullen digitale technologieën naar verwachting ook de meetbaarheid van de prestatie-uitkomsten beïnvloeden, doordat zij nauwkeurigere *realtime* gegevens opleveren over allerlei parameters die samen het resultaat bepalen. Dit heeft gevolgen voor het belang en de kwaliteit van het contractmanagement.

Ten slotte wordt door burgers, journalisten, onderzoekers, ambtenaren en bedrijven er steeds meer op aangedrongen om publieke inkoop transparanter te maken. Voorbeelden van data die vaak nog gesloten zijn, maar die toegankelijker kunnen worden gemaakt, zijn data over namen en contractwaarden van alle inschrijvers, identiteiten van (onder)aannemers, uitvoering van contracten, contractwijzigingen enzovoort. Open data over publieke inkoop maken overheidsuitgaven transparanter, vergroten concurrentie, verminderen collusie en corruptie en scheppen meer mogelijkheden voor onderzoek en het delen van *best practices*. Aan de andere kant, en vooral wanneer het niet efficiënt georganiseerd is, zal het ook administratieve kosten met zich meebrengen en in sommige gevallen privacy issues veroorzaken (Schotanus, 2022). Interessant is dat meer ontwikkelde landen op het gebied van publieke inkoop over het algemeen terughoudender zijn met het openstellen van aanbestedingsgegevens dan minder ontwikkelde landen. Enerzijds door een gebrek aan bewustzijn en anderzijds door een gebrek aan vertrouwen in hoe de kwestie van commercieel gevoelige informatie moet worden aangepakt (Open Contracting Partnership, 2018). Landen die de meeste gegevens over publieke inkoop delen liggen veelal in Oost-Europa (Georgië, Slowakije en Oekraïne) of in Latijns-Amerika (Chili en Colombia). In die landen lijkt de algemene regel te zijn dat aanbestedingsinformatie standaard openbare informatie is, hoewel er uitzonderingen gelden op grond van commerciële gevoeligheid, privacy en veiligheid. Sommige landen hebben zelfs een hybride elektronisch openbronsysteem voor publieke inkoop ontwikkeld op basis van een samenwerking tussen het bedrijfsleven, de overheid en het maatschappelijk middenveld. Dergelijke systemen zijn niet alleen van invloed op de transparantie, maar helpen ook corruptie te bestrijden, de concurrentie te vergroten, de inkoopkosten te verlagen en de prijs-kwaliteitsverhouding te verbeteren.

Van *front-end* praktisch inkoopinstrument naar een strategische levenscyclusbenadering

Traditioneel was publieke inkoop een operationele functie, ondersteund door praktische hulpmiddelen om in een specifieke behoefte van de organisatie te voorzien. Deze behoefte aan een werk, levering of is in de eerste plaats de aanleiding voor het publieke inkoopproces. Aangezien publieke inkoop echter steeds meer een strategisch middel wordt om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken, moet het hele inkoopproces ook meer op deze doelstellingen worden gericht. Door het goede voorbeeld te geven kan de publieke sector de toon zetten voor een meer maatschappelijk verantwoorde manier van organiseren, rekening houdend met zaken als ethiek, zorgvuldigheid, eerlijke concurrentie en duurzaamheid. Publieke organisaties hebben daarbij een belangrijke voorbeeldfunctie te vervullen. Dit begint al met de *make-or-buy*-beslissing. Binnen publieke inkoop moet het standaard worden om iets niet simpelweg te vervangen wanneer de levenscyclus formeel eindigt, of direct iets nieuws aan te schaffen als er een behoefte ontstaat, maar eerst te zoeken naar alternatieven (Andhov, Caranta, & Wiesbrock, 2021). Bijvoorbeeld door:

- Te stimuleren dat de levensduur van een product wordt verlengd.
- Te delen of hergebruiken in plaats van te kopen.
- Het te huren (inkopen als dienst) in plaats van aan te schaffen.
- De vraag te veranderen in een duurzame vraag.
- Leveranciers te stimuleren om meer (nieuwe) duurzame opties aan te bieden.

Het zou ook routine moeten worden om vóór het begin van een aanbesteding na te denken over wat geschikte potentiële leveranciers en onderaannemers zouden zijn. Onder de EU-aanbestedingsdrempels nodigen publieke inkopers gewoonlijk alleen leveranciers uit die voldoen aan bepaalde criteria gerelateerd aan bijvoorbeeld sociale-, veiligheids-, of duurzaamheidsaspecten. Boven de drempels kunnen inkopers gebruik maken van (afgestemde) uitsluitingsgronden, minimale eisen en gunningsmodellen om leveranciers uit te sluiten. Door deze eisen anders te definiëren, kan publieke inkoop actief bijdragen tot een meer circulaire, inclusieve en duurzame economie (McCrudden, 2004). Dit vraagt ook om meer levenscyclusgerichte publieke inkoop. Denk bijvoorbeeld aan het eisen van leveranciers om bij te dragen aan bredere maatschappelijke doelen (bijvoorbeeld circulariteit en werkgelegenheid) naast het vervullen van een specifieke behoefte zoals een plek om te werken. Een levenscyclusperspectief zou ook de rol van contractmanagement veranderen. Als we echt publieke waarde willen creëren, volstaat het niet langer om te controleren of wordt geleverd wat is besteld, maar moet men ook

monitoren of de publieke waarde wordt bereikt en de beleidsdoelen zijn gehaald (Keller, Lumineau, Mellewig, & Ariño, 2021). Dit vraagt om een meer proactieve samenwerkingshouding van zowel koper als leverancier om gezamenlijk de gewenste waarde te realiseren, maar soms ook om strengere maatregelen om een contract na te leven.

Van dyadische inkooprelaties naar faciliterende relationele ecosystemen

Aanbestedingsprocessen om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen worden vaak op een vrij geformaliseerde manier ingevuld. De huidige inkoopssystemen zijn vaak gericht op enkelvoudige dyadische relaties: een bepaalde afnemer die met een bepaalde leverancier een overeenkomst sluit over de levering van een bepaald werk, levering of dienst onder specifieke voorwaarden. Een ecosysteembenadering zou kunnen leiden tot een herijking van de EU-wetgeving inzake publieke inkoop (Volker, 2020). Ecosystemen verwijzen naar de samenwerkingsafspraken waardoor onderling verbonden en onderling afhankelijke publieke en private actoren vanuit een netwerk hun individuele aanbod combineren in een samenhangend werkverband gericht op waardecreatie (Adner, 2017). Anders dan interorganisatorische netwerken die zich richten op bestaande banden tussen de stakeholders betrokken in dyades, richten ecosystemen zich op het realiseren van een gezamenlijke waardepropositie voor de totale set van stakeholderrelaties en op de technische onderlinge afhankelijkheid en complementariteiten tussen deze stakeholders. Dit vereist een groep van actoren met een verschillende mate van multilaterale, niet-generieke complementariteiten die wordt gecoördineerd door typen rollen met vergelijkbare regels om tot actie te komen (Jacobides, Cennamo, & Gawer, 2018). Omdat ecosystemen gebaseerd zijn op netwerkrelaties in plaats van dyadische relaties, is de noodzaak om op maat gemaakte contractuele overeenkomsten te sluiten met elke individuele partner minder groot. Ecosysteemen denken gaat ervan uit dat elk systeem bestaat uit een unieke set van stakeholders en interacties dat op een eigen manier evolueert (Valkokari, Seppänen, Mäntylä, & Jylhä-Ollila, 2017). Aangezien het systeem slechts gedeeltelijk ontworpen is en formeel gehandhaafd wordt, zijn het de bestaande interne krachten die het in evenwicht houden. Ook zijn eigendom en gebruik niet noodzakelijk aan elkaar gekoppeld, wat voor veel sectoren grote veranderingen in de *supply chain* teweeg kan brengen.

Samenwerking in netwerken en ecosystemen kan de traditionele inkoop en aanbesteding voor een deel vervangen omdat de prestaties niet alleen door een inkoopende organisatie moeten worden bepaald, maar ook door de eindgebruikers

in nauwe samenwerking met de overheid. Adaptieve, op diensten gebaseerde contracten en samenwerkingsovereenkomsten sluiten daarom beter aansluiten bij de dynamiek van de maatschappelijke waardebehoefte. In een wereld waar formele aanbestedingsrichtlijnen en contracten nog steeds dominant zijn, is het een totaal andere situatie om te vertrouwen op sociale processen die ervoor te zorgen dat werken, leveringen en diensten stromen via (informele) verbindingen tussen actoren, en overeenkomsten en regels slechts informaliteiten beschouwd hoeven worden (Volker, 2020). Complexe inkopen zouden bijvoorbeeld veel vaker gebaseerd kunnen zijn op open, verkennende en in co-creatie ontwikkelende verbindingen zoals in een innovatiepartnerschap of *Small Business Innovation Research* (SBIR) proces. Voor meer gangbare inkopen zullen inkopers vaak gebruik moeten maken van marktconsultaties om op basis van een klein aantal gerichte vragen hun kennis over mogelijkheden vanuit de markt te vergroten en het aanbod directer in verbinding te brengen met de vraag. Ze zullen waarschijnlijk ook meer contracten sluiten met via inkoop samenwerkingen en nauwer samenwerken met leveranciers nadat het contract is gesloten. Dit kan een uitbreiding betekenen van de aanbestedingswetgeving met een overwegend wettelijke basis, naar een socialer en minder formeel systeem dat vraag en aanbod actief op netwerkniveau bij elkaar brengt.

De rol van de publieke inkoop zal ook structureel veranderen wanneer meer wordt overgegaan op samenwerking in ecosystemen. Terwijl dyadische relaties tegenwoordig bijvoorbeeld steeds vaker beginnen met een vooraf aangekondigde marktconsultatie gericht op potentiële hoofdleveranciers, zal een inkoop in een ecosysteem proactief contacten moeten leggen met talrijke partijen van buiten de geormerkte markten en moeten acteren als verkenners en versnellers van samenwerkingsprocessen (Volker, 2020). Als drijvende kracht achter de totstandbrenging van een ecosysteem, moeten inkopers zich steeds beter bewust zijn van de actieve spelers op de markt, hun onderscheidend vermogen en de waarden die zij aan het systeem kunnen leveren. Dit vereist kennis van de verschillende achterliggende bedrijfsmodellen om de motieven van de partijen te begrijpen en tot evenwichtige afspraken te kunnen komen.

8.3. Implicaties voor de publieke inkooppraktijk van de toekomst

De trend naar meer waardegestuurde, slimme, op de levenscyclus gerichte en relationele inkoopprocessen zal gevolgen hebben voor de inkooppraktijk van de

toekomst. De volgende vier belangrijke implicaties en uitdagingen voor publieke inkoop kunnen worden onderscheiden in relatie tot publieke inkoop in een nieuw tijdperk:

- Flexibelere en adaptievere manieren om de relatie tussen inkoper en leverancier te beheren.
- Integratie van de waarden van publieke inkoop in alle geledingen van de publieke organisatie.
- Een behoefte aan publieke inkopers met verschillende capaciteiten en competenties.
- Een nieuw evenwicht tussen de verschillende perspectieven op publieke inkoop.

Flexibelere en adaptievere governance van koper-leveranciersrelaties

Nieuwe ontwikkelingen, zoals digitalisering, maar ook de overgang naar een meer circulaire economie of naar waardegericht inkopen, hebben gevolgen voor de machtsverhouding en de relatie tussen inkopende organisaties en leveranciers. Hoewel de relatie tussen inkopende organisaties en leveranciers tot dusver voornamelijk via contracten werd geregeld, wordt men zich steeds meer bewust van het belang van de relationele aspecten. Aangezien in de meeste gevallen de combinatie van formeel contractmanagement en sociaal contractmanagement doeltreffender is dan alleen het management van een wettelijk contract met voorafbepaalde bonussen en malussen, kan dit leiden tot een toename van relationele governance mechanismen. Voorbeelden van dergelijke mechanismen zijn de invoering en het gebruik van sociale contracten die de doelen en verwachtingen van elke partij beschrijven, net als afspraken over hoe te communiceren en feedback te geven, wanneer bemiddelaars ingezet dienen te worden, en dat de relatie ook tijdens reguliere vergadering op de agenda staat. Doordat relationele sturing is gebaseerd op het idee dat interorganisatorische uitwisselingen zijn ingebed in sociale relaties met onderlinge afhankelijkheden tussen partners, is het veel beter in staat om om te gaan met onzekerheid, innovatie, conflicten en complexiteit (Cao & Lumineau, 2015) dan contractuele sturingsmechanismen. Relationele sturingsmechanismen, zoals het delen van informatie, open communicatie en het gezamenlijk oplossen van problemen, stellen stakeholders in staat om zich flexibeler en meer toekomstgericht op te stellen. Vertrouwen is vaak een belangrijk element van relationele sturing. Om met de vier ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop om te gaan, is meer relationele en flexibele manieren om de relatie tussen afnemer en leverancier te besturen waarschijnlijk dan ook nodig. Leveranciers die opportunistisch gedrag vertonen of niet openstaan voor deze nieuwe manier van werken, zullen vaker op de vingers worden getikt (onder

andere door het gebruik van open data) en minder vaak worden uitgenodigd voor of geselecteerd in aanbestedingsprocedures.

Integratie van publieke inkoopwaarden in de organisatie

De ontwikkeling van waardegedreven en duurzame publieke inkoop, het levenskosten denken, maar ook slimme besluitvorming en relationele ecosystemen impliceert dat publieke inkoop geïntegreerd moet worden in alle delen van de publieke organisatie en haar netwerk. Dit roept de vraag op hoe inkoop moet worden georganiseerd. Het antwoord op deze vraag hangt sterk af van de inkoopvolwassenheid van de organisatie en haar organisatorische samenhang. Voor veel publieke organisaties zal een stap naar gecoördineerde inkoop al een verschil maken. Voor grotere en meer volwassen en coherente publieke organisaties zou de inkoop kunnen evolueren naar een meer centraal geleide organisatievorm, waarbij gedecentraliseerde teams van deskundigen uit verschillende afdelingen samenwerken. Dit zou kunnen zorgen voor de noodzakelijke samenwerking en integratie om samen publieke waarde te realiseren die past bij de hogere ontwikkelingsfasen van publieke inkoop zoals een vermindering van de CO₂-uitstoot of een verhoging van de digitaliseringsgraad. Nieuwe waarden passen niet noodzakelijk in de bestaande patronen en routines van organisaties. Het voortbouwen op bestaande instrumenten voor het waarborgen en managen van waarden lijkt in deze situatie doeltreffender te zijn dan het creëren van totaal nieuwe systemen. Eigenlijk zouden publieke organisaties meer aandacht moeten besteden aan het inbedden van nieuwe waardesystemen in hun inkoopprocessen en minder aandacht aan het veranderen van bestaande waardesystemen. Om 'te kunnen leunen zonder om te vallen' (Kuitert, 2021) zou innovatie door integratie in processen kunnen worden gecompenseerd door de scheiding van bestaande waardesystemen in stand te houden en expliciet te verdedigen. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van een integraal programma op organisatieniveau om specifieke waarden, zoals circulariteit of maatschappelijke verantwoordelijkheid, te implementeren en deze waarden tegelijkertijd te vertalen naar programmatische kaders op het niveau van de afdeling of het project. Op nationaal niveau zouden maatschappelijke programma's kunnen worden geïnitieerd die (innovatie-)activiteiten rond publieke inkoop specifiek maken en bundelen. Het zwaartepunt voor inkopers zou daar binnen kunnen liggen bij het inspelen op de intrinsieke motivatie van de inkoopprofessional en het acteren als een verantwoordelijke inkooporganisatie. Ten slotte zou de rol van de publieke organisatie intern moeten veranderen. Publieke inkoop zou eigenlijk niet langer moeten worden gezien als een op

zichzelf staand proces voor de levering van specifieke werken, leveringen of diensten, maar eerder als een strategisch middel om het overheidsbeleid, de strategische doelstellingen van de organisatie en de ontwikkelingen in de maatschappij met elkaar te verbinden. Dit vereist goede afstemming op de trends en ontwikkelingen op de markt, in andere landen en in omringende netwerken. Dit impliceert ook dat publieke inkoop een actieve rol zou moeten spelen bij het aanjagen van maatschappelijke veranderingen en het realiseren van publieke waarde. Bijvoorbeeld door sociale ondernemingen betere kansen te geven om echt deel te nemen aan aanbestedingen, in plaats van sociaal wenselijke oplossingen te zijn voor lobbyconflicten of andere meer politieke doelen. Publieke inkoop kan en moet in de toekomst een actieve en meer sturende rol spelen bij het sturen van specifieke waarden en gedragingen, in plaats van het beleid uit te voeren dat door anderen is gemaakt en te reageren op institutionele eisen uit het verleden.

Veranderende capaciteiten en competenties van inkopers

Ontwikkelingen zoals digitalisering, relationeel contracteren en duurzaam inkopen vereisen allemaal dat organisatieroutines veranderen. Organisatieroutines zijn regels die mensen in staat stellen om elementen uit een bestaand repertoire te selecteren en zo gedrag samen te stellen dat logisch is voor anderen in de organisatie (Feldman & Pentland, 2003). Het introduceren van verandering in een organisatie stelt bestaande organisatieroutines (en daarmee gedrag) ter discussie en leidt tot nieuwe praktijken (nieuw gedrag) dat, als het ingebed raakt in de organisatie, een nieuwe organisatieroutine vormt. Circulair inkopen vereist bijvoorbeeld een heel andere aanpak dan de oude lineaire manier van inkopen, collaboratieve waardegestuurde inkopen vereisen dat publieke inkopers netwerkmanagers worden in plaats van contractmanagers, terwijl e-procurement competenties vereist in nieuwe manieren van informatie-uitwisseling. Hierdoor komen de huidige dominante inkoopcapaciteiten en competenties, zoals operationele en fundamentele juridische kennis, minder centraal te staan. Hoewel meer en meer inkopers en contractmanagers zijn gaan inzien dat zij een rol spelen in deze transitie, hebben een traditioneel inkoopbeleid en capaciteitsgebrek ertoe geleid dat zij risicomijdend gedrag vertonen. Soms beschouwen publieke inkopers en contractmanagers de wetgeving als ingewikkeld en kiezen zij er daarom voor op *safe* te spelen en situaties te vermijden waarin leveranciers in beroep zouden kunnen gaan. Hoewel inkopen een erkende professie is, wordt de functie van inkoper niet altijd gezien als een specifiek beroep. De functie van inkoper is vaak versnipperd over de organisatie of de impact die de inkoper zowel intern als extern kan hebben over het hoofd gezien. De ontwikkelingen op het gebied van

publieke inkoop vereisen echter dat publieke inkopers en contractmanagers ofwel hun gedrag veranderen, of dat publieke inkopende organisaties ander personeel inhuurt dat reeds over de noodzakelijke capaciteiten en competenties beschikt.

Nieuwe balans in multidisciplinaire perspectieven op publieke inkoop

In dit boek hebben we besproken hoe in het verleden het financiële en juridische perspectief de boventoon voerde bij publieke inkoop, met een laagste-prijs-focus en contractuele aansturing als drijfveren voor de opzet en uitvoering van publieke inkoopprocessen en de politieke cyclus als maatschappelijke aanjager van de beleidsagenda waaraan inkoop moet bijdragen. De ontwikkeling in de richting van strategische, slimme, en waardegedreven inkoop impliceert echter dat het maatschappelijke belang van inkooppraktijken prominenter wordt. Dit vergt een nieuw evenwicht tussen de verschillende perspectieven.

Zo zou het juridische perspectief haar prioriteiten moeten herbalanceren en overschakelen van een 'mag niet'-mentaliteit naar een 'mag wel'-mentaliteit. Dit impliceert dat niet noodzakelijkerwijs altijd de juridisch allerveiligste optie wordt geadviseerd, maar de veiligste optie die de meeste publieke waarde creëert. Prijs-overwegingen zullen altijd belangrijk blijven bij inkoopbeslissingen (het geld van de belastingbetaler mag immers niet over de balk worden gesmeten), maar de nadruk zou meer moeten komen te liggen op het verkrijgen van de meeste waar voor je geld (*value for money*), in plaats van op het uitgeven van zo min mogelijk geld. Dit betekent een verschuiving van de nadruk op de inkoopprijs naar een levenscyclusperspectief op kwaliteit en het verkrijgen van de meeste publieke waarde uit een transactie.

Maatschappelijke uitdagingen hebben veel te maken met de wijze waarop politici besluiten nemen en hoe zij daarnaar handelen. In de meeste Europese landen vertegenwoordigen politici de democratische waarden en verwachtingen van het volk. Het politieke systeem stuurt de beleidsagenda, de financiële kaders en de daaruit voortvloeiende begrotingen. Om te kunnen evolueren naar een meer innovatieve en circulaire manier van inkopen met stabiele leveranciersrelaties, lijkt een toekomstgerichte en minder politieke manier van besturen inzake inkoop noodzakelijk. Een manier die minder gericht is op de korte termijn en verkiezingscycli, maar meer visionair en programmatisch met lange termijn samenwerkingen en een nadruk op menselijk welzijn, waardeco-creatie en brede welvaart in plaats van alleen economische welvaart.

8.4. Conclusie: Word een change agent

De ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop en de daaruit voortvloeiende implicaties voor de inkoop en aanbestedingspraktijk en organisaties die hierin actief zijn leiden zeer waarschijnlijk tot grote veranderingen in ons publieke inkoopstelsel. Om publieke inkoop werkelijk naar een nieuw tijdperk te loodsen, zijn *change agents* nodig die deze veranderingen aansturen. Een change agent kan iedereen zijn - een individu of een team, van binnen of buiten de organisatie - zolang het maar iemand is die de verantwoordelijkheid neemt voor het initiëren, ondersteunen, leiden, beheren of implementeren van een verandering (Grandia, 2015). Deze verantwoordelijkheid hoeft niet aan de *change agent* te worden opgelegd (het maakt niet noodzakelijk deel uit van de positie die iemand bekleedt), maar is vaak een taak die men op zich neemt uit de wil om iets te doen en verandering tot stand te brengen. Als je aan *change agents* denkt, komt misschien vooral het beeld van een directeur of senior manager op. Onderzoek toont echter aan dat iedereen op elk niveau een *change agent* kan worden, van stagiair tot directeur-generaal, van expert tot nieuwkomer. Het enige dat nodig is om in actie te komen, is een persoon die in actie wil komen (Caldwell, 2003; Kendra & Taplin, 2004).

Er zijn veel dingen die *change agents* kunnen doen om verandering te bewerkstelligen, zoals het bedenken, faciliteren, modereren of doorvoeren van een verandering. *Change agents* kunnen ook bijdragen aan de totstandkoming van verandering door advies te geven, steun te verzamelen, expertise of vaardigheden te leveren, vragen te stellen, processen te managen, feedback te geven, mensen te spreken of presentaties te geven. Luisteren, reflecteren, schrijven, meewerken, bijschaven, feedback geven, uitleggen of trainen zijn belangrijke vaardigheden van *change agents* die ze in het veranderproces in kunnen zetten. Helaas is er geen universeel inzetbaar *change agent* model, dat laat zien welke handeling in welke situatie en onder welke omstandigheden nodig is. De genoemde handelingen blijven daardoor nogal vaag (Caldwell, 2003). Maar om een succesvolle *change agent* te worden, zijn ook niet per se grootse acties of plannen nodig. Zelfs de kleinste initiatieven kunnen een verandering ontketenen of tot een doorbraak leiden. Soms kan alleen al het stellen van vragen over 'waarom' dingen op een bepaalde manier gaan, uiteindelijk leiden tot grote veranderingen. Het is daarbij gebleken dat juist de geleidelijke opeenstapeling van vele kleine veranderingen op lange termijn tot grote en succesvolle verandering leidt. De lezer wordt daarom uitgedaagd om een *change agent* te worden en publieke inkoop het nieuwe tijdperk in te loodsen. Als *change agent* kan men bijvoorbeeld ideeën presenteren over

hoe met inkoop meer publieke waarde gecreëerd kan worden (initiëren), een enthousiaste discussie voeren over de mogelijkheden en de noodzaak van een nieuwe manier van inkopen (motiveren), kennis delen over recente ontwikkelingen of nieuwe alternatieven (leren), advies geven over hoe nieuwe kennis kan worden toegepast in een aanbesteding (adviseren), of de benodigde middelen regelen om de verandering te realiseren (problemen oplossen). Al dit soort acties kunnen ertoe bijdragen dat andere deelnemers in het inkoopproces meer bereid en in staat zijn om te veranderen en gezamenlijk de potentie van publieke inkoop te gebruiken om maatschappelijke doelen te bereiken. Laten we samen deze verandering inzetten.

8.5. Samenvatting

In dit hoofdstuk worden alle onderwerpen die in het boek naar voren zijn gekomen kort samengevat, waarna de vier voornaamste trends en ontwikkelingen op het gebied van publieke inkoop worden besproken. Allereerst zien we een verschuiving van het op efficiëntie en kosten gebaseerde denken naar waardegedreven en duurzaam georiënteerde inkoopprocessen. Ten tweede lijkt een verschuiving zichtbaar van een focus op administratief operationeel denken naar gedigitaliseerde en slimme besluitvorming in inkoopprocessen. Ten derde lijkt inkoop zich te bewegen van een *front-end* praktisch instrumenteel inkoopperspectief naar inkoop als een strategisch levenscyclus-georiënteerd proces. En ten vierde verschuift inkoop van het ondersteunen van de formele dyadische ketenrelaties naar het faciliteren van relationele netwerken en ecosystemen. De trend naar meer waardegedreven, slimme, levenscyclusgerichte en relationele ecosysteemgerichte inkoopprocessen heeft implicaties voor de inkooppraktijken van de toekomst. De volgende vier belangrijke implicaties of uitdagingen die moeten worden opgepakt om publieke inkoop vooruit te helpen zijn: meer flexibele en adaptieve manieren om de relatie tussen inkoper en leverancier te regelen; integratie van de waarden van publieke inkoop in alle delen van de publieke organisatie; een behoefte aan publieke inkopers met verschillende capaciteiten en competenties; en het opnieuw in evenwicht brengen van de verschillende perspectieven op publieke inkoop. Het boek eindigt met een oproep aan iedereen om *change agent* te worden: iemand die de verantwoordelijkheid neemt voor het initiëren, ondersteunen, leiden, beheren of implementeren van een verandering van het belang van publieke inkoop. De publieke inkoop heeft namelijk vooral mensen nodig die opstaan en helpen om publieke inkoop naar een nieuw tijdperk te brengen. Wees die verandering!

Referenties

- Adner, R. (2017). Ecosystem as a structure: An actionable construct for strategy. *Journal of Management*, 41(1), 39-58.
- Andhov, M., Caranta, R., & Wiesbrock, A. (2021). *Cost and EU Public Procurement Law: Life Cycle Costing for Sustainability*. Oxford: Routledge.
- Caldwell, R. (2003). Models of change agency: A fourfold classification. *British Journal of Management*, 14(2), 131-142.
- Cao, Z., & Lumineau, F. (2015). Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation. *Journal of Operations Management*, 33-34(January), 15-42.
- Feldman, M.S., & Pentland, B.T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1).
- Grandia, J. (2015). The role of change agents in sustainable public procurement. *Public Money & Management*, 35:2, 119-126.
- Jacobides, M.G., Cennamo, C., & Gawer, A. (2018). Towards a theory of ecosystems. *Strategic Management Journal*, 39(8), 2255-2276.
- Janssen, W.A. (2020). Mandatory sustainable public procurement: A first exploration of a paradigm change. *Dutch Journal for Public Procurement Law & State aid*, 19-30.
- Keller, A., Lumineau, F., Mellewigt, T., & Ariño, A. (2021). Alliance governance mechanisms in the face of disruption. *Organization Science*, 32(6), 1542-1570.
- Kendra, K.A., & Taplin, L.J. (2004). Change agent competencies for information technology project managers. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 56(1), 20.
- Kuitert, L. (2021). The balancing act: How public construction clients safeguard public values in a changing construction industry. Dissertatie. A+ BE | *Architecture and the Built Environment*, 06(234).
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28, 257-267.
- Meehan, J., & Bryde, D. (2011). Sustainable procurement practice. *Business Strategy and the Environment*, 20(2), 94-106.
- Open Contracting Partnership. (2018). *Mythbusting Confidentiality in Public Contracting*. Beschikbaar via: <https://www.open-contracting.org/resources/mythbusting-confidentiality-public-contracting/>
- Schotanus, F. (2022). *Open public procurement data by default - recommendations for the Dutch central government for making different types of public procurement data publicly available*. Center for Public Procurement, Universiteit Utrecht, Utrecht.

- Valkokari, K., Seppänen, M., Mäntylä, M., & Jylhä-Ollila, S. (2017). Orchestrating innovation ecosystems: A qualitative analysis of ecosystem positioning strategies. *Technology Innovation Management Review*, 7(3).
- Volker, L. (2020). De rol van inkoop en aanbesteden in een op waarde gebaseerd ecosysteem. *Tender Nieuwsbrief*(8), 4-5.

Colofon

Publieke Inkoop

Een multidisciplinair overzicht van theorieën, praktijken en instrumenten

© Jolien Grandia & Leentje Volker



This book is licensed CC-BY, which allows (re)users to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, so long as attribution is given to the creator.

ISBN: 9789403674346

DOI: 10.26116/jhjp-bs57

Ontwerp

Studio | powered by Canon

Foto omslag

Joseph Chan/Unsplash

Druk

Open Press Tilburg University

