

# **Duurzame ontwikkeling door inkoop in de publieke sector**

—

## **onderzoek vanuit het perspectief van inkopers en politici**



Open Universiteit Nederland

Faculteit : Managementwetenschappen  
Opleiding : Master of Science in Management  
Begeleider/examinator : dr. C.J. Gelderman  
Medebeoordelaar : Prof. dr. J. Semeijn

F. Bouma  
Studentnummer: 850488430

Groningen, Juni 2012



## Voorwoord

Met dit onderzoek rond ik mijn studie Managementwetenschappen, afstudeerrichting implementation en changemanagement af. Het onderzoek gaat over duurzaam inkopen in de lokale overheid, waarbij het zwaartepunt van het onderzoek uiteindelijk heeft gelegen op het laatste kwartaal van 2011 en eerste helft van 2012.

Mijn dank gaat uit naar de deelnemers aan het onderzoek. Met hun bijdrage is dit onderzoek mogelijk gemaakt. In de gevoerde gesprekken herken ik de bevlogenheid en motivatie die dit onderwerp met zich mee kan brengen. Ook gaat mijn dank uit naar de gemeente Groningen die mij in staat heeft gesteld deze studie te volgen. Van mijn collega's van de afdeling commerciële zaken heb ik de inspiratie voor het onderzoek opgedaan. Zij hebben mij op de juiste momenten ondersteund met tips, richting en tijd.

Grote dank gaat uit naar mijn vriendin Ingrid die gedurende ruim vier jaar tegelijk het geduld heeft opgebracht en de ondersteuning heeft gegeven om aan mijn studie Managementwetenschappen te werken. Zij heeft mij steeds weten te motiveren en is zij vaak een kritische mee-lezer geweest. Ook bedank ik mijn zoontje Fedde die tijdens mijn studie is geboren. Hij is inmiddels drie jaar oud en heeft zowel voor een extra motivatie als op kritieke momenten samen met Ingrid voor de noodzakelijke ruimte gezorgd. Tenslotte gaat mijn grote dank en waardering uit naar de heer dr. C.J. Gelderman, mijn begeleider vanuit de Open Universiteit Nederland. Met zijn vertrouwen, coaching en deskundige begeleiding heeft mijn zoektocht geleid tot dit resultaat. Heel erg bedankt allemaal!

Frank Bouma



## Samenvatting

Duurzaamheid door inkopen is voor de lokale overheid een belangrijk thema. Het inkooppakket van de lokale overheid strekt van vuilniswagens en kantoorartikelen tot parkeerautomaten en van de inhuur van architecten tot schoonmaakdienstverlening. Door inkoop slim te combineren met taakgebieden van de lokale overheid, zoals regionaal economische ontwikkeling en arbeidsmarktbeleid ontstaan verschillende mogelijkheden om duurzaam in te kopen. Er is echter nog relatief weinig bekend over hoe lokale overheid haar inkoopfunctie inzet om de drie elementen van duurzame ontwikkeling: milieu- sociale- en economische aspecten te stimuleren. Duurzaamheid is ook een belangrijk politiek thema en er wordt door de politiek op wordt gestuurd. Daarom speelt de relatie van de inkoopmanager met de politiek een belangrijke rol. De aanwezigheid van de politieke component vormt het grootste verschil tussen inkoop in de publieke en de private sector. In onderzoeken naar duurzaam inkopen in de publieke sector is tot nu toe voor vooral aandacht geweest voor succesfactoren en knelpunten. Hierbij is veelal een inspanningsgericht perspectief gekozen, terwijl de relatie met de doelen van duurzame ontwikkeling onderbelicht zijn gebleven. De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in hoe de lokale overheid de inkoopfunctie inzet om duurzame ontwikkeling te stimuleren vanuit het perspectief van de inkoopmanager én de politiek. Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

*Op welke wijze zet de lokale overheid de inkoopfunctie in om duurzame ontwikkeling te stimuleren en wat is de rol van de verhouding tussen inkoopmanager en de politiek?*

### *Methode van onderzoek*

De probleemstelling is uitgewerkt in vier deelvragen. Antwoorden op deze vragen zijn verkregen door het uitvoeren van een multiple case studie. Drie gemeenten die koploper zijn op het gebied van duurzame ontwikkeling in Nederland hebben deelgenomen aan het onderzoek. Hierdoor ontstaat voor een deel van het onderzoek theoretische replicatie van een recent onderzoek in Engeland. Daarnaast was de verwachting dat de rijkste onderzoek informatie het beste kon worden verkregen bij de koploper gemeenten. Triangulatie is in het onderzoek toegepast doormiddel van het bestuderen van beleidsnota's en gemeentelijke publicaties en door interviews met inkoopmanagers en politici van de deelnemende gemeenten en door die vervolgens met elkaar te vergelijken. De resultaten zijn onherleidbaar verwerkt om eventuele belemmeringen in beantwoording van de vragen tijdens het interview weg te nemen. Analyse heeft plaatsgevonden door te kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten en tussen respondenten. De belangrijkste resultaten zijn onderverdeeld naar de vier deelvragen.

#### *1. Welke initiatieven worden door de lokale overheid genomen op inkoopgebied om duurzame ontwikkeling te stimuleren?*

Door de deelnemende gemeenten worden veel verschillende inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling ondernomen, van inkoopprojecten tot inkoop- en beoordelingsmethodieken. De initiatieven komen overeen met een recent onderzoek naar duurzaam inkopen door lokale overheden in Engeland. Daardoor kunnen de initiatieven worden onderverdeeld in dezelfde categorisering, die in dat onderzoek is voorgesteld. Deze staat weergegeven in tabel 1, gecombineerd met enkele geïnventariseerde voorbeelden.

*Tabel 1: Duurzame inkoopinitiatieven*

<b>Categorie</b>	<b>Voorbeelden</b>
Milieubescherming Sociale kwesties	Duurzame energie, recyclebaar asfalt, wagenpark en bussen op aardgas. Hanteren Fairtrade keurmerk, inzet werklozen door inkooptrajecten en schoonmaken van wijkgebouwen door de sociale werkvoorziening.
Economische ontwikkeling	Specifiek uitnodigen lokale partijen bij aanbestedingen en implementatie van de duurzaamheidsladder.
Overkoepelde initiatieven	Interne meldingsplicht inkopen voor duurzaam advies, opleidingen en workshops voor budgethouders, interne communicatie en actief bezoeken interne management teams.

Gevraagd naar voorbeelden van inkoopinitiatieven lijken inkoopmanagers vaker aandacht te hebben voor overkoepelende initiatieven gericht op de interne organisatie. Politici benoemen bij voorbeelden van inkoopinitiatieven vaker projecten die gericht zijn op zichtbaarheid en daarmee op beïnvloeding van de burger. De initiatieven die in het onderzoek zijn geïnventariseerd komen in hoofdlijnen overeen met de inventarisatie

in de literatuur. De ontwikkeling van nieuwe initiatieven gaat steeds door. Hierin wordt gestreefd naar de initiatieven die tegelijk invulling geven aan meerdere doelstellingen en belangen. Deze 'ware' duurzame initiatieven zijn ook het meest succesvol.

## *2. Welke doelen wil men met deze initiatieven bereiken?*

Opvallend is dat de meeste initiatieven inspanningsgericht zijn (vertaald in beleidsdocumenten) en niet resultaatgericht. De bijdrage van de initiatieven is dan ook moeilijk kwantificeerbaar en leidt daardoor zelden tot sturing of beleidsevaluatie. Percepties en meningen spelen een belangrijke rol in de oordeelsvorming over de effectiviteit van initiatieven. De doelen over de inzet van inkoop bij duurzame ontwikkeling in de onderzochte gemeenten hebben betrekking op:

1. milieu- en sociale aspecten;
2. stimulering van de lokale economie;
3. verantwoorde besteding van publieke gelden;
4. overkoepelend: commitment aan landelijke standaarden.

De inkoopdoelen zijn op hoofdlijnen te koppelen aan de doelstellingen van de gemeente als geheel op het gebied van duurzame ontwikkeling. Bijvoorbeeld het inkoopinitiatief om het eigen wagenpark en stadsbussen op aardgas te laten rijden heeft in een onderzochte gemeente een relatie met hun hoofddoelstelling klimaatneutraliteit en de subdoelstelling duurzame mobiliteit. Duurzaamheidsdoelen kunnen onderling concurrerend en mogelijk strijdig zijn met centrale overheidsdoelen.

## *3. Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet behalen van de doelstellingen?*

Initiatieven die als succesvol zijn bestempeld, blijken concrete en reële doelen wat sturing mogelijk maakt. Voor politici worden succesvolle initiatieven gekenmerkt door een grote zichtbaarheid (voor burgers), maatschappelijke aandacht en een breed draagvlak. Bij de minder succesvolle initiatieven wijzen politici op de beperkte slagkracht van de eigen organisatie en de markt die onvoldoende ontwikkeld is om duurzame initiatieven te ontwikkelen. Om tot succesvolle initiatieven te komen is het een noodzakelijk dat diverse stakeholders dezelfde prioriteiten hebben. In de praktijk blijkt de budgethouder vaak andere prioriteiten te hebben dan die op het gebied van duurzaamheid. Het is dan ook niet de rol van de politiek of van inkoop die belemmerend werkt op duurzaamheidsinitiatieven, maar de rol van de budgethouders. Budgethouders hebben geregeld geen primaire focus op duurzaamheid.

## *4. Welke invloed heeft de verhouding tussen inkoopmanager en politiek op de duurzaamheidsinitiatieven van de lokale overheid op inkoopgebied?*

De verhouding tussen de inkoopmanager en de politici is beschreven aan de hand van de principaal agent theorie. Inkoopmanagers hebben binnen de onderzochte gemeenten situationeel relaties met verschillende politici. De afstand is echter groot en inkoopmanagers worden nog weinig betrokken bij duurzame ontwikkeling. Door de kennis en informatievoorsprong van de inkoopmanagers is er sprake van asymmetrische informatie. Hierdoor kennen inkoopmanagers veel beleidsvrijheid in het adviseren van haar interne klanten over duurzame ontwikkeling en specifiek de optimalisatie van de concurrerende beleidsdoelen. De politiek is volgens inkoopmanagers ambitieus en wil soms verder gaan dan wat door de andere interne- en externe stakeholders als haalbaar wordt ervaren. Voor inkoopmanagers zijn optimale duurzame inkoopinitiatieven regelmatig moeilijk te realiseren, vanwege invloed van een groot aantal interne- en externe stakeholders. De politiek lijkt vooral aandacht te hebben voor de externe stakeholders en de inkoopmanagers voor de interne. De budgethouder is een bepalende stakeholder. Hoewel er ten opzichte van duurzaamheidsdoelen geen sprake is van belangentegenstelling is gebleken dat in geval van concurrerende belangen vaker de afweging wordt gemaakt ten gunste van de budgethouder in plaats van de politiek. De inkoopmanager heeft hiermee een zeer belangrijke rol in het succes van het duurzaamheidsinitiatief. Dit leidt echter ook tot een controleprobleem. Politici zijn als principaal in de praktijk niet in staat om het werk en de keuzes van de inkoopmanagers als agent te volgen en te beoordelen. De rol van de inkoopmanager leidt tot morele risico's. De inkoopmanager is hiermee namelijk aantrekkelijk voor beïnvloeding. Wanneer de inkoopmanagers de beleidsvrijheid niet benutten zou dit kunnen leiden tot niet ontplooide initiatieven of producten en diensten die volledig voldoen aan de duurzaamheidsambitie van de politici, maar niet praktisch bruikbaar zijn of veel duurder dan iets minder duurzame initiatieven. Het actief betrekken en inzetten van politici is noodzakelijk vanuit een sterke inkooppositie. De positie die inkoopmanagers vanuit de theorie zullen innemen komt hier onvoldoende mee overeen, omdat hierin reactief en inspanningsgericht en dus risicoloos duurzame inkoopcriteria worden geformuleerd. De inkoopmanagers bereiken wisselende resultaten in deze worsteling. Inkoopers en politici

kunnen voordelen behalen door intensiever contact. Voor politici leidt dit tot sturing door informatie. Voor inkopers leidt dit tot betere afwegingen.

De wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste wordt de theorie over publiek inkopen met een buitenlandse oorsprong bevestigd in de Nederlandse inkooppraktijk van de lokale overheid. Dit geldt in het bijzonder voor de aard, de categorisering en de ontwikkeling van duurzame inkoopinitiatieven en de beïnvloedende factoren. Dit onderzoek biedt daarnaast aanvulling en nuancering op deze theorieën. Ten tweede wordt de belangrijkste bijdrage gevormd door de toepassing van de principaal agent theorie op de relatie tussen de inkoopmanager en de politiek. Het is mogelijk gebleken om deze relatie met de principaal agent theorie inzichtelijk te maken en hieruit komen interessante inzichten naar voren. Het belangrijkste inzicht is echter dat de relatie van de inkoopmanager met de politicus niet de belangrijkste lijkt te zijn, maar dat juist de relatie tussen de inkoopmanager en de budgethouder bepalend is.

#### *Aanbevelingen voor de praktijk*

- Twee verschillende modellen worden voorgesteld, waarmee zowel doelen als inkoopinitiatieven kunnen worden ontwikkeld op het gebied van duurzame ontwikkeling. De modellen vinden hun oorsprong in de literatuur. In dit onderzoek worden suggesties voor uitbreiding gedaan. Met de modellen wordt zowel het integrale proces, als de kennisontwikkeling van betrokkenen gestimuleerd;
- Voor verdere verbetering van de duurzaamheidprestatie bij inkoopinitiatieven wordt een geïntegreerde aanpak voorgesteld in plaats van een aanpak per succesfactor of knelpunt. De kern van de verbetering blijkt namelijk dieper te liggen. Deze aanpak wordt gevormd door vier ondersteunende factoren: strategie, cultuur, transparantie en risicomanagement. Deze factoren zijn vanuit de literatuur ontwikkeld op basis van inventarisaties van knelpunten en succesfactoren;
- Professioneel stakeholdermanagement is belangrijk binnen de complexe inkoopomgeving. Dit onderzoek biedt inkoopmanagers een startpunt en inzichten om hiermee in de praktijk effectief om te gaan;
- De rol van inkoopmanagers is cruciaal bij het realiseren van succesvolle inkoopinitiatieven. De relatie met politici biedt inkoopmanagers een beleidsvrijheid die zowel ondersteunend als risicovol kan worden geïnterpreteerd. De aanbevelingen op basis van de principaal agent theorie kunnen worden gebruikt om de relatie tussen de inkoopmanager en politici te professionaliseren om de optimale verhouding te bepalen. Hierbij is het verbeteren en formaliseren van informatie uitwisseling en de onderlinge afspraken en verwachtingen van belang.

#### *Aanbevelingen voor verder onderzoek*

- Een belangrijke beperking in het onderzoek ligt in het aantal onderzochte gemeenten en het aantal respondenten per gemeente. De verkregen resultaten kunnen op basis van kwantitatief onderzoek nader worden onderzocht bij een groter aantal gemeenten en haar interne stakeholders;
- Ten aanzien van de bepalende factoren zijn de bestaande inventarisaties geschikt voor toetsing en uitbreiding doormiddel van een surveyonderzoek. Hierbij zou het interessant zijn om de verbinding te leggen met de eerder genoemde vier ondersteunende factoren;
- De perspectieven van de politiek en de inkoopmanager en hun relatie zijn zeer interessant gebleken. Tegelijk blijken er meer stakeholderrelaties van grote invloed te zijn op de duurzame inkoopprestaties. Deze zijn te complex om één op één in principaal agent relaties te beschrijven. Dit pleit voor nader onderzoek naar de onderlinge relaties en de belangen van de verschillende stakeholders.





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>9</b>
<b>1</b> <b>Inleiding</b> .....	<b>11</b>
1.1 Aanleiding en probleemstelling .....	11
1.2 Methode van onderzoek.....	12
1.3 Structuur.....	13
<b>2</b> <b>Literatuuronderzoek</b> .....	<b>15</b>
2.1 Inleiding .....	15
2.2 Welke initiatieven worden door de lokale overheid genomen op inkoopgebied om duurzame ontwikkeling te stimuleren? .....	15
2.3 Welke doelstellingen gelden voor deze initiatieven? .....	17
2.3.1 Belang van doelen .....	17
2.3.2 Doelen .....	17
2.3.3 Monitoring .....	18
2.4 Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet behalen van de doelstellingen?.....	19
2.5 Welke invloed heeft de verhouding tussen inkoopmanager en politici op de duurzaamheidsinitiatieven van de lokale overheid op inkoopgebied? .....	21
2.5.1 Inleiding.....	21
2.5.2 Principaal agent theorie .....	21
2.5.3 Risico's.....	22
2.5.4 Sturing.....	22
2.5.5 Toepassing op de relatie tussen de politici en de inkoopmanager .....	23
<b>3</b> <b>Methode</b> .....	<b>25</b>
3.1 Methode .....	25
3.2 Onderzoeksubjecten.....	25
3.3 Interview .....	26
3.4 Analyse.....	27
<b>4</b> <b>Resultaten</b> .....	<b>29</b>
4.1 Over de onderzochte gemeenten.....	29
4.2 Doelstellingen voor het stimuleren van duurzame ontwikkelingen op inkoopgebied .....	30
4.3 Initiatieven op inkoopgebied voor het stimuleren van duurzame ontwikkelingen.....	31
4.4 Succesvolle en minder succesvolle initiatieven .....	32
4.4.1 Meest succesvolle initiatieven .....	32
4.4.2 Minder succesvolle initiatieven.....	33
4.4.3 Bepalende factoren .....	33

4.5	Factoren die bepalend zijn voor het behalen van de doelstellingen .....	34
4.5.1	Algemene factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen.....	34
4.5.2	Positieve factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen .....	35
4.5.3	Remmende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen .....	35
4.6	Invloed van de verhouding tussen inkoopmanager en politiek.....	36
4.6.1	Kenmerken verhouding tussen inkoopmanagers en politici.....	36
4.6.2	Invloed van de verhouding inkoopmanagers en politici op duurzaamheidsinitiatieven .....	36
4.7	Conclusies .....	37
<b>5</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>39</b>
5.1	Conclusies .....	39
5.2	Discussie .....	40
5.2.1	Doelen .....	40
5.2.2	Initiatieven .....	40
5.2.3	Factoren bij succesvolle initiatieven .....	41
5.2.4	Factoren bij minder succesvolle initiatieven.....	41
5.2.5	Bepalende factoren.....	41
5.2.6	Verhouding inkoopmanager en politici.....	41
5.3	Aanbevelingen voor de praktijk.....	42
5.4	Aanbevelingen voor verder onderzoek .....	44
	<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>45</b>
Bijlage I	Duurzaamheid en overheidsinkopen in Nederland.....	49
Bijlage II	Monitoring van initiatieven op inkoopgebied voor duurzame ontwikkeling .....	53
Bijlage III	Aanvulling principaal agent theorie.....	56
Bijlage IV	Beïnvloedende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen (onderzoek)	60
Bijlage V	Beïnvloedende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen (literatuur).	62
Bijlage VI	Interviewschema .....	64

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor duurzaamheid en milieu. Het thema duurzaamheid staat inmiddels hoog op de inkoopbeleidsagenda van de overheidsorganisaties (PIANOo, 2011 en Nissinen et al., 2009). Bij inkopen in de publieke sector wordt duurzaamheid bij vrijwel alle organisaties in meer of mindere mate toegepast. De monitor duurzaam inkopen 2010 voor overheidsorganisaties laat een gemiddelde score zien van 94% duurzaam inkopen (Monitor duurzaam inkopen 2010). De overheid verstaat onder *duurzaam inkopen* dat in alle fasen van het inkoopproces rekening wordt gehouden met milieu en sociale aspecten (VNG, 2008). Overheidsorganisaties houden bij hun inkoopbeslissingen steeds meer rekening met milieu- en sociale aspecten van aan te schaffen goederen en diensten. McCrudden (2004) concludeert dat er interessante vragen zijn over de relatie tussen de verschillende elementen van duurzaam inkopen, zoals de milieu- en de sociale componenten. Hierbij hoort ook de mate waarin deze componenten elkaar doorkruisen of juist complementeren. Loader (2007) concludeert in dezelfde lijn dat er zeker conflicterende doelen bestaan. Als voorbeeld geeft zij dat efficiëntie doelen mogelijk conflicterend zijn met uitgangspunten om inkopen toegankelijk te maken van MKB bedrijven. Brammer en Walker (2011) concluderen dat er een onderscheid is te maken tussen de mate waarin van verplichting. Zij stellen dat wanneer de richtlijnen meer vrijwillig van karakter zijn, de concurrerende voorwaarden en prioriteiten vaak dominant zijn. Als voorbeeld wordt aangegeven dat EU aanbestedingsrichtlijnen regelmatig strijdig zijn met duurzaamheidsuitgangspunten en dat in deze gevallen de wet en regelgeving prevaleert.

In verschillende recente onderzoeken zijn knelpunten, succesfactoren en ondersteuningsbehoeften geïnventariseerd voor duurzaam inkopen (Bos-Brouwers et al., 2010 en Brammer en Walker, 2011). De onderzoeken kennen veelal een inspanningsgerichte blik, terwijl de duurzaamheidsresultaten onderbelicht blijven. Daarnaast zijn de duurzaamheidsmonitoren gebaseerd op caseonderzoeken en op het toepassen van criteria, terwijl juist een integrale benadering ten aanzien van het beoogde resultaat het meest interessant is. Preuss (2009) beschrijft dat de publieke sector nog achterloopt op dit gebied in vergelijking met de parallelle studies in de private sector. Preuss (2009) presenteert een typologie op basis waarvan de prestaties op het gebied van duurzaamheid kunnen worden gemeten. Hiervoor gebruikt hij de indeling naar sociale, milieu en commerciële elementen. Deze indeling is gebaseerd op het model van Carter en Rogers (2008).

In de publieke inkoop is sprake van een keten van verantwoording die strekt van de politiek tot de dagelijkse praktijk van inkopers. De aanwezigheid van deze lagen van verantwoording verklaart wellicht de situatie waarbij inkopers zich in verschillende richtingen getrokken voelen om meerdere belanghebbenden te dienen (McCue en Prier, 2007). In tegenstelling tot private inkopers worden publieke inkopers geconfronteerd met een myriade van verdeelde loyaliteiten gebaseerd op de aanwezigheid van zowel directe als indirecte opdrachtgevers wiens doelen vaak conflicterend zijn (McCue en Prier, 2007). Thai (2001) beschrijft dat beleidsmakers, managers, directeuren en inkoopverantwoordelijken te maken hebben met moeilijke keuzes wanneer zij afwegingen beoordelen tussen mogelijke conflicterende inkoopdoelen en beleid, inclusief tradeoffs (proces van afweging en besluitvorming) tussen kosten en kwaliteit, tijdigheid, risico's, economische doelen, sociale doelen en concurrentie. Thai (2001) stelt de vraag of het mogelijk is voor inkoopprofessionals om een optimale relatie tussen de doelen te bepalen. Kenmerkend voor de inkoopfunctie binnen de publieke sector is het raakvlak met de politiek, een onderwerp dat in onderzoek lang niet altijd de aandacht krijgt die het verdient (Murray, 2010).

Veel onderzoek naar publieke inkoop is gericht op inkopers, terwijl in de publieke inkoop juist de koppeling met de politiek erg interessant is. Hiermee valt volgens Murray (2009) veel aan validiteit te winnen. De ondersteuning van de politiek wordt in het onderzoek van Bos-Brouwers et al. (2010) als kritische succesfactor gezien bij duurzaam inkopen in gemeenten. Door de politieke stakeholders mee te nemen in het onderzoek wordt het mogelijk juist de meer strategische kanten van besluitvorming binnen publieke inkoop te integreren. Murray (2009) stelt daarom voor om meer onderzoek te doen naar de betrokkenheid van politieke stakeholders in de strategie en het management van publieke inkoop, zodat hierin meer inzicht wordt gecreëerd.

Met het onderzoek van Preuss (2009) binnen de lokale overheid in Engeland is een eerste aanzet gegeven voor het doen van onderzoek naar de wijze waarop de overheid de inkoopfunctie gebruikt om duurzame ontwikkeling te stimuleren. Een belangrijke beperking van dit onderzoek was echter de selectie van respondenten. Alleen inkoopmanagers zijn ondervraagd, niet politici. In dit onderzoek wordt niet alleen het perspectief van de inkoopmanagers, maar ook nadrukkelijk dat van de politici betrokken. Hiermee kan aanvullend op het voorgaande ook onderlinge verhouding doormiddel van de principaal agent theorie worden onderzocht op dit gebied. Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

*Op welke wijze zet de lokale overheid de inkoopfunctie in om duurzame ontwikkeling te stimuleren en wat is de rol van de verhouding tussen inkoopmanager en de politiek?*

Deelvragen

1. Welke initiatieven worden door de lokale overheid genomen op inkoopgebied om duurzame ontwikkeling te stimuleren?
2. Welke doelen wil men met deze initiatieven bereiken?
3. Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet behalen van de doelstellingen?
4. Welke invloed heeft de verhouding tussen inkoopmanager en politiek op de duurzaamheidsinitiatieven van de lokale overheid op inkoopgebied?

Met dit onderzoek op basis van het verrijkte model van Preuss (2009) wordt een meer omvattend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden, knelpunten en succesfactoren op het gebied van duurzaam inkopen vanuit het perspectief van de inkoopmanagers en de politiek. Met de resultaten kunnen integrale aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van strategievorming op het gebied van duurzaam inkopen om daarmee duurzame ontwikkeling te stimuleren.

## 1.2 Methode van onderzoek

Het aantal wetenschappelijke studies ten aanzien van de rol van publieke inkoop bij duurzaam inkopen is beperkt in vergelijking tot de studies op het gebied van private inkoop (Preuss, 2009). Daarbij is onderzoek op het gebied van inkopen sterk gebaseerd op de informatie die van inkoopmanagers als respondenten wordt verkregen. Mede hierdoor wordt veelal gekeken naar de operationele besluitvorming, terwijl er te weinig aandacht is voor de strategische besluitvormingsprocessen (Murray, 2009). Daarnaast is de rol van de politici als belangrijke stakeholder nog zeer beperkt onderzocht. Murray (2009) pleit daarom voor meer triangulatie in publiek inkooponderzoek. In dit onderzoek op het gebied van inkoop binnen de publieke sector naar inkoopinitiatieven vanuit het perspectief van politici en inkoopmanagers worden nieuwe elementen onderzocht waar nog weinig over bekend is. Daarom is gekozen voor exploratief onderzoek, doormiddel van een multiple case studie.

Door de selectie gemeenten die koploper zijn op het gebied van duurzame ontwikkeling wordt de verbinding gemaakt met de 'leaders' in het onderzoek van Preuss (2009). Hiermee wordt theoretische replicatie mogelijk (Yin, 2003). De definitie van lokale overheden is in Nederland breder, maar gemeenten maken in Nederland met een inkoopvolume van ca. 14 miljard euro en 33% hier een zeer groot aandeel van uit. Door alleen gemeenten als case in het onderzoek op te nemen zijn de organisaties vergelijkbaar op het gebied van de aard van de organisatie en het inkoopvolume, de verschillende beleidsvelden waarvoor de lokale overheid verantwoordelijk is en de aanwezigheid van de politieke dimensie.

Voor dit onderzoek zijn de top drie gemeenten geselecteerd op basis van de COS lokale duurzaamheidsmonitor. Met deze selectie mag worden aangenomen dat duurzaamheid binnen de gemeente hoog op de agenda staat en inkoop hierin als instrument wordt gewaardeerd. Verwacht wordt dat deze gemeenten de meeste ervaring zullen hebben, de praktijk van duurzaam inkopen breed hebben geïmplementeerd en daarmee de rijkste onderzoek informatie zullen bieden. Om deze informatie te verkrijgen zijn de interviews afzonderlijk afgenomen en de uitwerkingen niet herleidbaar naar gemeenten verwerkt.

Bij iedere onderzochte gemeente zijn semi gestructureerde interviews gehouden met een inkoopmanager en een politicus. Hiervoor is een interviewprotocol ontwikkeld op basis van het literatuuronderzoek. Het

onderliggende conceptuele model leunt ten aanzien van inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling op de uitkomsten van het onderzoek van Preuss (2009). Voor duurzame ontwikkeling wordt de definitie van de commissie Brundtland (1987) gebruikt, samen met de specifieke indeling in de drie sociale-, economische- en milieufactoren van Elkington (1998). Ten aanzien van de bepalende factoren wordt de basis gevormd door de indeling van Brammer en Walker (2010) en voor de verhouding tussen de inkoopmanager en de politici wordt de principaal agent theorie gebruikt (Murray, 2009). Door twee interviews per organisatie af te nemen en daarnaast de openbare gemeentelijke documenten op het onderzoeksgebied te bestuderen wordt invulling gegeven aan triangulatie. Overigens is deze triangulatie voor de vierde onderzoeksvraag naar de verhouding tussen de inkoopmanager en de politicus beperkt als gevolg van de aard van de vraag.

### **1.3 Structuur**

Hoofdstuk 2 bevat het literatuuronderzoek. De eerste paragraaf hierin bestaat uit een inleiding over duurzame ontwikkeling en publieke inkoop in Nederland. De daaropvolgende vier paragrafen volgen de deelvragen die zijn afgeleid uit de probleemstelling. Per deelvraag wordt doormiddel van literatuuronderzoek ingegaan op de voorlopige beantwoording van de deelvraag en worden de kaders en richtingen geboden voor het empirisch onderzoek. De onderzoeksopzet van het kwalitatieve onderzoek vormt hoofdstuk 3. Hierin wordt de keuze voor exploratief onderzoek verantwoord en de selectie van de onderzoeksobjecten toegelicht. De resultaten van het empirisch onderzoek vormen hoofdstuk 4. Hierin worden na een inleidende paragraaf over de onderzochte gemeenten de resultaten per deelvraag behandeld. In een aanvullende paragraaf worden de deelvragen over inkoopinitiatieven gecombineerd met succes- en remmende factoren. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies. Hierin worden de belangrijkste conclusies van het onderzoeksresultaten besproken. De resultaten van het empirisch onderzoek worden hier gekoppeld aan de theoretische verwachtingen uit hoofdstuk 2. Tenslotte staan in de laatste twee paragrafen de aanbevelingen voor de praktijk en voor verder onderzoek.



## 2 Literatuuronderzoek

### 2.1 Inleiding

Het literatuuronderzoek in dit hoofdstuk is samengesteld uit vijf onderdelen. In deze inleidende paragraaf wordt kort de achtergrond toegelicht van duurzame ontwikkeling en inkopen bij de lokale overheid. Daarnaast wordt de verbinding tussen deze onderwerpen gelegd. Een uitgebreidere beschrijving hiervan is opgenomen in bijlage I. De volgende vier paragrafen behandelen de literatuur met betrekking tot de deelvragen.

Duurzame ontwikkeling is door de VN-commissie Brundtland in 1987 gedefinieerd als: *‘de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.’* Bij duurzame ontwikkeling komen ecologische, economische en sociale belangen bij elkaar. Hierbij gaat het om het zoeken naar een optimale balans tussen de drie P's, people, planet en profit. Deze drie aspecten vormen de triple bottom line (TBL) (Elkington, 1998). Carter en Rogers (2008) maken de verbinding met supply chain management (SCM). Zij definiëren duurzame SCM als: *‘De strategische, transparante integratie en realisatie van de sociale-, milieu- en economische doelen van een organisatie in de systematische coördinatie van inter organisatorische kernbedrijfsprocessen ten behoeve van het verbeteren van de economische prestaties van de individuele organisatie en haar supply chains op de lange termijn.’*

Publieke inkoop is allereerst vanwege de financiële omvang belangrijk in duurzaam inkopen (Preuss, 2009). Het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid is in 2007 bepaald op € 57,5 miljard (Weijnen en Berdowski, 2009). Van dit volume wordt 42,7 miljard euro ingekocht door de decentrale overheid, waaronder gemeenten. De publieke inkoop is daarnaast samengesteld uit een breed en divers geheel van inkooppakketten. Voor dienstverleners, leveranciers en aannemers is de overheid tenslotte een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste opdrachtgever. De lokale overheid kan lokale prioriteiten bepalen binnen de Europese en landelijke wet- en regelgeving. Duurzaamheid wordt hierin vaak specifiek benoemd. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de lokale overheid haar inkoopfunctie inzet om duurzame ontwikkeling te stimuleren.

Het grootste verschil tussen inkoop in de publieke en de private sector bestaat uit de aanwezigheid van de politieke component in de eerstgenoemde sector. Onderzoeksliteratuur uit de private sector beschouwt vaak de relatie tussen inkoop en de leveranciers als principaal (opdrachtgever) – agent (opdrachtnemer) relatie (Murray, 2009). In de publieke inkoop is de inkoper echter tegelijk ook de agent in de relatie met de politieke principaal. Hier is nog maar weinig onderzoek naar gedaan. In paragraaf 2.5 wordt hier dieper op ingegaan.

### 2.2 Welke initiatieven worden door de lokale overheid genomen op inkoopgebied om duurzame ontwikkeling te stimuleren?

Preuss (2009) heeft op basis van de definitie van duurzaam supply chain management (SSCM) van Carter en Rogers (2008) onderzocht op welke wijze duurzame ontwikkeling door publieke inkoop wordt gestimuleerd. Dit onderzoek is gebaseerd op een omvangrijke definitie van duurzame ontwikkeling: duurzame ontwikkeling als het integraal realiseren van vooruitgang op economisch-, milieu- en sociaal gebied met een onderscheid tussen product gebaseerde, proces gebaseerde en ondersteunende activiteiten. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een casestudie onder 16 lokale overheden in Engeland. Hiermee heeft Preuss een veelomvattende en integrale weergave (tabel 3) gemaakt van duurzaamheidsinitiatieven op de verschillende te onderscheiden duurzaamheidsaspecten. Preuss (2009) stelt voor om dit model te toetsen in andere landen.

Tabel 3: categorisering van duurzame initiatieven in de inkoop van lokale overheidsorganisaties (Preuss, 2009)

Duurzaamheidsaspect	Inkoopbenadering	Voorbeelden
Economische ontwikkeling	Product gebaseerd	Inkoop van lokaal gekweekt voedsel voor scholen, verzorgingshuizen en catering voor ambtenaren.
	Proces gebaseerd	Contracteren van lokale en regionale leveranciers uitbreiden. Hoofdaannemers stimuleren om gebruik te maken van lokale ondernemers als onderaannemers.
	Ondersteuning	Vergroten van de transparantie van de inkoopvraag door lokale overheid door internet inkoopportals en het organiseren van bijeenkomsten waarbij de leveranciers de inkopers kunnen ontmoeten. Verbeteren van het vermogen van lokale leveranciers om in te schrijven op overheidsopdrachten Mogelijkheden bieden aan leveranciers om knelpunten te rapporteren bij publieke inkoop Meten van inkoopuitgaven bij lokale leveranciers en haar vervolgitgaven in de lokale omgeving
Sociale kwesties	Product gebaseerd	Stimuleren van cateraars om FairTrade gecertificeerde producten te leveren
	Proces gebaseerd	Gebruik van social return voorwaarden waarin leveranciers zich verplichten tot het bieden van werkgelegenheid of stageplaatsen Sociale ondernemingen en de vrijwillige sector contracteren
	Ondersteuning	Versterken van sociale ondernemingen en vrijwilligersorganisaties
Milieubescherming	Product gebaseerd	Laag energieverbruik als voorwaarde voorschrijven bij aankoop IT apparatuur Gerecycled papier en hergebruikte printer cartridges inkopen Bij kantoormeubilair geen gebruik maken van hardhout of belastende behandelingenprocessen Inkopen van voertuigen die gebruik maken van alternatieve brandstoffen
	Dienstverlening	Duurzaam gebouwwontwerp om toekomstig water- en energieverbruik te minimaliseren en schoonmaakbehoefte te beperken Toepassen van hergebruikte materialen in bouwmaterialen of wegbedekking in bouwcontracten FSC certificering voor bouw hout Verminderde toepassing van pesticiden in groenbeheer
	Proces gebaseerd	Bouwbedrijven energie laten opwekken door energie uit duurzame materialen Vergroenen van energievoorziening Vermijden van disposables gebruik in catering contracten
Overkoepelend	Indirecte maatregelen	Toepassing van een duurzaam inkoopbeleid Verspreiden van inkoopgerelateerde duurzaamheidsinformatie Duurzaamheid risico-inventarisatie voor kerncontracten Training voor inkopers in duurzaam inkopen ISO 14001 of EMAS certificering Management review duurzaamheid voor leveranciers Toekennen van prijzen voor bijzonder duurzame leveranciers

Brammer en Walker (2011) hebben een internationale vergelijkende studie gedaan naar duurzaam inkopen in de publieke sector. Deze is gebaseerd op een kwantitatief onderzoek onder 280 inkoperprofessionals in 20 landen. Om betrokkenheid bij duurzaamheid te meten is gebruik gemaakt van de purchasing social responsibility (PSR) indeling. Deze bestaat uit vijf dimensies: milieu, diversiteit, mensenrechten, filantropie en veiligheid. Deze schalen zijn ontwikkeld in de context van de private sector en bieden hiervoor een bewezen betrouwbaarheid. In vergelijking tot de typologie van Preuss (2009) sluit deze indeling echter minder aan bij de actuele inkoop praktijk van de lokale overheidsinkopen. Wel kan deze indeling voor mogelijke aanvullingen zorgen op de typologie van Preuss (2009). Brammer en Walker (2010) concluderen in hun onderzoek dat de meeste publieke organisaties wel duurzaamheidscriteria opnemen in hun inkopen, maar dat sommige aspecten van duurzaamheid weinig worden geadresseerd. Internationaal is er tevens een grote spreiding in de mate en aard van toepassing van duurzaam inkopen. Brammer en Walker (2011) concluderen daarnaast dat internationaal gezien de praktijk van duurzaam inkopen in stevig tempo blijft veranderen en dat van elkaar leren in internationaal verband voordelen voor iedereen heeft.

Nissinen et al. (2009) hebben de toepassing van milieucriteria in publieke inkopen boven de Europese drempelbedragen in de drie Scandinavische landen onderzocht. Voor dit onderzoek zijn in twee jaren, 2003 en 2005, respectievelijk 155 en 180 aanbestedingsdocumenten onderzocht op aanwezigheid van milieucriteria. Als ondersteunende basis zijn in dit onderzoek reeds bekende criteria en criteriadocumenten gebruikt als basis. Dit onderzoek laat zien dat er een grote toename is in toepassing van milieucriteria in 2005 ten opzichte van 2003 en dat de spreiding tussen de landen die in 2003 nog groot was, in 2005 nagenoeg is verdwenen. In de onderzoeksopzet zijn echter alleen de grotere inkopen onderzocht, boven de Europese drempels. Volgens Kippo-Edlund, et al. (2005) zijn over het algemeen de grotere inkopen het best voorbereid en dat kan resulteren in het uitgebreider toepassen van milieucriteria in de grotere inkopen. Aan de andere kant gelden er voor de kleinere inkopen minder strenge regels, waardoor het toepassen van duurzaamheidscriteria eenvoudiger zou kunnen zijn.



Nissinen et al. (2009) benoemen in kritische zin dat eerdere onderzoeken naar duurzaam inkopen zijn gedaan doormiddel van interviews en vragenlijsten. Beide methoden zijn gebaseerd op de zelfbeoordeling van de inkoper en de vragenlijsten kennen een lage respons. Dit leidt tot vraagtekens bij de validiteit en betrouwbaarheid. Het is niet duidelijk of bijvoorbeeld de vragenlijst niet vooral ingevuld wordt door inkopers met affiniteit met het onderwerp of die al actief met het onderwerp bezig zijn.

De procesaanpak verdrijft op dit moment het voorschrijven van minimum criteria en stelt de publieke inkopers voor een nieuwe uitdaging. 'Professioneel inkopen is duurzaam inkopen' is een belangrijke slogan binnen de NEVI in 2011, waarmee een verwijzing wordt gemaakt naar de kennis en expertise die de inkoopfunctie moet bevatten om effectief duurzaam in te kunnen kopen.

## 2.3 Welke doelstellingen gelden voor deze initiatieven?

### 2.3.1 *Belang van doelen*

In het kader van milieuproblematiek en sociale kwesties wordt de inkoopfunctie steeds meer en intensiever betrokken om een bijdrage te leveren aan bredere organisatiedoelen door het opnemen van sociale en milieucriteria in haar inkoopprocessen. Preuss (2009) benoemt de duurzaamheidsdoelen in algemene TBL termen als economische-, sociale- en milieudoelen. De aanwezigheid van duurzaamheidsdoelen helpt in grote mate de betrokkenheid te vergroten voor toepassing van duurzaamheidscriteria in inkopen (Brammer en Walker, 2011). Hoewel doelen als belangrijk worden beschouwd is het nog niet eenvoudig deze te formuleren en te meten. Volgens Byggeth en Hochschorner (2006) bestaat een van de belangrijkste problemen met milieuvriendelijk inkopen uit het gebrek aan beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie over milieukarakteristieken van de producten en diensten.

### 2.3.2 *Doelen*

Carter en Rogers (2008) introduceren de definitie van SSCM (duurzaam supply chain management): "De strategische en transparante integratie en realisatie van de sociale-, milieu- en economische doelen van een organisatie in de systematische coördinatie van inter organisatorische kernbedrijfsprocessen ten behoeve van het verbeteren van de economische prestaties van de individuele organisatie en haar supply chains op de lange termijn." De doelstelling op basis van deze definitie is het verbeteren van de economische prestaties van de organisatie en haar inkoopketens op langere termijn. Voor publieke inkoop is het onderdeel van de economische prestaties van de eigen organisatie in mindere mate een hoofddoel. De beïnvloeding van de inkoopketens sluit echter zeer goed aan bij de strategische doelstelling van duurzaam inkopen in de publieke sector. Carter en Rogers (2008) concluderen dat 'ware' duurzaamheid zich in het koppelvlak van de drie factoren bevindt.

De Nederlandse overheid heeft voor haar programma duurzaam inkopen in 2007 twee doelen geformuleerd. De overheid wilde uiterlijk in 2010 duurzaamheid als zwaarwegend criterium meenemen in al haar aankopen en daarnaast wilde zij duurzame consumptie en productie stimuleren. Engeland heeft als doelstelling voor publieke inkoop voor de totale overheid benoemd, het behoren tot de leiders in de EU op het gebied van duurzaam inkopen (DEFRA, 2007).

Pope et al. (2004) stellen voor om te werken met principe gebaseerde doelen. Deze principes geven aan wat de gedachten zijn achter duurzaamheid. Duurzaamheid wordt daarin slechts beperkt geoperationaliseerd. Pope et al. (2004) geven verschillende redenen om niet de afzonderlijke milieu-, sociale- en economische aspecten als doelenkader te gebruiken. Als eerste wordt een onderscheid gemaakt in de drie elementen, waardoor een nadruk ontstaat op de onderlinge strijd in plaats en waardoor vervolgens de integratie weer lastig is. Dat leidt bij tradeoffs dan vaak tot een verlies op milieu- of sociale aspecten. Door principes onder te verdelen in de drie pijlers wordt de initiële holistische term duurzaamheid vanuit een gesegmenteerd perspectief benaderd, waardoor de synergie effecten lager worden verwacht. Dit geldt volgens Pope et al. (2004) vooral wanneer de onderlinge relaties tussen de pijlers onvoldoende worden gezien en begrepen. Als laatste stellen zij voordat de gesegmenteerde benadering aansluit bij de traditionele disciplinaire categorieën, terwijl voor duurzaamheid een revolutionaire benadering nodig is. Daarom stellen Pope et al. (2004) de principe gebaseerde aanpak voor. De criteria zijn daar afgeleid van de totale duurzaamheidsbenadering.

Erridge (2007) heeft een model opgesteld voor de formulering en analyse van de waarde van publieke inkoop. Deze is gebaseerd op de verschillende soorten doelen van Erridge en McIlroy (2002). De verschillende duurzaamheidsdoelen van de publieke inkoop kunnen hierin worden geplaatst.

Tabel 4: Waarden matrix (Erridge, 2007)

Impact op de samenleving / bijdrage aan overheidsdoelen	Direct	Publieke waarde						
		Sociale welvaart						
		Efficiëntie						
		Economie						
		Transparantie						
	Indirect	Proportionaliteit						
						Interne klanten	Leveranciers/markten	Externe stakeholders
						laag		Hoog
						<b>Consultatie / participatie</b>		

Erridge (2007) geeft vervolgens ook een koppeling van de doelen aan waarden waarop deze op beoordeeld moeten worden. Met dit model is het mogelijk doelen van een organisatie te identificeren en in bepaalde mate te differentiëren en objectiveren. De indeling van de doelen komt in grote lijnen overeen met de PSR en de TBL indeling.

Tabel 5: Verklaring doelen in waarden (Erridge, 2007)

Doelen	Waarden
<i>Regelgeving doelen</i>	
Proportionaliteit	Gedraglijn, gedrag en behoorlijk bestuur
Transparantie	Criteria en procedures zijn open
<i>Commerciële doelen</i>	
Economische voordelen	Kostenbesparing
Efficiëntie	Meer voor dezelfde prijs, het zelfde voor minder
<i>Sociaal-economische doelen</i>	
Sociale welvaart	Gelijkheid, bescherming van minderheden, duurzaamheid
Publieke waarde	Vertrouwen, legitimiteit, billijkheid, ethiek en verantwoording

Duurzaamheidsdoelen kunnen onderling concurrerend zijn (Preuss, 2009). Ook kunnen de duurzaamheidsdoelen concurrerend zijn met centrale overheidsdoelen (Preuss, 2009), zoals kostenbesparing of aanbestedingsrichtlijnen. Hierdoor ontstaan op het gebied van besluitvorming tradeoffs tussen de doelen. Over het besluitvormingsproces bij omgaan met tradeoffs is nog weinig bekend (Carter en Jennings, 2004). Hoe maken managers keuzes wanneer en in welke PSR activiteiten zij moeten investeren? Carter en Jennings (2004) stellen voor om dit in laboratorium experimenten nader te onderzoeken.

### 2.3.3 Monitoring

Voor een effectieve transitie naar duurzaamheid moeten doelen worden gemonitord. Hierbij is het de uitdaging om efficiënte, maar betrouwbare instrumenten te ontwikkelen (Ness, et al., 2007). Het doel van duurzaamheidsmonitoring is om beslissers te voorzien van een beoordeling van globale tot lokale integrale milieu- en sociale systemen. Beslissers kunnen hiermee bepalen welke acties ondernomen moeten worden om de doelstelling van een duurzame maatschappij te bereiken. Hierbij zijn zowel de korte als de lange termijn perspectieven van belang (Ness, et al., 2007). Dit doel sluit beter aan bij de overheid dan de uiteindelijke winstmaximalisatie. Er is al een groot aantal instrumenten geïntroduceerd en doorontwikkeld. "Duurzaamheid heeft de scope van meetopties enorm vergroot. Koploperorganisaties zijn zoekende naar de juiste duurzaamheidsrapportage. Er is nog geen overeenstemming over de juiste rapportage en de concurrerende modellen zijn erg complex" aldus Hubbard (2009). Hacking en Guthrie (2007) concluderen dat er enorm veel variaties zijn met erg veel verschillende afkortingen. In bijlage II zijn enkele monitoringsbenaderingen beschreven met een korte evaluatie. Ondanks de behoefte aan monitoring is de juiste invulling hiervan op het gebied van duurzame ontwikkeling nog niet gevonden. De bestaande modellen kunnen mogelijk richting geven om in delen van de behoefte te voorzien. Ook kunnen de modellen een kritisch klankbord vormen in het proces van doelformulering.

## 2.4 Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet behalen van de doelstellingen?

In verschillende onderzoeken op het gebied van duurzame ontwikkeling in relatie tot inkopen wordt aandacht besteed aan factoren die een ondersteunende of juist remmende invloed hebben op de duurzaamheid doelstellingen (Ageron, et al., 2011; Bos-Brouwers et al., 2010; Brammer en Walker, 2010; Carter en Rogers, 2008; Gunther en Scheibe, 2006; Michelsen en de Boer, 2009; Preuss, 2009; Walker en Brammer, 2009) en duurzaam te zijn (Ageron, et al., 2011; Mont en Leire, 2009). Vaak gaat het om gepercipieerde factoren (Gunther en Scheibe, 2006). In verschillende onderzoeken naar duurzaamheid in publieke sector op basis van de PRS schalen (Brammer en Walker, 2010; Walker en Brammer, 2009) zijn de respondenten op basis van open vragen gevraagd naar de aanwezigheid van ondersteunende en beperkende factoren. Ageron, et al. (2011) hebben respondenten gevraagd naar de mate waarin ze het eens of oneens zijn met knelpunten en ondersteunende factoren. Ze richten zich vooral op de factoren vanuit de leveranciers en de markt. Hierbij maken zij onderscheid in de redenen voor organisaties om aan duurzame ontwikkeling doormiddel van inkoop te doen en de voordelen die de organisaties verwachten er mee te bereiken. Bos-Brouwers (2010) zijn voor hun onderzoek naar succesfactoren meer praktisch van aard en richten zich op de strategieën voor succesvolle implementatie.

Gunther en Scheibe (2006) richten zich specifiek op de milieuaspecten van duurzaamheid binnen gemeenten en starten vanuit het uitgangspunt dat het bestaande potentieel van inkoop om duurzame ontwikkeling te stimuleren nog onvoldoende wordt benut. Dit onderzoek is vooral gericht op het inkoopproces en het realiseren van het potentieel hiervan. Het inkoopproces wordt door hen gezien als een serie van aaneengeschakelde inkoopactiviteiten die per fase een besluitvormingsproces ondergaat. In iedere fase bestaan actoren die invloed uitoefenen en de benutting van het maximale potentieel van het inkoopproces negatief kunnen beïnvloeden. De belangrijkste stakeholders zijn markt (product), overheid (wet) en inwoners (inspraak) (Gunther en Scheibe, 2006). Gebaseerd op literatuuronderzoek vanuit de besluitvorming concluderen ze dat er vijf factoren zijn die in achtereenvolgende stappen remmend zijn: ontbreken van doelen, ontbreken van wet- en regelgeving, ontbreken van informatie, ontbreken van kennis en als laatste het ontbreken van een belonings- of sanctioneringssysteem. Op basis van een combinatie van literatuuronderzoek en verkennende interviews hebben Gunther en Scheibe (2006) een matrix opgesteld waarin de geïdentificeerde hindernissen voor duurzaam inkopen zijn gepositioneerd ten opzichte van actoren en inkoop processtappen. Op basis hiervan is een zelfevaluatie instrument ontwikkeld, waarmee gemeenten zichzelf kunnen beoordelen. Deze beoordeling kan gemeenten ondersteunen bij het ontwikkelen van een passende strategie voor het inzetten van inkoop bij duurzame ontwikkeling.

Het overzicht van ondersteunende en remmende factoren van de verschillende onderzoeken kent overeenkomsten en verschillen. Op basis van verschillende wetenschappelijke onderzoeken en praktijkrapporten beschrijft Preuss (2009) dat gebrek aan prioriteit en leiderschap bij het hogere management, meerkosten voor duurzame oplossingen in combinatie met het ontbreken van een beloningssysteem voor duurzame oplossingen, de belangrijkste knelpunten zijn bij duurzame inkoop. Brammer en Walker (2010) benoemen vooral de financiële aspecten als barrière, waarbij inkopers weigeren meer te betalen voor duurzaamheid. Hierdoor is ook de nadruk die op de verschillende aspecten van duurzaamheid wordt geplaatst van groot belang. Hiermee moet zeer zorgvuldig worden omgegaan en dit wordt per land verschillend vormgegeven (Brammer en Walker, 2010). Zodra duurzaamheid in de wet en regelgeving meer vrijblijvend is geformuleerd (Brammer en Walker, 2010) of tegenstrijdige elementen bevat (Loader, 2007) zullen concurrerende belangen, zoals kostenbesparing vaker domineren. In tegenstelling tot Preuss (2009) vonden Brammer en Walker (2010) geen aanwijzingen dat beperkte beschikbaarheid van duurzame leveranciers of gebrek aan kennis en bewustzijn duurzaamheid beïnvloed. De resultaten uit de onderzoeken van 2009 en 2010 (Brammer en Walker, 2010; Walker en Brammer, 2009) komen grotendeels overeen. Mont en Leire (2009) benoemen als knelpunten gebaseerd op onderzoek binnen private en publieke organisaties vooral de beperkingen in controle mogelijkheden. Als belangrijkste succesfactoren wordt leiderschap, aanwezigheid duurzaamheidsstrategie en integratie in wet- en regelgeving in veel onderzoeken genoemd (Ageron, et al., 2011; Brammer en Walker 2010; Bos-Brouwers et al., 2010; Walker en Brammer, 2009). Mont en Leire (2009) benadrukken vooral de stakeholderinvloed als succesfactor. Aanwezigheid van leiderschap en prioriteit van top management biedt ruimte voor kennisontwikkeling van medewerkers en het beschikbaar stellen van middelen om financiële knelpunten te overkomen. Zodra het hogere management duurzaamheid ondersteunt en dit

integreert in haar strategie en beleid, zal inkoop duurzaamheid ook implementeren in de inkoopfunctie (Brammer en Walker, 2010). Hieruit valt te concluderen dat de factoren niet op zichzelf staan, maar integraal en in de specifieke context moeten worden beoordeeld. Er is in de literatuur nog geen raamwerk gevonden voor het onderbrengen van deze factoren. Om enig houvast te bieden voor het vervolg van het onderzoek wordt de indeling van Brammer en Walker (2010) als uitgangspunt genomen en worden de aspecten die hierin niet zijn onder te brengen, gecategoriseerd op basis van de bestudeerde literatuur. Dit leidt tot het overzicht van geïdentificeerde ondersteunende en remmende factoren in bijlage V.

Carter en Rogers (2008) onderscheiden op basis van uitgebreid literatuuronderzoek en daarop volgende verificatie met collega-onderzoekers en inkopers, vier ondersteunende factoren voor het bereiken van duurzaamheid: strategie, cultuur, transparantie en risicomanagement. Risicomanagement wordt door Carter en Rogers (2008) gedefinieerd als het vermogen van een organisatie om haar economische, milieu en sociale risico's in te schatten en te managen. Transparantie is de actieve verbinding met interne en externe (Preuss, 2009) stakeholders met als doel processen te verbeteren, medewerking veilig te stellen (Carter en Rogers, 2008) en een breder leveranciersbestand aan te moedigen in te schrijven op overheidsopdrachten (Preuss 2009). Erridge en McIlroy (2002) constateren op basis van een vergelijking van publieke inkoop met supply chain management strategieën dat inkoop strategieën gericht op het integreren van socio-economische elementen veel overeenkomsten hebben met complexe supply chain management en netwerk strategieën. Dit leidt tot de noodzaak voor het betrekken van een bredere vertegenwoordiging van stakeholders met een zelfde zienswijze. Strategie en cultuur houdt in dit kader in dat de duurzaamheidsinitiatieven hecht verbonden moet zijn met de organisatiestrategie in plaats van verschillende losse projecten en programma's die los van elkaar worden bestuurd (Carter en Rogers, 2008). Preuss (2009) verstaat hieronder ook het maximaliseren van de duurzaamheid in de gehele keten in plaats van alleen de eigen organisatie. De organisatiecultuur en zienswijzen moeten hierbij aansluiten (Carter en Rogers, 2008). Dit geldt volgens Preuss (2009) voor zowel de inkopers als de 'interne klanten' van de inkopers die de duurzame oplossingen moeten dragen. Volgens Carter en Rogers (2008) moeten de ondersteunende factoren als integraal geheel worden beschouwd, omdat deze elkaar beïnvloeden. Het belang van de ondersteunende factoren wordt ook onderschreven door Preuss (2009).

Op basis van het voorgaande overzicht van onderzoeken naar bepalende factoren bij duurzame ontwikkeling in combinatie met inkopen kan worden geconcludeerd dat er veel aandacht is voor het onderwerp. Dit is ook begrijpelijk, omdat een goed inzicht in deze factoren kan helpen betere strategieën te ontwikkelen voor het stimuleren van duurzame ontwikkeling door inkoop (Gunther en Scheibe, 2006). Tegelijk kan worden geconcludeerd dat er relatief weinig differentiatie van factoren zichtbaar is. Uyarra en Flanagan (2009) benadrukken vanuit innovatieperspectief het belang van differentiatie, omdat de publieke inkooppraktijk zeer divers is vanwege de aard van ingekochte producten en diensten, maar ook de relatie met een brede vertegenwoordiging van stakeholders. Alleen Gunther en Scheibe (2006) hebben een onderscheid gemaakt tussen beperkende factoren naar verschillende fasen van het inkoopproces en verschillende actoren. Daarnaast hebben enkele specifieke onderzoeken plaatsgevonden op sociaal (Erridge, 2007; Mont en Leire, 2009), economisch (Loader, 2007) of milieugebied (Gunther en Scheibe, 2006; Michelsen en de Boer, 2009), maar zonder het doel specifieke factoren inzichtelijk te maken voor dat gebied of de verschillen aan te geven. Er is op basis van dit alles geen koppeling gevonden van factoren naar initiatieven voor duurzame ontwikkeling of de onderliggende doelstellingen.

Brammer en Walker (2010) hebben de informatie over kenmerken van de onderzochte organisaties vergeleken met de duurzaamheidsscore op basis van de PRS schalen. Hierin constateren zij dat de organisatiegrootte geen relatie heeft met duurzaamheidsprestaties. Michelsen en de Boer (2009) zien dat in grote organisaties duurzaam inkopen meer is ingeburgerd. Zij zien hierin een bevestiging dat de capaciteit van een organisatie een bepalende factor is, omdat een grote organisatie de capaciteiten beter kan inrichten. Zij verwachtten dat geografische spreiding effect zou hebben op de mate van betrokkenheid bij duurzaam inkopen als geheel, vanwege lokale verschillen in het politieke klimaat. Dit blijkt landelijk niet het geval, maar alleen tussen internationale regio's. Michelsen en de Boer (2009) constateren tenslotte wel grote verschillen tussen gemeenten in Zweden ten aanzien van focus, strategie, expertise en gedrag in relatie tot duurzaam inkopen.

Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar succesfactoren en knelpunten bij duurzaam inkopen. De metingen die tot nu toe zijn gedaan geven geen specifiek verband tussen de mate waarin doelen zijn behaald en van welke factoren dit afhankelijk is. De succesfactoren en knelpunten worden slechts in algemene procesmatige zin benoemd (Bos-Brouwers et al., 2010; Michelsen en de Boer, 2009). Deze laatste constateren daarnaast dat

de mate waarin gemeenten zeggen dat zij focussen op milieuaspecten in de uiteindelijke selectie van leveranciers niet helemaal overeenkomt met de perceptie van potentiële leveranciers op dat punt.

## **2.5 Welke invloed heeft de verhouding tussen inkoopmanager en politici op de duurzaamheidsinitiatieven van de lokale overheid op inkoopgebied?**

### *2.5.1 Inleiding*

Murray (2009) is kritisch over de bestaande literatuur op het gebied van publieke inkoop. Hiervoor geeft hij vier hoofdredenen en stelt daarmee meteen dat hierdoor de basis voor de verschillende vervolgonderzoeken zwak is. De eerste reden bestaat uit het niet meenemen van het politieke aspect in inkooponderzoek. Verder wordt bestaande literatuur gebaseerd op eerdere onderzoeken, zonder hiervoor kritisch de onderliggende methodologie en de daaraan verbonden zwaktes en beperkingen mee te wegen. Ten derde is veel onderzoek gedaan naar aspecten voortkomend uit onderzoek in de private sector. De unieke aspecten voor de publieke inkoop zijn daarbij nog niet volledig in beeld. Als vierde en laatste hoofdreden noemt Murray (2009) de vaak gebruikte operationele focus in plaats van de focus op strategische inkoopbesluitvorming. Hij is van mening dat het fundamentele verschil tussen publieke en private inkoopstrategie en management wordt gevormd door het politieke koppelvlak. Dit wordt volgens Murray (2009) juist niet als factor meegenomen in bestaand wetenschappelijk onderzoek op het gebied van publieke inkoop. De rol van de politici wordt volgens hem ook niet goed begrepen en regelmatig zelfs negatief gepresenteerd. De politiek kent een grote democratische verantwoording en daardoor een grote verantwoordelijkheid voor de inkoopfunctie van de organisatie. Het is daarnaast belangrijk dat de inkoopstrategie en prioriteitenstelling steeds is uitgelijnd met de politieke agenda. Tenslotte geeft Murray (2009) op basis van zijn onderzoek naar de validiteit van onderzoek binnen publieke inkoop enkele suggesties voor vervolgonderzoek in de vorm van onderzoeksvragen: geloven democratisch gekozen politici dat inkoop geen politiek instrument is, levert inkoop politiek gezien een maximale bijdrage, is publieke inkoop een te weinig gebruikt politiek instrument, wat zijn de werkelijke beelden van inkoopmanagers in relatie tot het leiderschap van politici in inkoopstrategie en is er een verschil tussen de inkoopstrategie van links en rechtse politici? Om een belangrijk deel van de kritiek van Murray (2009) te adresseren wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de verhouding tussen politici en inkoopmanagers binnen lokale overheid. Hiervoor wordt eerst de principaal agent theorie beschreven. Door van Puyvelde et al. (2011) wordt deze theorie aangevuld met stakeholderelementen om een brede perspectief voor de publieke sector te bieden. Als laatste komt de toepassing ervan op de verhouding tussen inkoopmanager en politici binnen de publieke sector aan de orde met daar uit voortvloeiende potentiële knelpunten. In bijlage III wordt nader ingegaan op de mogelijke beperkingen en uitbreidingsmogelijkheden van de principaal agent theorie.

### *2.5.2 Principaal agent theorie*

De principaalagent theorie is de Nederlandse vertaling van de 'agency theory' (Neelen, 1993). De theorie wordt gebruikt om de relatie tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent) te beschrijven en te evalueren. Een principaal – agent relatie houdt in dat één partij, de agent, taken of diensten onderneemt namens een andere partij, de principaal. De principaal heeft daarmee een vorm van beslissingsbevoegdheid of autoriteit gedelegeerd (Jensen en Meckling, 1976). De principaal agent theorie is gefundeerd op twee belangrijke problemen die zich kunnen voordoen in een principaal agent relatie (Eisenhardt, 1989). Het eerste is het agency probleem. Deze ontstaat allereerst door de veronderstelling dat er een belangenconflict bestaat tussen de principaal en de agent. Daarnaast wordt verondersteld dat er sprake is van informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent. De agent heeft een informatievoorsprong door vakkennis of expertise en een beter begrip van de inspanningen en middelen benodigd voor de taakuitvoering. Hierdoor is het moeilijk of kostbaar voor de principaal om precies na te gaan wat de agent doet (Eisenhardt, 1989; Neelen, 1993). Soudry (2006) typeert het ontstane probleem als een gebrek aan verantwoording. Het tweede probleem wordt gevormd door de risicoverdeling tussen de principaal en de agent. Hierbij is de veronderstelling dat de agent risicomijdend is en de principaal risiconutraal (Eisenhardt, 1989). Vanuit de twee geschetste problemen is het in de principaalagent theorie de uitdaging om tot de meest optimale contractvorm te komen, waarbij de keuze en verhouding tussen een inspanningscontract en een resultaatafspraken een belangrijke afweging is (Eisenhardt, 1989).

### 2.5.3 *Risico's*

Binnen de principaalagent theorie bestaat een spanningsveld tussen de beslissingen die de agent neemt en de beslissingen die daadwerkelijk tot een maximaal voordeel voor de principaal leiden. Dit spanningsveld ontstaat doordat de agent in zijn beslissingen tevens het maximaliseren van de eigen behoeften meeneemt (Soudry, 2006). Dit wordt het morele risico genoemd. Hierdoor ontstaan twee problemen. De agent zal ten eerste mogelijk geen bovenmatige inspanningen doen om de doelen van de principaal te bereiken. Dit wordt het ontwijkprobleem (Eisenhardt, 1989; Soudry, 2006) genoemd. Daarnaast bestaat het probleem dat de agent andere dingen kan doen met de ontstane beleidsvrijheid dan het volledig nastreven van de doelen van de principaal. Dat wordt het afwijkprobleem (Eisenhardt, 1989) genoemd. Hiermee ontstaat een negatieve relatie tussen de beslissingsbevoegdheden van de agent en de mate waarin de agent de doelen van de principaal vervult (Boerkamp, 2009). Een gebrek aan verantwoording leidt waarschijnlijk tot een lagere inzet en een grotere integratie van persoonlijke voorkeuren van de agent (Soudry, 2007).

De relatie tussen principaal en agent leidt tot kosten die kunnen worden onderscheiden in drie categorieën (Jensen en Meckling, 1976). Monitoringskosten zijn de kosten die worden gemaakt om het handelen van de agent te beheersen. Bindingskosten zijn de kosten die worden gemaakt door de agent in zijn poging de principaal te overtuigen van zijn commitment. Als laatste zijn er de overblijvende kosten. Dit zijn de verliezen die het gevolg zijn van afwijkingen in doelstellingen tussen de principaal en de agent. De som van de voorgenoemde kosten worden de agency kosten genoemd en geven het verschil weer tussen de als niet haalbaar geachte niet optimale relatie en de in de praktijk ingerichte relatie.

### 2.5.4 *Sturing*

Volgens Eisenhardt (1989) zijn er twee mogelijkheden om het agency probleem op te lossen of te beheersen, Soudry (2006) voegt een derde toe. De eerste mogelijkheid bestaat uit het formuleren van een resultaatafspraken, waardoor de agent eigenaarschap krijgt over een deel van de (financiële) doelen (Meckling en Jensen, 1976). Dit wordt ook de beheersing door prikkels genoemd door Neelen (1993). Hiermee wordt geprobeerd de doelen van de agent met die van de principaal te verenigen, waardoor alternatieven minder aantrekkelijk worden. Dit kunnen financiële prikkels zijn, maar ook contractvoorwaarden en reputatie worden als voorbeelden genoemd (Boerkamp, 2009). De tweede mogelijkheid bestaat uit het verstrekken van informatie aan de principaal, zodat deze het gedrag van de agent kan verifiëren (Eisenhardt, 1989). Neelen (1993) maakt dit mechanisme met zijn omschrijving van beheersing door informatie en overtuiging, iets ruimer. In deze sturingscategorie wordt de subjectieve aantrekkelijkheid van de alternatieven beïnvloed. De principaal beïnvloedt de informatie die hij de agent verstrekt. Hierbij kan hij bijvoorbeeld ook wijzen op sociaal wenselijke gevolgen van specifieke besluiten en refereren aan algemeen geldende normen en waarden. Neelen (1993) en Soudry (2006) benoemt daarnaast een derde sturingsmechanisme, namelijk beheersing door regelgeving en procedures.

Als instrumenten worden overleg, evaluatie en monitoring/toezicht genoemd. Monitoring in de situatie van een brede en diverse groep van stakeholders en belangen wordt wel als moeilijk en kostbaar gezien (Hill en Jones, 1992). Met dit sturingsmechanisme wordt kennis en ervaring gedeeld tussen de principaal en de agent. Soudry (2006) en Hill en Jones (1992) maken een onderscheid in het moment dat de sturingsmaatregel wordt ingezet. Als eerste noemen zij de 'ex ante' maatregel. Dit is een maatregel die voorafgaand aan de acties van de agent wordt ingezet. Als tweede categorie van sturingsmaatregelen noemt Soudry (2006) de retro perspectieve maatregel ('ex post oversight'). Deze maatregel wordt toegepast, nadat de agent zijn acties heeft gedaan. Aanvullend noemt Soudry (2006) daarbij mogelijkheden die buiten deze regulering bestaan, zoals ministeriele controle, controlerende autoriteiten en rechterlijke macht.

Sturing kan ook plaatsvinden door risicoallocatie. Als kern van de principaal agent theorie benoemt Eisenhardt (1989) de tradeoff tussen de kosten voor het meten van gedrag en resultaten ten opzichte van het verschuiven van risico's naar de agent. Het aspect risico kan worden gezien als prikkel en past in de voorgenoemde drie categorieën, maar wordt hier specifiek behandeld vanwege aandacht die het krijgt in de literatuur (Eisenhardt, 1989). Wanneer geen sprake is van informatieasymmetrie en dus alle noodzakelijke informatie bekend is, wordt een resultaatafspraken gezien als een onnodige verschuiving van risico naar de agent die vanuit de theoretische veronderstelling al risicomijdend is (Eisenhardt, 1989). Hier is door beschikbare informatie een passend inspanningsgericht contract te maken en zal de agent niet worden gedwongen om onnodig risico te lopen. In het asymmetrische informatie model komen de agency problemen meer nadrukkelijk naar voren en wordt het aantrekkelijker om resultaat-elementen in het contract op te nemen (Eisenhardt, 1989). Risico

neutrale principalen zullen vaker voor de inspanningsgerichte optie kiezen dan de risico mijdende principalen die eerder voor de resultaatafspraken zullen opteren (Eisenhardt, 1989). Zodra de onzekerheid over uitkomsten groeit, wordt het duurder om risico's te verschuiven, ondanks de motivatievoordelen van resultaatcontracten (Eisenhardt, 1989).

### *2.5.5 Toepassing op de relatie tussen de politici en de inkoopmanager*

Streven naar professionaliteit leidt tot het delegeren van taken van publieke vertegenwoordigers naar de inkoopmanagers (Soudry, 2007). Hierdoor ontstaat een principaal agent relatie. De principaal agent theorie modellen bieden de mogelijkheid om stakeholders te identificeren in het publieke inkoopproces en voor het introduceren van kernbegrippen die kunnen worden gebruikt voor zowel de wetenschap als de praktijk. McCue en Prier (2007) stellen dat toetsbare hypothesen noodzakelijk zijn om te bepalen in welke mate de inkoopbesluitvorming in lijn is met de wensen van de beleidsbepalers. Deze hypothesen zijn er op dit moment nog niet (McCue en Prier, 2007) en daar zou deze casestudie een bijdrage aan kunnen leveren.

Soudry (2006) beschrijft dat agency problemen in het bijzonder toepasbaar zijn op relaties van overheidsinkopers, omdat hier wordt gewerkt met grote financiële bedragen die een aanzienlijke aantrekkingskracht kunnen hebben voor potentieel onethische activiteiten. Het verminderen van de beleidsvrijheid van de agent heeft voordelen in het beperken van de agency risico's, zoals afwijking van de doelen van de principaal op het gebied van beleid en rechtmatigheid (Soudry, 2006). Het heeft volgens hem echter ook nadelen, doordat een stringente op regels gebaseerde aanpak de inkoopprofessionals beperkt in de benodigde bewegingsvrijheid om de economisch meest voordelige resultaten te behalen (Soudry 2006). Dat kan ook worden vertaald naar de meest duurzame resultaten. Dit geldt volgens Soudry (2006) vooral in meer complexe inkooptrajecten. De spanning tussen verschillende inkoopdoelen is volgens hem duidelijk aanwezig: het bereiken van een van de doelen gaat direct ten koste van de ander. Hij stelt dat zelfs in volledige control van de agent (inkoper) nog steeds afwijkingen kunnen plaatsvinden buiten zijn invloedssfeer. Dat kan door bijvoorbeeld politici die zich laten beïnvloeden door lobby van belangengroepen. In risico typering wordt door Eisenhardt (1989) benadrukt dat de agent overwegend risicomijdend is. Toegepast op de publieke inkooppraktijk met het web aan sturingsmechanismen door regelgeving en procedures, wordt dat versterkt.

Duurzaamheid betekent vaak tot andere soms innovatieve oplossingen komen en daarmee risico's nemen. Het is belangrijk dat erin de zoektocht naar verantwoording niet de verkeerde besturing ontstaat die tot verkeerde effecten leidt (Boerkamp, 2009). De doelstelling van regelgevers in de overheidsinkoop moet ervoor zorgen dat de agency kosten, welke zullen stijgen wanneer inkopers taken uitvoeren ten gunste van de principaal, niet het voordeel zullen overstijgen die voortkomen uit het delegeren van de besluitvormingsautoriteit (Soudry, 2006).

In het geval van publieke inkoop is het realiseren van controle over agenten gecompliceerd. Ten eerste is er geen homogene groep van principalen te benoemen die de acties van de agenten monitoren (Soudry, 2006). De groep principalen is juist zeer divers, samengesteld uit belangen die worden vertegenwoordigd door lobbyisten die politici en het algemene publiek beïnvloeden. Als gevolg hiervan zullen de belangen tussen de principaal en agent vaak verschillen, aangezien de manager meerdere concurrerende belangen dient (Hill en Jones, 1992). Hierover is nog weinig literatuur beschikbaar (Van Puyvelde et al., 2011). Daarnaast is er geen marktwerking die controle uitvoert. Tevens bestaan de doelen niet uit winstmaximalisatie, maar uit een samengesteld geheel van doelen die moeilijk in financiële termen zijn uit te drukken (Soudry, 2006). Controle over overheidsinkopers is gebaseerd op input observatie en procedures in plaats van output (Bishop, 1990). Als laatste bestaat in de publieke inkoop geen marktwerking, waardoor inkoopmanagers hun baan binnen redelijke grenzen zeker zijn. Het meten van de inkoopprestaties in dit kader is moeilijk (Soudry, 2007). In het geval van strijdige doelen volstaan vooraf controle mechanisme vooraf niet en achteraf wordt weinig aan controle gedaan (Soudry, 2006).





## 3 Methode

### 3.1 Methode

Het aantal wetenschappelijke studies in de publieke sector naar duurzaam inkopen is nog beperkt in vergelijking tot de studies naar duurzaam inkopen in de private sector (Preuss, 2009). Hierdoor is nog veel onbekend over de wijze waarop de overheid haar inkoopfunctie inzet ten behoeve van duurzame ontwikkeling. Daarnaast pleit Murray (2009) voor meer triangulatie in publiek inkooponderzoek. Onderzoek op het gebied van inkopen is namelijk vooral gebaseerd op de informatie van inkoopmanagers die als respondenten worden gebruikt. Daarbij wordt vooral gekeken naar de operationele besluitvorming en hierdoor bestaat er te weinig aandacht voor de strategische besluitvormingsprocessen. In het verlengde hiervan is volgens Murray (2009) ook nog weinig bekend over de rol van politici bij het ondernemen van inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling. Door in dit onderzoek de genoemde suggesties van Preuss (2009) en Murray (2009) te koppelen ontstaat een onderzoeksgebied waar nog weinig over bekend is. Exploratief onderzoek doormiddel van casestudie ligt hierdoor voor de hand (Ghauri, 2004).

Binnen de casestudie methodiek is het mogelijk te kiezen tussen single case en multiple case onderzoek Eisenhardt (1989). In dit onderzoek is gekozen voor het laatste. Hierdoor is het mogelijk om naast verdieping binnen één organisatie, ook de overeenkomsten en verschillen op de verschillende aspecten tussen de organisaties te onderzoeken. Hiermee ontstaat een breder onderzoeksgebied. Hierin kan de specifieke context van een organisatie worden gesignaleerd en gewaardeerd (Eisenhardt, 1989). Multiple case onderzoek versterkt de externe validiteit (Eisenhardt, 1989; Ghauri, 2004). Daarnaast biedt het mogelijkheden om de inkooppraktijk met de uitkomsten van dit onderzoek te voorzien van adviezen. Voor onderzoekers biedt het mogelijkheden om de uitkomsten te gebruiken in een breder kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Ghauri, 2004).

Het conceptuele model voor het onderzoek is ten aanzien van inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van Preuss (2009). Voor duurzame ontwikkeling wordt de definitie van de commissie Brundtland (1987) gebruikt, samen met de specifieke indeling in de drie sociale-, economische- en milieufactoren van Elkington (1998). Ten aanzien van de bepalende factoren voor succesvol duurzaam inkopen wordt de basis gevormd door de indeling van Brammer en Walker (2010) en voor het onderzoeken van de verhouding tussen de inkoopmanager en de politici wordt de principaal agent theorie gebruikt (Murray, 2009).

### 3.2 Onderzoeksubjecten

Voor dit onderzoek is gekozen voor gemeenten als onderzoeksubjecten. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het onderzoek van Preuss (2009) dat is uitgevoerd bij lokale overheden in Engeland. De definitie van lokale overheden in Nederland is ruimer dan alleen gemeenten, maar de gemeenten maken hier met een inkoopvolume van ca. 14 miljard euro en 33% een zeer groot deel van uit. Gemeenten zijn daarnaast binnen de lokale overheid het beste vergelijkbaar met de door Preuss (2009) onderzochte organisaties. Ten aanzien van de aard van het inkoopvolume, de politieke dimensie en de verbinding met de verschillende beleidsvelden waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, bestaat tenslotte de mogelijkheid om een goede vertaling naar inkoopbeleid mogelijk te maken. Gemeenten hebben hiermee een belang in alle drie de dimensies van duurzaamheid. Door alleen gemeenten als case te gebruiken, is sprake van vergelijkbare organisaties binnen het onderzoek. Door de selectie van koploper gemeenten op het gebied van duurzame ontwikkeling wordt de verbinding gemaakt met de 'leaders' in het onderzoek van Preuss (2009). Hiermee wordt theoretische replicatie mogelijk (Yin, 2003).

Drie koploper gemeenten zijn geselecteerd aan de hand van hun prestaties op het gebied van duurzaam inkopen. Er zijn twee benchmarks die bruikbaar zijn om de prestaties te bepalen. De eerste is de lokale duurzaamheidsmeter van COS Nederland (2009). In deze duurzaamheidsmeter worden de totale duurzaamheidsprestaties van gemeenten beoordeeld. Inkoop maakt hiervan slechts een deel uit en heeft een

directe relatie met ongeveer de helft van het aantal aspecten binnen het onderdeel profit. Naast profit, bestaat de benchmark ook uit de aspecten people en planet. Deze drie aspecten komen overeen met de gehanteerde definitie van duurzaamheid in dit onderzoek. Een hoge score op deze benchmark geeft daarmee niet een specifiek oordeel over de mate waarin een gemeente een koploper is op het gebied van duurzaam inkopen. Een tweede mogelijkheid is de monitor duurzaam inkopen (KPMG, 2011). In dit onderzoek worden de prestaties van overheidsorganisaties op het gebied van duurzaam inkopen gemeten. Dit gebeurt aan de hand van de toepassing van de door het Rijk vastgestelde duurzaamheid criteriadocumenten in inkooptrajecten. Deze monitor wordt veel bekritiseerd, omdat deze geen recht doet aan de werkelijke prestaties op het gebied van duurzaam inkopen. In dit onderzoek zijn gemeenten wel als specifieke doelgroep zichtbaar. Voor dit onderzoek worden de top drie gemeenten toch geselecteerd vanuit de lokale duurzaamheidsmeter van COS. Met deze selectie op basis van COS score kan worden aangenomen dat duurzaamheid binnen de gemeente in brede zin hoog op de agenda staat en dat inkoop hierin als instrument wordt gewaardeerd. Deze keuze sluit aan bij de overweging dat volgens Ghauri (2004) de uiteindelijke keuze voor de caseorganisaties bestaat uit een mix tussen theoretische en praktische overwegingen.

De verwachting is dat de geselecteerde gemeenten de meeste ervaring zullen hebben op het gebied van duurzame ontwikkeling, de praktijk van duurzaam inkopen het breedst hebben geïmplementeerd en daarmee de rijkste informatie kunnen bieden. Met deze selectie wordt aangesloten bij het onderzoek van Preuss (2009) die ook de leiders op het gebied van duurzaam inkopen heeft geselecteerd. Michelsen en de Boer (2009) tonen daarnaast aan dat duurzaam inkopen significant meer is ingeburgerd in grotere gemeenten dan in kleinere gemeenten. Als verklaring geven zij dat grotere gemeenten meer middelen hebben om een inkoopafdeling neer te zetten die kennis kan opbouwen en inkoop strategieën kan ontwikkelen. De geselecteerde gemeenten zijn te typeren als middelgroot tot groot. Met de selectie van deze gemeenten mag daarom verwacht worden dat ook aan deze voorwaarde is voldaan om de leiders op het gebied van duurzaam inkopen te selecteren.

Voor iedere gemeente zijn twee politici benaderd om invulling te geven aan het politieke perspectief in dit onderzoek. Binnen het gemeentelijke bestuur zijn het bestuurlijke eigenaarschap, de portefeuilles van inkoop en duurzaamheid bij verschillende politici belegd. Als gevolg van tijdgebrek hebben de gemeenten zelf besloten om één politicus de vertegenwoordiger te laten zijn van het gemeentelijk bestuur en de verschillende rollen hierin. Dit betekende bij twee gemeenten dat de politicus met de duurzaamheidsportefeuille aan het onderzoek deel heeft genomen en bij een gemeente de politicus met de inkoopportefeuille. In alle gevallen betreft het de politicus die affiniteit met beide onderwerpen heeft en een relatie heeft met de inkoopmanager. De politici in het onderzoek zijn wethouders en kunnen ook bestuurders worden genoemd. In dit onderzoek is er voor gekozen om de bredere term politici te gebruiken. Hiermee blijft aansluiting behouden bij de termen van Murray (2009) en Preuss (2009) en de toepassing voor vergelijkbare functies binnen de overige lokale overheidsorganisaties.

Bij iedere gemeente is de inkoopmanager benaderd om het inkoopperspectief van de gemeente te vertegenwoordigen. Door twee gemeenten zijn hiervoor de senior inkopers aangedragen. Voor een van deze gemeenten is hiervoor gekozen, omdat de functie van inkoopmanager niet bestaat. Deze functie is belegd als onderdeel in een financiële portefeuille. Voor de derde gemeente zijn twee senior inkopers aangedragen omdat zij verantwoordelijk zijn voor duurzaam inkopen en vanuit deze rol ook de contacten met de politiek onderhouden. In het rapport wordt vanwege de vergelijkbaarheid in functies voor het doel van het onderzoek en voor de eenduidigheid in terminologie gesproken over inkoopmanagers.

### **3.3 Interview**

Bij iedere gemeente zijn interviews gehouden met een inkoopmanager en een politicus. Interviews zijn zeer geschikt om gedrag rond besluitvorming te onderzoeken (Ghauri, 2004). Door meerdere perspectieven per organisatie te gebruiken wordt tevens invulling gegeven aan triangulatie. Voorafgaand aan de interviews is gestart met de analyse van openbaar gepubliceerde beleidsdocumenten van de case organisaties. Met deze invulling van triangulatie (Ghauri, 2004) wordt de kans op misinterpretatie beperkt. Daarnaast geeft dit het onderzoek volgens Eisenhardt (1989) een voorsprong in de analyse. Ter voorbereiding op de interviews zijn daarom de relevante beleidsdocumenten op het gebied van duurzame ontwikkeling van de gemeente als geheel en van inkoop in het bijzonder bestudeerd. De aard en het aantal van de documenten verschilt per gemeente en bestaat uit de volgende categorieën:

- Vastgestelde kadernotities en beleidsdocumenten op het gebied van inkoop;
- Coalitieakkoord;
- Projectdocumenten van duurzaamheidsprogramma's;
- Op de gemeentelijke website gepubliceerde persberichten over duurzame ontwikkeling en – inkoopinitiatieven.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een interviewprotocol dat gebaseerd is op de indeling naar de aspecten uit het literatuuronderzoek en daarmee tegelijk op de onderzoeksvragen. Ten aanzien van de inkoopinitiatieven is een directe verbinding gelegd in de vraagstelling naar de bepalende factoren voor het al dan niet slagen van de initiatieven. Deze bepalende factoren komen ook als apart vragencluster terug en. De vragen uit het interviewprotocol zijn opgenomen in bijlage VI. De inkoopmanagers en politici zijn gevraagd te antwoorden voor het gehele inkoopvolume van de betreffende gemeente, ook wanneer zij daar zelf niet direct bij betrokken zijn geweest.

De opzet van de interviews was dat deze per functie en per gemeente werden afgenomen. Bij twee gemeenten heeft de politicus uitdrukkelijk verzocht aan de inkoopmanager om deel te nemen aan het interview met de politicus. Dit lijkt niet van invloed te zijn geweest op het interview met de politicus. Voor één gemeente had dit ook geen gevolgen voor het interview met de inkoopmanager, omdat dit daarvoor reeds was afgenomen. Bij één gemeente was het interview met de inkoopmanager er na gepland. Dit lijkt niet van invloed te zijn geweest op het interview met de inkoopmanager, er zijn bijvoorbeeld andere initiatieven, doelen en percepties geconstateerd. Toch mag er redelijkerwijs vanuit worden gegaan dat het invloed heeft gehad.

De interviews zijn semigestructureerd vormgegeven. Hierdoor werd tijdens het interview de mogelijkheid geboden aan de geïnterviewden om nader in te gaan op zaken of verbanden te leggen in zaken die vanuit hun eigen perspectief belangrijk waren ten aanzien van de vraagstellingen. Dit had als doel de factoren zo breed mogelijk te inventariseren. Wel is de volgorde van de vragenlijst tijdens alle interviews aangehouden. Tijdens de uitwerking is de input geordend aan de hand van de vragenstructuur uit het interviewprotocol, ook als er bijvoorbeeld bepalende factoren tijdens een eerdere fase van het interview aan de orde zijn gekomen.

Met de geïnterviewden is afgesproken dat de input van de interviews niet herleidbaar in het rapport worden opgenomen. Dit had als doel de werkelijke percepties van de geïnterviewden op de vragen te verkrijgen in plaats van politiek correcte antwoorden. Percepties kunnen betrekking hebben op inhoudelijke thema's, maar ook op personen. Voor de informatie uit openbare documenten is vanwege publieke toegankelijkheid geen rekening gehouden met herleidbaarheid of vertrouwelijkheid. De interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen. Aan de hand van de opnames zijn de interviews achteraf uitgewerkt. Hierdoor was het mogelijk de tijd tijdens het interview effectief te benutten en is het mogelijk geweest de resultaten gedetailleerd uit te werken. Bij het uitwerken van de interviews is de data gecodeerd volgens de conceptuele modellen. De uitgewerkte interviews zijn aan alle geïnterviewden teruggesteld voor commentaar (Yin, 2003). Van de zes interviews zijn er vier met opmerkingen teruggekomen en deze zijn allemaal verwerkt.

### 3.4 Analyse

De gegevens uit de interviews zijn verwerkt nadat de interviews zijn afgenomen. Hierbij is niet gewacht tot alle interviews zijn afgenomen. Dit werkt volgens Ghauri (2004) versterkend voor zowel de dataverzameling als de analyse. Deze vroege data analyse werkt volgens hem ook preventief, omdat de data analyse niet ondergesneeuwd raakt onder de totale hoeveelheid verzamelde data. De interview uitwerkingen zijn in eerste instantie samengevoegd zonder aanvullende codering. Informatie uit de beleidsdocumenten is gebruikt als verificatie van de interviewuitkomsten. Behalve enkele aanvullingen zijn hierin geen tegenstrijdigheden geconstateerd. Vervolgens is de samengevoegde datamatrix geanalyseerd op basis van overeenkomsten en verschillen tussen de cases (Eisenhardt, 1989). Dat betekent voor dit onderzoek de overeenkomsten en verschillen tussen: gemeenten, inkoopmanagers, politici en tussen inkoopmanagers en politici.

Als laatste zijn de resultaten vergeleken met de verwachtingen op basis van het literatuuronderzoek. Met deze volgorde wordt aangesloten op de chronologische stappen en technieken van data analyse bij casestudie onderzoek, zoals weergegeven door Ghauri (2004).



## 4 Resultaten

De eerste paragraaf in dit hoofdstuk beschrijft de algemene kenmerken van de onderzochte gemeenten. In de volgende vier paragrafen worden de resultaten gepresenteerd. Hierbij kennen de paragrafen dezelfde opbouw als de deelvragen en het literatuuronderzoek. De opbouw binnen de paragrafen volgt de structuur van het interviewformat. Iedere paragraaf wordt met een beknopte samenvatting afgesloten. In de tekst zijn op verschillende plaatsen quotes van de respondenten opgenomen die tijdens de interviews zijn genoteerd. De quotes zijn cursief gedrukt en geplaatst tussen aanhalingstekens.

### 4.1 Over de onderzochte gemeenten

Drie gemeenten zijn benaderd voor het onderzoek. Deze drie gemeenten vormden de top drie gemeenten in de COS duurzaamheidsmeter op het moment van selectie. Ten opzichte van gemeente een zijn de gemeente twee en drie bijna twee keer zo groot op basis van het aantal inwoners. Voor gemeente drie geldt dat ook op basis van het oppervlakte en gemeente twee is voor wat betreft oppervlakte veruit de grootste gemeente van de drie.

Tabel 7: Kenmerken onderzochte gemeenten

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
Inwoners	93.936	174.599	164.223
Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	29,26	126,46	53,26

Alle onderzochte gemeenten hebben doelen geformuleerd op het gebied van duurzame ontwikkeling. Deze doelen zijn in de drie gemeenten geformuleerd in beleidsdocumenten. Deze staan bij alle gemeenten ook duidelijk vindbaar gepubliceerd op de webpagina van de gemeente. Bij alle gemeenten is sprake van een overkoepelende doelstelling: energie- of klimaatneutraliteit. Daaronder zijn dan verschillende subdoelen en initiatieven geformuleerd. De onderliggende doelen zijn bij twee gemeenten specifiek opgenomen in een energieprogramma of duurzaamheidsagenda. Bij een gemeente is de uitvoeringsagenda niet geclusterd terug te vinden, maar maakt het integraal deel uit van het coalitieakkoord, het collegeprogramma en de nieuwe nota klimaatbeleid. Voor de invulling van tabel 8 is daarom uitgegaan van de onderwerpen en beleidsterreinen waarop het werken met duurzaamheid het meest is ontwikkeld.

Tabel 8: Doelen op het gebied van duurzame ontwikkeling

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
<b>Hoofddoel</b>	Ergieneutraliteit	CO2 neutraliteit	Klimaatneutraliteit
<b>Subdoelen</b>	Mobiliteit, inzet op groengas en elektrisch rijden Uitbreiding Warmtenet HVC, nuttige inzet restwarmte Isolatie, werken aan duurzaamheid van de bestaande stad Energieopwekking van duurzame energie	Duurzame overheid Duurzame energieproductie Schone en zuinige mobiliteit Energiezuinige gebouwde omgeving Duurzame (agrarische) bedrijven Klimaatbestendige leefomgeving.	Klimaatneutrale organisatie Duurzame economie Duurzame mobiliteit Stedelijke ontwikkeling
<b>Uitvoeringsagenda</b>	Bewustwording duurzaamheid en klimaat Fairtrade Duurzaam inkopen Duurzaam ondernemen Groene daken en wanden Duurzaam verkeer en vervoer (brandstoffen) Uitbreiding warmtenet Nieuwbouw energieneutraal bouwen Bestaande bouw verduurzamen Energieopwekking Gemeentelijke gebouwen	Duurzaam inkopen Duurzaam ondernemen Duurzame mobiliteit Duurzame stedelijke ontwikkeling Duurzaam wonen Duurzaam (ver)bouwen	Zonne energie opwekken Energiezuinig bouwen Rijden op milieuvriendelijke brandstoffen Bedrijven stimuleren met schonere vrachtauto's te rijden Groen inzetten voor schonere lucht Zorgen voor beter openbaar vervoer Windmolens bouwen Fietspaden aanleggen en fietsklemmen plaatsen Geluidsarm asfalt aanleggen Eerlijke en milieuvriendelijke producten kopen

De hoofddoelen hebben zowel betrekking op de eigen organisatie als op de gehele stad of gemeente. De doelen zijn hoofdzakelijk gericht op het beïnvloeden van het gedrag van de bedrijven en individuele burgers. Voor het behalen van de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling is actie van de bedrijven en de burgers noodzakelijk. Een politicus merkt op dat duurzaamheid als term te breed is: *'Duurzaamheid wordt als term vaak misbruikt. Hoe groter de term, des te meer deze verdampt. Te veel onderwerpen worden onder het thema gebracht, waardoor de focus ontbreekt. Duurzaamheid verliest hierdoor in doelstellingen aan kracht.'* Inkoopmanagers zijn bij geen van de drie gemeenten intensief betrokken bij het formuleren van doelen op het gebied van duurzame ontwikkeling. Bij twee gemeenten is helemaal geen rol voor inkoop op dit vlak. De betrokkenheid begint hier pas binnen het inkoopkader en is daarbij vooral gericht op de eigen gemeentelijke organisatie. Bij een gemeente wordt inkoop juist geassocieerd met duurzaamheid. Hier speelt de persoonlijke affiniteit en bevoegenheid bij dit thema van een senior inkoper een grote rol. Bij deze gemeente komt inkoop nadrukkelijker naar voren in de beleidsdocumenten waarin de duurzaamheidsdoelen zijn geformuleerd. Dit geldt ook voor de specifieke doelstellingen op inkoopgebied. Inkoop is volgens inkoopmanagers in de onderzochte gemeenten vaak reactief betrokken. Politiek, vakafdelingen of programma verantwoordelijken leggen inkoop de doelen vaak op. Het initiatief ligt dan duidelijk niet bij inkoop. Slechts in enkele gevallen is inkoop de initiatiefnemer van duurzaamheidsinitiatieven.

## 4.2 Doelstellingen voor het stimuleren van duurzame ontwikkelingen op inkoopgebied

Op hoofdlijnen zijn de inkoopdoelen onder te verdelen in aandacht voor de milieu- en sociale aspecten bij inkopen, aandacht of stimulering van de lokale economie, verantwoorde besteding van publieke gelden. Overkoepelend wordt commitment aan landelijk bepaalde standaarden en monitoren benoemd. Alle drie gemeenten beschikken over een actueel inkoopbeleid waarin onder andere deze doelen nader zijn uitgewerkt. De duurzaamheidsdoelen zijn bij de drie gemeenten vooral proces- en principegericht en nergens op projectniveau geformuleerd. Dit in tegenstelling tot enkele doelen van de onderzochte gemeenten op het gebied van duurzame ontwikkeling. De inkoopdoelen zijn vooral ondergebracht onder de doelen van de eigen bedrijfsvoering en zijn niet in alle gevallen even duidelijk herleidbaar naar de hoofd- en subdoelen op het gebied van duurzame ontwikkeling. Tussen de onderzochte gemeenten zijn hierin op hoofdlijnen en aandachtsgebieden geen grote verschillen te constateren. In de interviews zijn naar aanleiding van de vragen over doelen opmerkingen gemaakt over monitoring van duurzaamheidsdoelen. Deze resultaten zijn opgenomen in bijlage I.

Tabel 9: Doelen op het gebied van het inzetten van inkoop bij duurzame ontwikkeling

Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% duurzaam inkopen</li> <li>- Stimuleren lokale markt</li> <li>- FairTrade</li> <li>- Toepassen sociaal profijtbeginsel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperken van crisiseffecten voor lokale leveranciers</li> <li>- Toepassen social return en sociale voorwaarden in aanbestedingen</li> <li>- 100% duurzaam inkopen</li> <li>- Maatschappelijk verantwoord ondernemen</li> <li>- Rechtmatigheid en integriteit van bestuurders, ambtenaren en opdrachtnemers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelmatige, rechtmatige en verantwoorde besteding van publieke gelden.</li> <li>- Stimuleren van lokale en regionale werkgelegenheid, ook voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.</li> <li>- Maximale duurzaamheid van in te kopen leveringen, diensten en werken.</li> </ul>

Veel van de inkoopdoelen zijn specifiek en concreet. Doelen zijn daarnaast voor een groot deel inspanningsgericht in plaats van resultaat gericht geformuleerd. Bij de doelen 100 procent duurzaam inkopen, een hoge notering op de COS duurzaamheidsmeter en FairTrade zijn ook de onderliggende criteria specifiek geformuleerd. Een belangrijk doel dat bij alle gemeenten terugkomt, is het convenant 100% duurzaam inkopen. Volgens het convenant geldt 2015 als ijkmoment. Twee gemeenten hebben de ambitie geformuleerd om in 2010 al 100% duurzaam in te kopen. Duurzaam inkopen volgens dit convenant is geoperationaliseerd door het Rijk. Wanneer de door het Rijk geformuleerde minimumeisen worden toegepast in aanbestedingen wordt voldaan aan de doelstelling. Twee gemeenten geven uitdrukkelijk aan dat hun ambitie 100% duurzaam inkopen verder gaat dan de definitie van het Rijk. Verschillende politici en inkoopmanagers geven als toelichting: *'De score op de duurzaam inkopen monitor staat niet in verhouding tot werkelijke duurzaamheid.'* De inkoopdoelen zijn bij alle gemeenten op hoofdlijnen opgenomen in de algemene

duurzaamheidsbeleidsdocumenten. De inkoopdoelen komen voor een groter deel en meer specifiek deel terug in inkoopbeleidsdocumenten. Bij de onderzochte gemeenten komen de doelen op het gebied van duurzame ontwikkeling door inkoop overeen. Er zijn wel enkele verschillen in de manier waarop de doelen worden vormgegeven door inkoop. Die verschillen zitten vooral in de wijze waarop de verschillende doelen op basis van synergie kunnen worden geformuleerd in inkoopdoelen. Een voorbeeld hiervan is de Duurzaamheidsladder. Met dit inkoopinitiatief worden de milieuaspecten op een creatieve manier gekoppeld aan het bieden van kansen voor lokale ondernemers.

### 4.3 Initiatieven op inkoopgebied voor het stimuleren van duurzame ontwikkelingen

Het initiatief om een bepaalde productgroep in te kopen wordt binnen de drie gemeenten bepaald door contracttermijnen of projectinitiatieven. Deze initiatieven komen binnen de onderzochte gemeenten voor een beperkt deel vanuit de afdeling inkoop, maar vooral van buiten de inkoopafdeling. Vanuit het inkoopinitiatief is het binnen alle gemeenten de bedoeling dat inkoop betrokken wordt en adviseert. Een inkoopinitiatief is daarnaast ook een inkoopbeleidsmaatregel of -instrument waarmee doelen op het gebied van duurzame ontwikkeling in de praktijk wordt gebracht. Politici en inkoopmanagers geven beide aan de duurzaamheidsdoelen goed te kunnen vertalen naar inkoopinitiatieven. Politici krijgen hier enerzijds mee te maken doormiddel van kaderdocumenten voor inkoopbeleidsnotities in het college en de gemeenteraad. De specifieke invulling van deze kaderdocumenten wordt overgelaten aan inkoop. Daarnaast worden van de grotere projecten verschillende documenten in het college behandeld, waarin bij twee gemeenten het geven van invulling aan duurzame ontwikkeling binnen het project een verplicht onderdeel van de collegenota's is.

In alle onderzochte gemeenten wordt een balans nagestreefd tussen de drie hoofdelementen van duurzame ontwikkeling: sociale-, milieu- en economische doelen. Dit vergt van de betrokkenen kennis van zowel de inkoop- en duurzaamheidsmaterie en de organisatie. Daarnaast is creativiteit en overtuigingskracht van de inkoper bepalend om te komen tot een gebalanceerd initiatief. De politici in alle onderzochte gemeenten stellen: *'Er mag geen concurrentie tussen de belangen zitten. Een initiatief mag alleen doorgaan als er balans is.'* In de kadernota inkoop van een gemeente staat ten aanzien van ditzelfde punt over afwegingen van onderlinge doelen: *'Alle aspecten zijn relevant, maar tellen niet op elk moment en voor elke inkoop even zwaar. Inkopen binnen de gemeente is het voortdurend zoeken naar een balans, waarbij het onderlinge belang van deze aspecten voortdurend wordt afgewogen.'* Per inkooptraject wordt daarom steeds bekeken wat op dat moment voor die productgroep de optimale balans is. Dit is voor inkoop regelmatig lastig te realiseren, mede vanwege de beïnvloeding door de budgethouders en vakafdelingen die regelmatig andere prioriteiten hebben. Dit zou een reden kunnen zijn voor de inspannings- en principegerichte elementen in de doelformuleringen.

De inventarisatie uit de interviews levert een uitgebreide en diverse verzameling van inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling. Deze initiatieven variëren van project- tot detailniveau en van procedure gerichte initiatieven tot inkoop- en beoordelingsmethodieken gericht op duurzame ontwikkeling. In de onderstaande tabel zijn de initiatieven samengevoegd en geclusterd volgens de hoofdcategorieën van Preuss (2009). Alleen de initiatieven worden benoemd waar inkoop bij betrokken is. Van deze inkoopinitiatieven wordt een groot deel door twee of alle drie gemeenten ondernomen. Veel initiatieven zijn gericht op externe zichtbaarheid en daarmee op beïnvloeding van de burger. Ook zijn verschillende indirecte inkoopinitiatieven benoemd, gericht op kennis, opleidingen en motivatiebevordering door inkoop bij budgethouders (betrokkenen buiten de inkoopafdeling). Het is opvallend dat weinig tot geen initiatieven worden benoemd om de markt te ondersteunen bij het rendabel maken van duurzame producten of diensten. Alle drie politici geven aan hierin ook niet te willen investeren. Alleen zaken die rendabel zijn, of op creatieve manier rendabel zijn te maken, zijn een optie. Inkoop wordt door politiek nog veel gezien als gericht op de eigen huishouding van de gemeentelijke organisatie, terwijl het doel juist ook is om externe zichtbaarheid te verkrijgen. Dat ligt dan veelal weer buiten de invloedssfeer van de inkoopafdeling.

#### Milieubescherming

- Vergroening energie voor scholen. Bewust samenwerking buiten de organisatiegrenzen zoeken;
- Duurzame energie en energieoplossingen in het stadskantoor;
- Recyclebaar asfalt (uitproberen);
- Inkoop groen wagenpark, Dienstauto's meest milieuvriendelijke dienstauto's, Bussen op aardgas;
- Samen met andere gemeente milieuvriendelijke vuilnisauto's;

- Aanbesteding parkeergarage met duurzame oplossingen, zoals LED verlichting;
- Duurzame catering en toepassing streekproducten;
- Elektrische Segways voor het parkeerbedrijf als milieuvriendelijk vervoersmiddel tussen garages.

#### Sociale kwesties

- FairTrade gerelateerde acties;
- 5% regeling social return;
- Project voor bredere aandacht voor duurzaamheid in de interne organisaties;
- Gesprekken met ondernemers over duurzaam inkopen;
- Social return, 5% regeling;
- Schoonmaken wijkgebouwen met inzet van de sociale werkvoorziening;
- Ontwikkeling warmtenet;
- Subsidiëren tankstations als bijdrage ondersteuning bij realisatie infrastructuur, waarvan de gemeente gebruik wil maken.

#### Economische ontwikkeling

- Duurzaamheidsladder. Is een verbinding tussen de onderdelen, een inkoopcriterium om lokaal bedrijfsleven kansen te geven op basis van onderscheidend vermogen op het gebied van duurzame ontwikkelingen;
- Altijd één lokale partij uitnodigen.

#### Overkoepelend

- Yammergroep (intern forum voor duurzame ontwikkeling);
- Werkgroep duurzaam inkopen. Met vertegenwoordiger duurzaamheidsafdeling;
- Naar MT 's toe om toe te lichten, vaak in combinatie met de bespreking van de spendview;
- Workshops, opleidingen en cursussen;
- Communicatie, intranet, landelijk, regionaal presentaties;
- Belonen van inzet met duurzaamheidsstaart;
- Meldingsplicht inkooptrajecten, zodat deze van een inkoopadvies kunnen worden voorzien.

## 4.4 Succesvolle en minder succesvolle initiatieven

In totaal worden door de onderzochte gemeenten zeven voorbeelden gegeven van initiatieven die als succesvol kunnen worden bestempeld en zijn er zes voorbeelden van minder succesvolle initiatieven.

### 4.4.1 Meest succesvolle initiatieven

Van de genoemde zeven initiatieven hebben zes vooral betrekking op milieubescherming. Eén initiatief heeft betrekking op sociale kwesties en één initiatief is naast milieuaspecten ook gericht op economische ontwikkeling. De initiatieven die de politici benoemen lijken meer gericht te zijn op externe zichtbaarheid.

#### Succesvolle initiatieven benoemd door politici

- Milieuvriendelijke vuilnisauto's;
- Voornemen tot investeren in innovatie energiezuinige verlichting stadskantoor;
- Schoonmaken wijkgebouwen met inzet van de sociale werkvoorziening.

#### Succesvolle initiatieven benoemd door inkoopmanagers

- Duurzame vloerbedekking bibliotheek en Cradle to cradle stoelen in raadzaal en kamer politicus;
- Groene energie (elektriciteit en gas) voor een lagere prijs. Hogere doelstelling behaald tegen lagere prijs. Tevens scholen laten meeprofiteren;
- Meest milieuvriendelijke Dienstauto's en de Duurzaamheidsladder.

De doelen voor deze succesvolle initiatieven zijn te herleiden naar de hoofddoelen van de gemeente. In veel gevallen vormt zichtbaarheid een belangrijk aspect in het doel en dat wordt in twee gemeenten voor deze voorbeelden door zowel politici als inkoopmanagers benoemd. Er lijken geen verschillen te bestaan tussen inkopers en politici in de doelen die aan de initiatieven worden verbonden. Ook een verschil tussen de gemeenten wordt niet aangetroffen. Een overzicht van de benoemde doelen staat hieronder opgenomen.

- Zichtbaarheid voor de eigen organisatie, bedrijfsleven en burgers;
- Laten zien dat de gemeente bewust met de investering is omgesprongen. Deze is goed voor mens en milieu en hoeft niet kostenverhogend te werken;
- Lokale ondernemers kansen geven gemeentelijke opdrachten te verwerven;
- Meest duurzame vervoersmiddel selecteren, waarmee voldoende praktische bruikbaarheid is geborgd;
- Energiebesparing;
- Zichtbaarheid;
- Externe ondersteuning (naar scholen);
- SW participatie in gemeentelijke inkoopopdrachten.



De succesvolle initiatieven zijn (grotendeels) gehaald. In het geval van de inkoop van bedrijfsauto's op aardgas is het resultaat dubbel. Het inkoopinitiatief is geslaagd, echter doordat medewerkers om te tanken iets verder moeten rijden staan de auto's vaak zonder brandstof in de parkeergarage. Daarnaast is de doorontwikkeling en bredere toepassing op basis van de succesvolle initiatieven nog beperkt. Daarvoor is steeds weer een nieuw project en of inkoopinitiatief nodig.

De succesvolle initiatieven worden in bijna alle gevallen gemeten. Veelal gebeurt dat eenmalig op projectniveau, bijvoorbeeld in een voortgangs- of evaluatierapportage. De relatie naar de overall doelen en de bijdrage daaraan wordt niet specifiek inzichtelijk gemaakt. Daardoor is het vooral gericht op het meten van de afgesproken uitgangspunten. Het leveren van een bijdrage aan de zichtbaarheid of gedragsverandering bij burgers en bedrijven wordt niet structureel gemeten en vrijwel niet op initiatiefniveau. Vaak wordt hiervoor een aanname of een beschrijving gedaan over de bijdrage aan het totaal. Dit is opvallend, omdat zichtbaarheid als een van de belangrijkste doelen wordt genoemd door de drie onderzochte gemeenten.

#### 4.4.2 *Minder succesvolle initiatieven*

De doelen van de minder succesvolle initiatieven zijn niet of nauwelijks gehaald op basis van de inschattingen van de betrokkenen. Van de genoemde zes initiatieven hebben twee vooral betrekking op milieubescherming. Eén initiatief heeft betrekking op sociale kwesties en drie zijn vooral overkoepelend. Het is opvallend dat de minst succesvolle initiatieven benoemd door politici vooral projecten zijn, terwijl de inkoopmanagers met name bredere ondersteunende initiatieven benoemen.

Minst succesvolle initiatieven benoemd door politici

- Aanbesteding parkeergarage;
- Aanbesteding busvervoer op gas;
- Verbouwing van een museum.

Minst succesvolle initiatieven benoemd door inkoopmanagers

- Toepassen alternatieve inkoopmethodiek (best value procurement) in werkensfeer;
- Implementeren duurzaamheid in de werkensfeer;
- Kennis op het gebied van duurzame ontwikkeling en inkoop verbreden bij budgethouders.

De doelen voor deze duurzaamheid initiatieven zijn minder concreet beschreven dan in de succesvolle voorbeelden. In een aantal gevallen waren er zelfs geen specifieke doelen. Zichtbaarheid wordt door geen van de politici en inkoopmanagers benoemd. Deze doelen worden niet of nauwelijks gemeten. Omdat de doelen in veel gevallen onvoldoende specifiek zijn of er niet op werd gestuurd is dat ook beperkt mogelijk.

- Het beste uit de markt halen en de innovatiekracht van de markt inzetten tegen een acceptabele prijs;
- Duurzaam inkopen in algemene zin;
- Kennis breder in de organisatie borgen dan bij inkoop alleen;
- Er waren op het moment van het voorbeeld nog geen concrete doelen, zoals nu wel het geval is;
- Beleid social return toepassen in de aanbesteding.

#### 4.4.3 *Bepalende factoren*

Aan de respondenten is ook gevraagd naar de reden waarom initiatieven succesvol dan wel minder succesvol zijn geweest. Uit de selectie van voorbeelden blijkt dat de grootste kans op succes bestaat als meerdere doelen, zoals financieel rendabel, zichtbaarheid, milieu- en sociale aspecten worden geadresseerd. Daarnaast helpt het wanneer verschillende stakeholders positieve effecten ondervinden, maar dit heeft ook met het voorgaande te maken.

Een gemeenschappelijk kenmerk van de minder succesvolle initiatieven betreft het gebrek aan concrete doelen en bijbehorende doelen. Twee politici geven aan dat met meer politieke aandacht en sturing meer mogelijk zou zijn geweest. In het geval van bijvoorbeeld het busvervoer op gas was op dat moment de markt en de infrastructuur nog niet ver genoeg om een reële oplossing te kunnen bieden. Een inkoopmanager legt de oorzaak ook voor een deel bij de kwaliteiten van inkopers. Er wordt veel van de inkopers gevraagd, maar soms wordt te weinig gebruik gemaakt van de ruimte en de mogelijkheden die er zijn. Tegelijk wordt dit ook genuanceerd met de constatering dat niet alles binnen de invloedssfeer van inkoop ligt. Verschillen in prioriteiten tussen stakeholders wordt ook als factor aangedragen.

## 4.5 Factoren die bepalend zijn voor het behalen van de doelstellingen

In deze paragraaf staan de meest bepalende factoren weergegeven die een voorwaardelijke, positieve of remmende invloed hebben op het behalen van de doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen. In bijlage IV is een overzicht opgenomen van het geclusterde totaal van de aspecten die tijdens de interviews, zowel bij de betreffende vraag als tijdens het gesprek aan de orde zijn gekomen.

### 4.5.1 Algemene factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen

Voor het behalen van doelstellingen is het allereerst belangrijk dat de doelen duidelijk en reëel zijn. Voor enkele doelen op het gebied van duurzaam inkopen wordt soms verplicht en soms vrijwillig aansluiting gezocht bij landelijke standaarden. Dit heeft als voordeel dat voor iedereen duidelijk is wat wordt bedoeld, ook voor het bedrijfsleven. Daarnaast is benchmarking mogelijk omdat bijna alle gemeenten gebruik maken van dezelfde standaarden. Hiermee wordt vervolgens de aansluiting bij de politiek gevonden. Politici en inkoopmanagers beoordelen de werkelijke waarde van landelijke monitoren echter als beperkt. Voor de doelen 100 procent duurzaam inkopen zijn de criteria opgesteld in een brede werkgroep waar ook het bedrijfsleven aan heeft deelgenomen. Volgens een politicus: *'De balans is niet gelukt in de duurzaamheidscriteria. Dit is een overwinning van het bedrijfsleven. De doelen zijn uitgekleed.'* Dit beperkte geloof in de criteria maakt dat een hoge score op een monitor nog niet in verhouding hoeft te staan met het bereiken van het doel.

De drie inkoopmanagers en een politicus geven aan dat in meer of mindere mate nog inkopen buiten inkoop om plaatsvinden. Dit verschilt tussen de gemeenten van enkele trajecten tot bijna de helft van het aantal inkooptrajecten. Op deze manier kan de adviserende rol vanuit inkoop moeilijk worden ingevuld en wordt de inkoopsturing op de doelen beperkt. Twee inkoopmanagers geven aan hiervoor soms te escaleren met een handhavend doel. Knelpunten treden vooral op bij verschillende prioriteiten van stakeholders. Niet altijd hebben alle betrokken stakeholders voldoende kennis en overzicht om een goede afweging te kunnen maken. De knelpunten hebben vaak een financiële achtergrond. Voor deze financiële knelpunten liggen de oplossingen soms over de afdelingsgrenzen heen. Wanneer binnen de organisatie als geheel wel oplossingen kunnen worden gevonden (bijvoorbeeld het organiseren van de kosten én baten bij dezelfde organisatorische eenheid) is opschalen ook een mogelijkheid. Een gemeente geeft aan de financieringsstructuur op dat gebied te zullen wijzigen.

Door belangen van meerdere stakeholders te verenigen kunnen barrières worden doorbroken. Een politicus zegt hierover: *'Door samenwerking met meerdere gemeenten is een innovatieve procesaanpassing mogelijk bij de leverancier met mooie resultaten voor duurzame ontwikkeling. Dit zou bij afzonderlijke aanbestedingen niet zijn gelukt.'* Hierdoor worden de risico's voor innovatie gedeeld, met voor alle partijen voordelen in duurzame ontwikkelingen. Zowel door inkoopmanagers als politici worden verschillende stakeholders benoemd. Hier bestaan naast enkele overeenkomende stakeholders ook aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten. De geïnventariseerde stakeholders staan hieronder geclusterd in interne en externe stakeholders. Opvallend is dat politici vooral de nadruk leggen op externe stakeholders en dan met name op de markt. In de onderstaande opsomming worden hierdoor veel verschillende manieren benoemd waarop de markt de duurzame ontwikkelingsdoelen beïnvloedt. Dit leidt tot een complexe relatie met meerdere interne stakeholders om gelijktijdig meerdere aspecten van beïnvloeding te adresseren. Inkoopmanagers leggen de nadruk juist op interne stakeholders die betrokken zijn in het krachtenveld dat wordt ervaren bij het realiseren van inkoopinitiatieven voor duurzame ontwikkeling.

#### Intern

- Inkoopforum (heeft bestaan tijdens implementeren duurzaam inkopen, maar is inmiddels opgeheven);
- Budgethouders (positieve en negatieve invloed; budgethouder ervaren inkoop soms als last, maar zijn vormen ook een gewetensfunctie voor praktische toepasbaarheid van initiatieven);
- Diensten / vakdirecties (zien inkoop als instrument);
- De gemeenteraad (ambitie beïnvloeding van college, agendasetting en in specifieke gevallen zelfs opdrachtgever).

#### Extern

- Omliggende gemeenten en andere publieke instellingen (schaalvergroting en mogelijk maken van initiatieven en innovaties);
- Provincie en het Rijk (voorbeeld en financiële stimulans);
- NEVI en PIANOo (beroeps- en kennisorganisatie inkoop biedt ondersteuning en instrumenten);
- Bedrijfsleven (zoekt steun en richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord inkopen, kan en moet volgens een gemeente ondersteunen bij invulling van doelstellingen in inkoopinitiatieven, maakt onderdeel uit van de keten van duurzame

ontwikkeling, moet innovatiekracht bieden en beïnvloedt met eigen resultaten het brede duurzaamheidsresultaat van de gemeente).

#### *4.5.2 Positieve factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen*

Politici benoemen in totaal 19 aspecten met een positieve invloed op het bereiken van de doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen, tegen 11 aspecten voor inkoopmanagers. Politici leggen bij de positieve factoren de nadruk op de initiatieven die voldoen aan het ideale scenario. In dat scenario leiden ook de financiële aspecten tot voordelen of in ieder geval niet tot nadelen. Hierbij geven de politici aan dat samenwerking met andere organisaties en een integrale benadering vanuit de eigen organisatie noodzakelijk zijn. Een politicus is voornemens de financiële structuur van de gemeentelijke organisaties aan te passen zodat deze meer mogelijkheden biedt. Het blijft belangrijk om vooraf goede inschattingen te maken en reële doelstellingen te formuleren in inkooptrajecten. Anders wordt de concrete invulling van de aspecten van duurzame ontwikkeling bemoeilijkt. Inkoopmanagers benoemen verschillende factoren die een relatie hebben met het speelveld binnen de eigen organisatie en specifiek op het bewegen van de budgethouders. Een inkoopmanager constateert dat een eigen proactieve opstelling noodzakelijk is. Een andere inkoopmanager is ook bereid om budgethouders de mooie resultaten te laten presenteren, wanneer dat de positie van inkoop ten opzichte van de budgethouders versterkt. Twee gemeenten verspreiden proactief kennis over duurzame ontwikkeling binnen de organisatie om hiermee de motivatie te vergroten. Door inkoopmanagers én politici wordt draagvlak binnen de ambtelijke top en de politiek als een positieve en essentiële voorwaarde gezien. Hiermee houdt ook de factor zichtbaarheid van het initiatief verband. Dit beïnvloedt de bewustwording en het gedrag van burgers, maar stelt de gemeente en politiek ook in staat voortgang te laten zien en een voorbeeldfunctie te vervullen op het gebied van duurzaamheid. Een goed samenspel met bedrijven wordt ook door allen als succesfactor benoemd, waarbij verschillende belangen moeten worden gediend. Bij een gemeente wordt een iets flexibelere invulling van de inkooprichtlijn als positieve factor gezien.

#### *4.5.3 Remmende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen*

Politici benoemen in totaal 10 aspecten met een remmende invloed op het bereiken van de doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen, tegen 12 aspecten voor inkoopmanagers. Politici leggen allemaal de nadruk op de financiële aspecten. Hierbij behoort het onrendabel zijn van het initiatief, maar ook de beperkende financiële structuur binnen de organisatie. Een politicus beschrijft de mogelijke beperkte politieke aandacht voor bijvoorbeeld milieuaspecten, wanneer de maatschappelijke aandacht bij een ander aspect kan liggen, bijvoorbeeld sociale aspecten. Dat heeft vervolgens direct te maken met draagvlak, de succesfactor uit de vorige paragraaf. Een politicus relateert de werkelijke bijdrage van inkoopinitiatieven aan de totale doelstellingen en de sceptische houding die hiervan soms het gevolg is. De markt is volgens politici regelmatig nog onvoldoende ontwikkeld om initiatieven succesvol te kunnen implementeren, maar dat geldt regelmatig ook voor de slagkracht van de eigen organisatie. Daar vormen de trage besluitvorming en een beperkte formulering in combinatie met onvoldoende monitoring voor knelpunten. Inkoopmanagers benoemen verschillende knelpunten gerelateerd aan het speelveld van de duurzame inkoopinitiatieven. Hierbij horen externe invloeden, zoals de zienswijze van betrokkenen, strijdige belangen en het regelmatig laat betrokken worden bij initiatieven. Ook de macht van de budgethouder speelt in de externe invloeden een grote rol, waarbij deze in relatie kan worden gebracht met een veronderstelde risicotoename door duurzame invloeden in inkooptrajecten. Als laatste wordt door een inkoopmanager de kwalitatieve en kwantitatieve beperkingen in de capaciteit van de inkoopafdeling benoemd. Moeizame bewustzijn- en gedragsverandering bij burgers, bedrijven en interne betrokkenen wordt door zowel inkoopmanagers als politici aangedragen. Ook de beperkingen door het te strak hanteren van inkooprichtlijnen wordt door allen benoemd.

## 4.6 Invloed van de verhouding tussen inkoopmanager en politiek

### 4.6.1 Kenmerken verhouding tussen inkoopmanagers en politici

De geïnterviewde politici realiseren zich dat inkoop op twee manieren kan worden bekeken. Eén politicus stelde als voorbeeld de vraag: 'Wie is inkoop? Er zijn wel 100 of misschien wel meer inkopers.' De inkoopfunctie omvat naast de afdeling inkoop, iedereen die een rol heeft in het inkoopproces. Hier horen ook de budgethouders bij. Inkoopmanagers hebben binnen de onderzochte gemeenten relaties met verschillende politici. Er is de politicus die over de portefeuille inkoop gaat, daarnaast zijn er de wethouders die gaan over de verschillende beleidsgebieden, waarmee een relatie met het inkoopbeleid bestaat. Een inkoopmanager geeft hierbij aan met op een na alle politici regelmatig contact te hebben. Een voorbeeld is het inkoopbeleid op social return. Daarvoor spreekt de inkoper met de wethouder die gaat over sociale zaken. Voor inkoopbeleid op economisch gebied, bijvoorbeeld de kansen die de lokale markt wordt geboden bij gemeentelijke inkooptrajecten spreekt de inkoopmanager met de wethouder die gaat over economisch beleid.

Bij geen van de onderzochte gemeenten is sprake van structureel periodiek overleg tussen de inkoopmanager en politici. Het onderlinge contact wordt als relatief beperkt ervaren door de inkoopmanagers en politici. Een inkoopmanager geeft desondanks aan, hoewel ad hoc, toch regelmatig met verschillende politici overleg te hebben. Bij de twee andere gemeenten is het overleg eveneens ad hoc en daarnaast zeer beperkt. De politici zien rapportages ook als een relatie met inkoopmanagers. Rapportage over duurzaamheid loopt over het algemeen via de duurzaamheidsafdeling. Daarnaast wordt behalve de officiële documenten relatief weinig informatie over en weer gedeeld. Toch geven alle geïnterviewde politici en inkoopmanagers aan elkaar vrij goed te kennen. Bij een gemeente komt dit voort uit een professionaliseringsproject van inkoop waar de politicus bij betrokken is. Bij een andere gemeente komt de relatie voort uit de voortrekkersrol van inkoop op het gebied van duurzaamheid en bij de derde gemeente uit een combinatie van het formele en informele netwerk. De relatie bestaat bij een gemeente twee jaar tot enkele jaren in de andere gemeenten. Twee inkoopmanagers geven aan de lijntjes met de politicus als kort te ervaren. En dat zij indien zij daar behoefte aan hebben goed terecht kunnen. Een inkoopmanager beschrijft dat de hiërarchische lijn naar de politicus met de inkoopportefeuille erg lang is. Zaken blijven hangen. Deze inkoopmanager geeft ook aan meer contact te hebben met de verschillende politici die over duurzaamheidsaspecten gaan, dan met de politicus die inkoop in zijn portefeuille heeft. Deze inkoopmanager heeft wel de behoefte aan afstemming en alignment. Inkoopmanagers en politici geven beide aan dat weinig tot geen sprake is van meningsverschillen. De politici binnen de onderzochte gemeenten geven aan dat de inkoopmanagers binnen de kaders van het inkoopbeleid voldoende ruimte en richting hebben.

Inkoopmanagers kunnen de prestaties van de politici vooral beoordelen aan de hand van voortgangsrapportages en de wijze waarop politici omgaan en richting geven aan situaties waarin inkoop er met de budgethouder niet uitkomt. Andersom beoordelen de politici de prestaties van inkopers en inkoopmanagers op verschillende manieren. Dit kan via de verschillende monitoren, beleidsnotities, aan de hand van grote projecten die onder de aandacht van het college komen of aan de hand van opgetreden knelpunten in bijvoorbeeld doelafstemming die worden geëscaleerd naar de politiek. Geen van de politici en inkoopmanagers geven aan problemen met deze situatie te hebben.

### 4.6.2 Invloed van de verhouding inkoopmanagers en politici op duurzaamheidsinitiatieven

Politici verwachten integraal en creatief denken van inkoopmanagers en inkopers. Inkopers hebben en ervaren hiermee veel beleidsvrijheid in het adviseren over de optimalisatie van de concurrerende beleidsdoelen. Inkoopmanagers en politici zitten grotendeels wel op één lijn, toch is de politiek erg ambitieus en willen politici soms verder gaan dan wat in de inkooppraktijk als haalbaar wordt ervaren. Deze haalbaarheid wordt bepaald door de markt en hoe de praktische waarde wordt ervaren door budgethouders en vakafdelingen. Twee inkoopmanagers geven aan dat het onduidelijk is welke wethouder doorslaggevend is in het geval van concurrerende doelen, waarbij er verschillende belangen bij betrokken politici spelen. Dit is volgens een inkoopmanager niet noodzakelijkerwijs de politicus die over de inkoopportefeuille gaat. Veel inkoopbeslissingen worden ook buiten de inkoopafdeling genomen. Een inkoopmanager beschrijft dat door politici weinig afstemming plaatsvindt met de andere besluitvormers in de inkoopfunctie op inkoopbeleidsgebied. Dit moet door inkoop met deze budgethouders worden vormgegeven in de vorm van een adviesfunctie. Vaak hebben de budgethouders dan het laatste woord in de uiteindelijke keuze.

De politici van de drie gemeenten geven de sturing op duurzame ontwikkeling door inkoop via de kaders van het inkoopbeleid en het duurzaamheidsprogramma. Er wordt weinig direct gestuurd op de beschikbare rapportages. De politici sturen incidenteel door 'erbij te zijn'. Hiervoor worden door zowel inkoopmanagers als politici voorbeelden genoemd, zoals bijeenkomsten voor betrokkenen binnen de eigen organisatie en met ondernemers in de regio. Op verzoek en situationeel wordt verder gestuurd door politiek. Daar is bijvoorbeeld sprake van bij escalaties of bij afstemming van optimalisatie van concurrerende doelen. Deze sturing wordt door de politiek als effectief en voldoende beschouwd. Politici zien hun eigen rol als bruggenbouwer en facilitator. Door inkoopmanagers wordt dit deels bevestigd, maar bestaat ook behoefte aan aanvullende betrokkenheid. Bij een gemeente komt dit doordat de lijnen met de eigen portefeuillehouder nog beperkt ontwikkeld zijn. Er is daar te weinig beeld over de doelen van de politiek, vooral in de gevallen waar doelen concurrerend zijn en dus situationeel beoordeeld moet worden. Deze inkoopmanager benoemt tevens dat de mogelijkheden van inkoop om te ondersteunen in politieke doelen nog onvoldoende worden benut. Sturing hoeft niet door de eigen portefeuillehouder plaats te vinden. Bij alle gemeenten wordt aanvullende sturing gezien als hulpmiddel in de relatie met de eigen budgethouders.

Binnen alle drie de gemeenten is sprake van aanzienlijke beleidsvrijheid voor inkoopmanagers. Deze ontstaat door het geringe contact, de brede kaders en het doel tot een optimale afstemming te komen, welke subjectief te beoordelen is. Daarnaast ligt de ambitie van de onderzochte gemeenten hoger dan de normen in de landelijke monitoren. De grootte van de beleidsvrijheid is opvallend in relatie tot de alignmentbehoefte van een van de onderzochte gemeenten en de moeilijk te definiëren doelstelling om te komen tot een 'optimale verhouding' van duurzaamheidsdoelen binnen inkooptrajecten. De beleidsvrijheid wordt deels beheerst door de relatie met de budgethouder. Echter, hier schuilt ook het gevaar van overbeïnvloeding door het inbrengen van prioriteiten door de budgethouder. Een politicus vertelt over de positie van inkoop en de budgethouder: *'Inkoop binnen de gemeente heeft ten opzichte van de rol van inkoop binnen het bedrijfsleven veel minder macht. Het model binnen de gemeente is 'ouderwets', vooral ten aanzien van integrale verantwoordelijkheid van beleidsafdelingen. Het is makkelijker om een centrale inkoopafdeling te hebben die duurzaamheidsbeslissingen neemt voor de toepassing in aanbestedingen. Dit ligt nu bij budgethouders en dat is verder weg. De budgethouders hebben andere prioriteiten en daar ligt de primaire focus vaak niet op duurzaamheid.'* In de gevallen dat verschillende doelen worden nagestreefd door politici en inkoopmanagers is vaak sprake van een extra stakeholder: de budgethouder of vakafdeling. Deze heeft soms andere prioriteiten binnen zijn speelveld en daarmee wordt inkoop in de praktijk geconfronteerd. Het is dan aan inkoop om binnen de kaders te komen tot optimalisatie van de verschillende prioriteiten en de budgethouder of vakafdelingen hierin mee te nemen. In gevallen waarin er op dat speelveld niet tot een acceptabel resultaat kan worden gekomen kan er worden geëscaleerd via de hiërarchische lijn die uiteindelijk kan leiden tot de politici. Hierdoor spelen politici hierin regelmatig een rol.

## 4.7 Conclusies

De onderzochte gemeenten nemen veel en verschillende initiatieven op inkoopgebied om duurzame ontwikkeling te stimuleren. Tussen de gemeenten zitten hierin verschillen, maar ook veel overeenkomsten. Veel initiatieven zijn gericht op zichtbaarheid en daarmee op beïnvloeding van burgers en bedrijven in de gemeente die de uiteindelijke duurzame ontwikkeling moeten realiseren. De doelstellingen kunnen worden ondergebracht in drie thema's van duurzame ontwikkeling: milieu-, sociale en economische aspecten. Voor de initiatieven bestaat vanuit de politici het doel van het combineren van de drie aspecten, zodat werkelijke duurzame ontwikkeling ontstaat. Voor inkoopmanagers is dit regelmatig moeilijk te realiseren, vanwege de conflicterende belangen van verschillende interne- en externe betrokkenen, waaronder de interne budgethouders. In de relatie met de verschillende politici bestaat veel beleidsvrijheid voor de inkoopmanager om tot werkelijke duurzame initiatieven te komen. Tegelijk hebben inkopers vanuit het belang van de politici bij het thema de wens en de mogelijkheid om politici actief te betrekken in beleidsuitvoering, knelpunten te overkomen en daarnaast de verwachtingen van de politici te managen. Dit levert wisselende resultaten op, maar heeft met een actief stakeholdermanagement veel potentieel.



## 5 Conclusies

### 5.1 Conclusies

Bij inkopen in de publieke sector worden duurzaamheidsinitiatieven bij vrijwel alle organisaties door inkoop in meer of mindere mate toegepast. Toch is er nog veel te leren over de wijze waarop inkoop kan worden ingezet om duurzame ontwikkeling te stimuleren (McCrudden, 2004 en Loader, 2007). In tegenstelling tot private inkopers worden publieke inkopers geconfronteerd met een myriade van verdeelde loyaliteiten gebaseerd op de aanwezigheid van zowel directe als indirecte opdrachtgevers wiens doelen vaak conflicterend zijn (McCue en Prier, 2007). Murray (2010) benoemt hierin specifiek de rol de politiek, een belangrijke stakeholder die in onderzoeken nog lang niet altijd de aandacht krijgt die het verdient. Met het onderzoek van Preuss (2009) binnen de lokale overheid in Engeland is een eerste aanzet gegeven voor het onderzoek naar de wijze waarop de overheid de inkoopfunctie gebruikt om duurzame ontwikkeling te stimuleren. In dit onderzoek wordt naast het perspectief van de inkoopmanagers ook het perspectief van de politici betrokken samen met de kenmerken van de onderlinge relatie. Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

*Op welke wijze zet de lokale overheid de inkoopfunctie in om duurzame ontwikkeling te stimuleren en wat is de rol van de verhouding tussen inkoopmanager en de politiek.*

#### Deelvragen

1. Welke initiatieven worden door de lokale overheid genomen op inkoopgebied om duurzame ontwikkeling te stimuleren?
2. Welke doelen wil men met deze initiatieven bereiken?
3. Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet behalen van de doelstellingen?
4. Welke invloed heeft de verhouding tussen inkoopmanager en politiek op de duurzaamheidsinitiatieven van de lokale overheid op inkoopgebied?

#### Ad 1. Initiatieven

Door gemeenten worden veel verschillende inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling ondernomen, van inkoopprojecten tot inkoop- en beoordelingsmethodieken. Inkoopmanagers lijken hierbij vaker aandacht te hebben voor de interne organisatie, terwijl politici projecten belangrijk vinden die gericht zijn op zichtbaarheid en daarmee op beïnvloeding van de burger. Initiatieven hebben betrekking op milieubescherming, sociale zaken, economische (regionale) ontwikkeling en er zijn overkoepelende initiatieven.

#### Ad.2 Doelen

Opvallend is dat de meeste initiatieven inspanningsgericht zijn (vertaald in beleidsdocumenten) en niet resultaatgericht. De bijdrage van de initiatieven is dan ook moeilijk kwantificeerbaar en leidt daardoor zelden tot sturing of beleidsevaluatie. De vraag of de duurzaamheidsdoelen uiteindelijk zijn gerealiseerd, kan alleen met de nodige terughoudendheid worden beantwoord. Percepties en meningen spelen een belangrijke rol in de oordeelsvorming over de effectiviteit van initiatieven. De doelen kunnen worden onderverdeeld in duurzaam inkopen, aandacht voor de milieu- en sociale aspecten, stimulering van de lokale economie, verantwoorde besteding van publieke gelden en overkoepelend wordt commitment aan landelijke standaarden benoemd. De verschillen tussen de onderzochte gemeenten ontstaan vooral in de wijze waarop de verschillende doelen gecombineerd zijn tot integrale initiatieven.

#### Ad. 3 Succesbepalende factoren

Initiatieven die als succesvol zijn bestempeld, blijken concrete doelen te hebben, terwijl de minder succesvolle initiatieven een gebrek aan duidelijke en reële doelen vertoonden. Het gebrek aan concrete doelen en bijbehorende sturing wordt als sterk beperkend aangemerkt. Voor politici worden succesvolle initiatieven gekenmerkt door een grote zichtbaarheid (voor burgers), maatschappelijke aandacht en een breed draagvlak. Om tot succesvolle initiatieven te komen blijkt het een noodzakelijke voorwaarde te zijn dat diverse stakeholders dezelfde prioriteiten hebben. In de praktijk blijkt de budgethouder vaak andere prioriteiten te hebben dan die op het gebied van duurzaamheid. Het is dan ook niet de rol van de politiek of van inkoop die belemmerend werkt op duurzaamheidsinitiatieven, maar de rol van de budgethouders. Budgethouders hebben

geregeld geen primaire focus op duurzaamheid. De markt is volgens politici regelmatig onvoldoende ontwikkeld om innovatieve duurzame initiatieven succesvol te kunnen implementeren. Ook de slagkracht van de eigen organisatie kan beperkend werken door trage besluitvorming en wanneer de gemeentelijke financiële systematiek onvoldoende over afdelingsgrenzen heen is georganiseerd.

#### Ad.4 Verhouding inkoop-politiek

Inkoopmanagers hebben binnen de onderzochte gemeenten, allen relaties met verschillende politici, maar er vindt geen structureel periodiek overleg plaats. Politici verwachten integraal en creatief denken van de inkoopmanagers en zijn van mening dat zij binnen de kaders van het inkoopbeleid voldoende ruimte en richting hebben om duurzame initiatieven te ontwikkelen en te realiseren. Inkoopmanagers hebben in de praktijk zowel een informatievoorsprong als een -achterstand op de politici. De informatieachterstand bestaat uit de behoefte van inkoopmanagers om de achterliggende zienswijzen en belangen van politici ten opzichte van de doelen exact te begrijpen. Dit helpt in de tradeoffs tussen de verschillende doelen. De informatievoorsprong van de inkoopmanagers leidt tot informatie asymmetrie. Hierdoor hebben en ervaren inkopers beleidsvrijheid in het adviseren aan haar interne klanten over de optimalisatie van de concurrerende beleidsdoelen. De politiek is hierin volgens inkoopmanagers ambitieus en wil soms verder gaan dan wat door de andere stakeholders als haalbaar wordt ervaren. Deze ambitie wordt echter wel gedeeld door de inkoopmanager, er is geen sprake van belangentegenstellingen ten opzichte van de duurzaamheidsdoelen. De politieke ambities zijn voor inkoopmanagers echter regelmatig moeilijk te realiseren, vanwege de invloed van een groot aantal interne- en externe stakeholders. Tussen de onderzochte gemeenten bestaan grote verschillen in de genoemde stakeholders. Opvallend is dat politici vooral de nadruk leggen op externe stakeholders en dan met name op de markt. Inkoopmanagers leggen juist de nadruk op interne stakeholders die betrokken zijn in het krachtenveld dat wordt ervaren bij het realiseren van inkoopinitiatieven voor duurzame ontwikkeling. Hier is sprake van een controleprobleem, omdat de politici niet kunnen volgen en beoordelen welke keuzes de inkoopmanagers specifiek per project maken. Inkoopmanagers kiezen bij concurrerende doelen vaker vanuit redelijkheid voor de argumenten en zienswijze van de budgethouder, dan voor het volledig nastreven van de politieke doelen. Een inkoopmanager noemt dit de functie van het vertalen van de duurzaamheidsambitie naar de praktijk. Bij de inkoopmanager kan vanwege zijn positie in de belangenafweging en het bestaan van het controleprobleem een moreel risico optreden, waarbij de eigen belangen worden nagestreefd. De inkoopmanager is hierbij aantrekkelijk voor beïnvloeding. Hierbij vormt de vaak adviserende in plaats van besluitvormende rol van inkoopmanagers slechts een kleine beperking.

## 5.2 Discussie

### 5.2.1 Doelen

De aanwezigheid van doelen helpt volgens Brammer en Walker (2011) in grote mate de betrokkenheid te vergroten voor de toepassing van duurzaamheidscriteria bij inkopen. De resultaten van dit onderzoek onderschrijven deze stelling. De onderzochte gemeenten hebben allemaal op gemeentelijk- en inkoopniveau doelen gesteld. Deze doelen zijn echter niet kwantificeerbaar. Hierdoor is het niet goed mogelijk om op objectieve wijze te kunnen vaststellen of initiatieven aan de bedoelingen hebben voldaan. Byggeth en Hochschorner (2006) wijzen ook op de problemen rond de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van milieukarakteristieken van producten en diensten.

Het onderzoek bevestigt de zoektocht van lokale overheidsorganisaties naar monitoringsinstrumenten om de realisatie ten opzichte van de doelen te beoordelen. Het belang van monitoring wordt onderkend, evenals de constatering dat er veel verschillende instrumenten in gebruik zijn die geen van allen een betrouwbaar integraal beeld geven. Hoewel er wel gelijksoortige monitoringssystemen worden toegepast die vaak zijn gebaseerd op landelijke standaarden is het vertrouwen in deze systemen beperkt. De resultaten van dit onderzoek liggen in lijn met het waarden analysemodel van Erridge (2007), waarin wordt ook gewezen op de rol van stakeholders en de problemen om tot een optimale verhouding van doelen te komen. Met dit model worden bredere inkoopdoelen gecombineerd met duurzaamheidsdoelen en in verband gebracht met stakeholders.

### 5.2.2 Initiatieven

De gevonden initiatieven en doelen in dit onderzoek laten zich het beste categoriseren met de indeling van Preuss (2009). In de inkoop beleidsdocumenten wordt deze hoofdingeling ook toegepast om de inkoopdoelen



en initiatieven te ordenen. Het onderzoek heeft geen resultaten op het gebied van initiatieven opgeleverd die niet in dit model, maar wel specifiek in de vijf dimensies van het PSR model van Brammer en Walker (2011) passen. Dit kan te maken hebben met de oorsprong van het PSR model in de private sector. De stelling dat duurzaamheidsdoelen onderling concurrerend en strijdig kunnen zijn met centrale overheidsdoelen (Preuss, 2009) wordt vooral door de inkoopmanagers in dit onderzoek bevestigd. Zichtbaarheid en maatschappelijk draagvlak zijn belangrijke punten voor politici. Politici stellen dat bij enige vorm van strijdigheid het initiatief geen doorgang mag vinden. Deze opvatting is in lijn met de stelling van Carter en Rogers (2009) dat 'ware' duurzaamheid zich bevindt in het koppelvlak van de drie factoren. Initiatieven die aan deze voorwaarden voldoen blijken dan ook met meest succesvol.

### *5.2.3 Factoren bij succesvolle initiatieven*

De initiatieven die de politici in dit onderzoek benoemen lijken meer gericht op grotere externe zichtbaarheid terwijl door inkopers veel aandacht is voor interne aspecten. Dit gegeven komt slechts beperkt terug in het onderzoek van Preuss (2009), maar is blijkaar toch een belangrijk aspect. Uit dit onderzoek is gebleken dat de meeste succesvolle initiatieven de verschillende duurzaamheidsaspecten combineren. Ook worden de succesvolle initiatieven gemeten, hoewel vaak eenmalig is en gericht op de afgesproken inspanning of criteria. Daarnaast is het opvallend dat de politiek kennelijk op de hoogte is van de initiatieven en er ook erg vaak bij betrokken is.

### *5.2.4 Factoren bij minder succesvolle initiatieven*

Veel van de remmende factoren bestaan uit het ontbreken van de aspecten bij de succesfactoren. Zo is het gebrek aan politieke betrokkenheid en zichtbaarheid een remmende factor die ook blijkt uit de selectie van voorbeelden door politici. Ook worden onduidelijke formuleringen met vaak een onduidelijke of ontbrekende monitoring als gevolg. Inkoopmanagers richten zich hier op ondersteunende en implementatiegerichte activiteiten die betrekking hebben op het eigen krachtenveld. Financiële aspecten worden niet genoemd terwijl dit in de bepalende factoren en in de literatuur als een van de belangrijkste factoren wordt benoemd. Daarentegen komen de conflicterende belangen net als in de literatuur (Brammer en Walker, 2009; Walker en Brammer, 2010; Gunther en Scheibe, 2006; Bos-Brouwers et al. 2010 en Loader, 2007) sterk naar voren.

### *5.2.5 Bepalende factoren*

De geïnventariseerde bepalende factoren in bijlage IV komen in grote mate overeen met de inventarisatie vanuit de literatuur in bijlage V. Uit dit onderzoek is een uitgebreide opsomming gekomen die elementen uit verschillende voorgaande onderzoeken combineert en op een aantal punten nader toelicht. Uit dit onderzoek springen een aantal elementen nadrukkelijker naar voren als meest bepalend:

- Politieke betrokkenheid (draagvlak, prioriteit en sturing);
- Aansluiting van inkoopinitiatieven bij de strategie (beantwoording aan meerdere doelen zonder conflicten);
- Transparantie (naar zowel interne budgethouder als de markt en inkoop Samenwerkingsverbanden);
- Proactieve inkoopafdeling (professioneel en bevlogen).

De bepalende factoren die in dit onderzoek zijn geïnventariseerd kunnen vanwege de gelijkheid met de al bekende factoren uit de literatuur worden gekoppeld aan de vier ondersteunende factoren voor het bereiken van duurzaamheid (Carter en Rogers, 2008): strategie, cultuur, transparantie en risicomanagement. Deze elementen bieden een alternatief perspectief met een verbinding naar organisatieverandering.

### *5.2.6 Verhouding inkoopmanager en politici*

Inkoop blijkt in de praktijk van de onderzochte gemeenten ver van de politiek te staan en wordt (te) weinig structureel betrokken bij doelformulering. Inkoopmanagers hechten groot belang aan de rol van politici in duurzame inkoopinitiatieven. De relatie tussen inkoopmanagers en politici is onderzocht vanuit de principaal agent theorie. De inkoopmanagers worden in dit kader gezien als de agenten die taken ondernemen namens de principalen (politici). Hierbij is een vorm van beslissingsbevoegdheid gedelegeerd naar de agent. Deze theorie gaat er vanuit dat een belangenconflict bestaat tussen de beide partijen en dat sprake is van informatie asymmetrie. De theorie is toepasbaar op de relatie tussen de inkoopmanagers en politici. De informatie asymmetrie ontstaat door beperkte monitoring in combinatie met beperkte contacten. Inkopers lijken echter geen misbruik te maken van hun informatievoorsprong, omdat er geen sprake is van belangentegenstelling ten opzichte van de duurzaamheidsdoelen. Wel blijkt dat politici meer oog hebben voor de belangen van externe stakeholders en dat inkoop meer oog heeft voor de belangen en posities van interne stakeholders. Inkopers

genieten hierin een zekere beleidsvrijheid en er bestaat een controle probleem, waarbij de politici niet precies kunnen volgen en beoordelen welke keuzes de inkoopmanager maakt. De inkoopmanagers zijn als sturingsmaatregel wel gebonden aan de beperkte mogelijkheden binnen de functionele structuur en de wet- en regelgeving. Dit bestaat bijvoorbeeld uit het bepalen van een optimale verhouding tussen verschillende doelen binnen het eigen complexe speelveld. De risico's die zich op basis van het controle probleem voor kunnen doen, leiden tot het morele risico waarin de inkoper zijn eigen belangen kan laten prevaleren. Omdat de belangentegenstelling beperkt is en de inkoper in veel gevallen ondersteunend werkt en geen direct belanghebbende is van een inkoopresultaat, lijken de risico's zich binnen de onderzochte gemeenten echter nauwelijks te manifesteren.

Uit het onderzoek is gebleken dat in geval van concurrerende belangen vaker de afweging wordt gemaakt ten gunste van de budgethouder dan ten gunste van de politiek. Deze afweging bestaat uit verschillende factoren, waarbij de praktische bruikbaarheid in de praktijk en de financiële component zeer zwaar meewegen. Wanneer deze beleidsvrijheid door de inkoopmanagers niet zou worden benut, zou dit kunnen leiden tot producten en diensten die volledig voldoen aan de duurzaamheidsambitie van de politici, maar niet praktisch bruikbaar zijn of veel duurder dan iets minder duurzame initiatieven. De inkoopmanager heeft daarmee een zeer belangrijke rol in het succes van een duurzaamheidsinitiatief. Dit is opmerkelijk, omdat er vanuit de principaal agent theorie wordt verondersteld dat de agent risicomijdend is. In dit geval neemt de inkoopmanager in het afwegingproces juist een risicovolle positie in. Dit leidt in de praktijk tot een worsteling. Veel inkoopmethodieken, formuleringen en wet- en regelgeving zijn risicomijdend, terwijl voor het bereiken van een optimale verhouding meer flexibiliteit in deze instrumenten nodig is. Deze worsteling wordt versterkt, doordat inkoopmanagers regelmatig een adviserende rol hebben in plaats van een bepalende rol met doorzettingskracht. Tenslotte zijn er vanuit de principaal agent theorie twee risico's gekoppeld aan de rol van de inkoopmanager. Ten eerste kan de inkoopmanager bij het verkrijgen van onvoldoende juiste informatie een verkeerde afweging maken. Het betrekken van de juiste informanten is daarmee essentieel. Daarnaast kan de inkoopmanager bewust worden beïnvloedt door belanghebbenden. In dit laatste geval is er sprake van een moreel risico. Inkoopers en politici kunnen voordelen behalen door intensiever contact. Voor politici leidt dit tot sturing door informatie. Voor inkoopers leidt dit tot betere afwegingen.

Uit het onderzoek blijkt dat er een derde partij is die een belangrijke rol speelt, die ook negatief kan uitpakken op initiatieven op het gebied van duurzaamheid. Dit is de budgethouder. Wanneer de budgethouder in de theorie wordt betrokken als agent van politiek of zelfs de inkoopmanager, manifesteren de effecten en risico's zich duidelijk. Het ontwijkprobleem wordt door budgethouders geïllustreerd door de vele inkoopinitiatieven die buiten inkoop om gaan. Van het afwijkprobleem is sprake wanneer door budgethouders andere prioriteiten worden gesteld dan de duurzaamheidsdoelen. Deze effecten kunnen leiden tot twee risico's, waarvan de nadelige selectie niet is aangetroffen. Wel worden bij de stakeholders voorbeelden van morele risico's gevonden. De belangrijkste is dat vooral volgens de inkoopmanager, te veel macht ligt bij de budgethouders. Hierdoor worden vanuit het inkooperspectief regelmatig niet de optimale beslissingen genomen of wordt inkoop niet eens betrokken bij inkoopinitiatieven. Hierdoor ontstaat inefficiëntie welke leidt tot kosten, maar deze zijn in dit onderzoek niet nader te kwantificeren. Deze conclusie sluit aan bij de conclusies van Van Puyvelde et al. (2011) die stellen dat het in non-profit organisaties vaak onduidelijk is wie nu de principaal is. Het zou zelfs breder getrokken kunnen worden naar stakeholderniveau. Omdat deze verschillende belangen hebben is een uitbreiding van de principaal agent theorie naar de stewardship theorie noodzakelijk, zodat deze relaties theoretisch in kaart kunnen worden gebracht (Hill en Jones, 1992; Caers et al, 2006 en Van Puyvelde et al, 2011). Het is gezien deze complexiteit opmerkelijk dat inkoop bij de onderzochte gemeenten bij een aanzienlijk aantal inkoopinitiatieven niet betrokken wordt.

### **5.3 Aanbevelingen voor de praktijk**

De inkooppraktijk op het gebied van duurzame ontwikkeling is gebaat bij de ontwikkeling en het gebruik van doelen. Hiervoor is het waarden analysemodel van Erridge (2007) een mooi uitgangspunt. Dit model brengt de duurzaamheidsdoelen in verband met aspecten die voor interne en externe belanghebbenden belangrijk zijn. Hier worden de doelen in verband gebracht met de bredere duurzaamheidsdoelen, vindt er onderlinge afstemming plaats en worden deze meer gericht geformuleerd. Hierbij zou de principe gebaseerde aanpak beschreven door Pope et al. (2004) een ondersteunend element kunnen zijn richting beleidsdocumenten. Deze principes zijn afgeleid van de totale duurzaamheidsbenadering in plaats van de doelen per

duurzaamheidsaspect. Dit stimuleert volgens Pope et al. (2004) daardoor integraal denken in plaats van denken in concurrerende doelen. Het model kan tot op project- of initiatiefniveau worden gedetailleerd.

Ook op het gebied van de initiatieven is een modelmatige benadering interessant. Hoewel een groot aantal geïnventariseerde initiatieven door twee of alle onderzochte gemeenten wordt toegepast, is het interessant om te onderzoeken of de initiatieven ook binnen gemeenten kunnen werken waar dat nu nog niet wordt toegepast. Brammer en Walker (2011) concluderen namelijk dat de praktijk van duurzaam inkopen blijft veranderen en dat van elkaar leren voordelen heeft voor iedereen. Dit pleit voor een continue uitbreiding, actualisering en publicatie van het model met inkoopinitiatieven. Het inkoopinitiatieven model van Preuss (2009) is geschikt voor ordening en onderlinge uitwisseling. Het model kan hiervoor met een extra categorie 'integrale initiatieven' worden uitgebreid, omdat de meeste ontwikkeling in de nabije toekomst in deze categorie wordt verwacht. Het verdient tevens aanbeveling om de doelen die met de inkoopinitiatieven worden nagestreefd ook in het model op te nemen in een extra kolom.

Voor het omgaan met succesbepalende factoren is in de praktijk een integrale aanpak aan te bevelen. Dit vraagt een andere benadering dan het denkkader waarin alleen de succes- en remmende factoren zijn geïnventariseerd. De bepalende factoren, zoals draagvlak van de ambtelijke- en politieke top, financiële systematiek en de formulering van duurzaamheidsaspecten komen allen terug in meerdere van de vier ondersteunende factoren van Carter en Rogers (2008) in tabel 10. Hiermee is de organisatie in staat om als geheel te verbeteren op het gebied van duurzame ontwikkeling in plaats van geïsoleerd aan deelthema's te werken met het risico dat aan noodzakelijke voorwaarden niet wordt voldaan.

Tabel 10: Vier ondersteunende factoren voor duurzame ontwikkeling door inkoop

---

Strategie:	Duurzaamheidsinitiatieven hecht verbinden moet zijn met de organisatiestrategie in plaats van verschillende losse projecten en programma's die los van elkaar worden bestuurd;
Cultuur:	De organisatiecultuur en zienswijzen moeten aansluiten bij de strategie;
Transparantie:	Actieve verbinding met interne en externe stakeholders met als doel processen te verbeteren, medewerking veilig te stellen en een breder leveranciersbestand aan te moedigen in te schrijven op overheidsopdrachten;
Risicomanagement:	Het vermogen van een organisatie om haar economische, milieu en sociale risico's in te schatten en te managen.

Professioneel stakeholdermanagement lijkt een kritische bepalende factor te zijn binnen de complexe inkoopomgeving en daarop kunnen gemeenten gericht inspelen. In het onderzoek zijn diverse stakeholders beschreven, maar er bestaan grote verschillen tussen de stakeholders die gemeenten benoemen. Daarom is het interessant om de stakeholders nadrukkelijk te inventariseren vanuit inkoop- en politiek perspectief en resultaten tussen gemeenten te delen. De inventarisatie in dit onderzoek biedt een bescheiden startpunt. Door het integreren van de perspectieven van inkoop en politici en hier vervolgens bewust en proactief mee om te gaan in inkoopinitiatieven op het gebied van duurzame ontwikkeling zal naar verwachting een positieve bijdrage leven aan het ontwikkelen van nieuwe initiatieven en aan de resultaten van deze initiatieven. Door belangen van meerdere stakeholders te verenigen kunnen tevens barrières worden doorbroken. Hiervoor is het nodig dat in de inkoopinitiatieven meerdere doelen, zoals financiële aantrekkelijkheid, zichtbaarheid, milieu- en sociale aspecten worden geadresseerd. Dit leidt wel tot een complexe relatie met de stakeholders om gelijktijdig meerdere aspecten van beïnvloeding te adresseren. Hierbij is het belangrijk dat meerdere stakeholders positieve effecten van het initiatief ondervinden.

De inkoopmanager kent in zijn relatie met de politici een ruime beleidsvrijheid die vervolgens met een combinatie van inspanningsgerichte instrumenten en resultaatgerichte ambitie is ingevuld. Het verdient aanbeveling om deze relatie nader te formaliseren en daarin ook de informatie uitwisseling te betrekken. Dit geeft de inkoopmanagers meer instrumenten en positie om de resultaatgerichte ambitie in te vullen. Ook biedt dit instrumenten om een effectieve relatie met de verschillende stakeholders aan te gaan en deze te plaatsen binnen de afgesproken kaders.

## 5.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Een belangrijke beperking in het onderzoek ligt in het aantal betrokken gemeenten en de respondenten binnen de gemeenten. Ten aanzien van het aantal gemeenten zou het interessant zijn om de resultaten van dit onderzoek te toetsen bij een groter aantal gemeenten en hierbij te bekijken of er een relatie bestaat met de duurzaamheidsprestaties en de kenmerken van deze gemeenten. Tegelijk is het interessant om binnen deze gemeenten meer respondenten te betrekken, zoals budgethouders, vertegenwoordigers uit de werken sector, programmamanagers duurzame ontwikkeling en meerdere politici. Voor deze onderzoeksvragen lijkt een surveyonderzoek het meest geschikt.

Ten aanzien van de succesbepalende factoren zijn de bestaande inventarisaties geschikt voor toetsing doormiddel van een surveyonderzoek. Hierbij is het interessant om de verbinding te leggen met de vier ondersteunende factoren van Carter en Rogers (2009) door te onderzoeken in welke mate deze volgens de respondenten bijdragen aan het oplossen van de knelpunten en het stimuleren van de positief scorende elementen. Hierbij kan gevraagd worden naar ervaringen met recente initiatieven binnen de vier ondersteunende factoren, maar ook naar de visie van de verschillende respondenten op het belang van de ondersteunende factoren. Ook kan vanuit de invalshoek van verandermanagement worden onderzocht in welke mate deze vier ondersteunende factoren gecombineerd met de leiderschapstheorie bijdragen aan het verbeteren van de prestaties op het gebied van duurzame ontwikkeling doormiddel van inkoop en welke praktische aanbevelingen hiervoor zijn te doen voor de inkooppraktijk. Wanneer deze perspectieven worden gecombineerd ontstaat een basis voor longitudinaal onderzoek.

De perspectieven van de politiek en de inkoopmanager en hun relatie is zeer interessant gebleken. Tegelijk blijken meer stakeholderrelaties van grote invloed te zijn op de duurzame inkoopprestaties. Deze zijn te complex om in één op één principaal agent relaties te beschrijven. Dit pleit voor nader onderzoek naar de onderlinge relaties en de belangen van de verschillende stakeholders. De stewardship theorie kan hierin als doorontwikkeling van de principaal agent theorie ondersteunen. Het onderzoek heeft helaas geen antwoord kunnen geven op de vraag van Carter en Jennings (2004) naar hoe inkoopmanagers omgaan met tradeoffs tussen doelen en hoe zij hierin keuzes maken. Wel is duidelijk geworden dat het omgaan met stakeholders en hun belangen hier een grote rol speelt. Dit zou een invalshoek kunnen zijn voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is getracht op basis van de ervaringen van de drie best scorende gemeenten op het gebied van duurzame ontwikkeling een beeld te verkrijgen van de wijze waarop inkoop wordt ingezet bij duurzame ontwikkelingen vanuit de perspectieven van inkoopmanagers en politici. Het onderzoek heeft hierin enkele interessante inzichten opgeleverd. Tegelijk moeten de beperkingen van dit onderzoek in ogenschouw worden genomen. Als eerste is ten aanzien van de interne validiteit in het onderzoek gebleken dat een groot aantal stakeholders betrokken is bij duurzame inkoopinitiatieven. Deze stakeholders zijn niet nauwkeurig in beeld gebracht en hiermee is ook niet gesproken. In het bijzonder zijn in dit kader de budgethouders te noemen die een grote invloed wordt toebedeeld en die regelmatig inkooptrajecten zonder bemoeienis van de centrale inkoop afdeling ondernemen. Hierbij moet tevens worden benoemd dat de kaders voor de betrokken inkoopmanagers vooral liggen in de sfeer van het inkopen van 'diensten en leveringen' en dat het inkopen van 'werken' grotendeels buiten beschouwing is gebleven. In het onderzoek is geconstateerd dat meerdere politici betrokken zijn bij het inkoopproces en op het hoogste niveau ook een rol hebben in de afstemming tussen concurrerende doelen. Het is helaas in dit onderzoek slechts gelukt om één politicus per gemeente te interviewen. Door zowel de inkoopmanager als de politicus te interviewen is er sprake van triangulatie op de eerste drie onderzoeksvragen, echter deze geldt niet op de onderzoeksvraag naar de verhouding tussen hen. Er zijn diverse inventarisaties gemaakt van thema's, zoals doelen, initiatieven en factoren die invloed hebben op het bereiken van de doelen. Deze zullen door de breedte van het onderzoek, het aantal respondenten per gemeente en de spreiding van informatie in documenten een indicatief, maar geen uitputtend beeld geven. Ten aanzien van de externe validiteit moet worden opgemerkt dat dit onderzoek is uitgevoerd bij koploper gemeenten. De resultaten zijn daarom niet representatief voor de inkooppraktijk van alle lokale overheidsorganisaties. Tenslotte zijn er beperkingen ten aanzien van de betrouwbaarheid. Hoewel de interviews volgens een vast protocol zijn afgenomen en bij de verwerking verschillende modellen als ondersteuning behulpzaam zijn geweest, blijft er sprake van interpretatie door de onderzoeker. Dit kan zich uiten in de categorisering en de waardering van de input.

## Literatuurlijst

- AgentschapNL (2011), Handleiding duurzaam inkopen, opgesteld in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ageron, B., Gunasekaran, A. en Spalanzani, A., (2011), "Sustainable supply management: An empirical study", International journal of production economics, doi:10.1016/j.ijpe.2011.04.007.
- Albano, G. L. en Sparro, M., (2010), "Flexible strategies for centralized public procurement", Review of economics and institutions, Vol. 1, No. 2, Art. 4.
- Boerkamp, T., (2009), "Het organiseren en sturen van re-integratieactiviteiten: Een casestudy naar sturingsmechanismen door de gemeente Almelo", Uitgevoerd in opdracht van Nautus, Universiteit Twente.
- Bos-Brouwers, H., van Ginneke, A., Moratis, L. en Cochius, T., (2010), "Onderzoek succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoeften van Nederlandse Gemeenten rond MVO stimulerings, verduurzaming van de bedrijfsvoering en duurzaam inkopen", In opdracht van AgentschapNL, Nyenrode business universiteit.
- Brammer, S. en Walker, H. (2011), "Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 31, No. 4, pp. 452-76.
- Byggeth, S. en Hochschorner, E., (2006), "Handling trade-offs in Ecodesign tools for sustainable product development and procurement", Journal of Cleaner Production, Vol. 14, pp. 1420-30.
- Caers, R., Du Bois, C., Jegers, M., De Gieter, S., Schepers, C. en Pepermans, R., (2006), "Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis", Nonprofit management & leadership, Vol. 17, No. 1, pp. 25-47.
- Carter, C. and Jennings, M. (2004), "The role of purchasing in corporate social responsibility: a structural equation analysis", Journal of Business Logistics, Vol. 25 No. 1, pp. 145-86.
- Carter, C., (2004), "Purchasing and social responsibility: a replication and extension", The journal of supply chain management, Vol. 40, No. 4, pp. 4-16
- Carter, C.R. en Rogers, D.S., (2008), "A framework of sustainable supply chain management: moving toward new theory", International journal of physical distribution & logistics management, Vol. 38, No. 5, pp. 360-87.
- CBS,(2011), Gemeentelijke indeling op 1 januari 2011:<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2011/default.htm> (geraadpleegd op 23-11-2011)
- COS Nederland (2009), "Lokale duurzaamheidsmeter, stand van zaken november 2009".
- Dewatripont, M., Jewitt, I. en Tirele, J. (1999) "The economics of career concerns, part II: application to missions and accountability of government agencies", Review of economic studies, vol. 66, pp. 199-217.
- Dussel, H., (2011), "Best of public procurement, Resultaten tweede benchmarkonderzoek naar inkoop in de Nederlandse publieke sector", DPA Supply Chain in samenwerking met NEVI, Amsterdam.
- Eisenhardt, K., (1989), "Agency theory: an assessment and review", The academy of management review, Vol. 14, No. 1, pp. 57-74
- Eisenhardt, K., (1989), "Building theories from case study research", The academy of management review, Vol. 14, No. 4, pp. 532-550
- Elkington, J. (1998), "Cannibals with forks: the triple bottom line of the 21<sup>st</sup> century, new society publishers, Stoney Creek, CT partnerships from Cannibals with Forks.
- Erdmenger, C. (2003), Buying into the Environment: Experiences, Opportunities and Potential for Eco-procurement, Greenleaf, Sheffield.
- Erridge, A. en McIlroy, J., (2002), "Public procurement and supply management strategies", Public policy and administration, Vol. 17, No. 1, pp. 52-71
- Erridge, A., (2007), "Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot project", Public administration, Vol. 85, No. 4, pp. 1023-43
- Ghuri, P., (2004), "Designing and conducting case studies in international business research", In R. Marschan-Piekkari & C. Welch (Eds.), Handbook of qualitative research methods for international business (pp. 109-124). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Günther, E. en Scheibe, L., (2006), "The hurdle analysis. A self-evaluation tool for municipalities to identify, analyse and overcome hurdles to green procurement", Corporate social responsibility and environmental management, Vol. 13, pp. 61-77.

- Hacking, T. en Guthrie, P., (2008), "A framework for clarifying the meaning of Triple Bottom-Line, Integrated, and Sustainability Assessment", *Environmental Impact Assessment Review* Vol. 28, pp. 73–89
- Hill, C. W. L. en Jones, T. M., (1992), "Stakeholder-agency theory", *Journal of management studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 131-54
- Hubbard, G., (2009), "Measuring organizational performance, beyond the triple bottom line", *Business strategy and the environment*, 18, pp. 177-91
- Jensen, M. en Meckling, H., (1976), "Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure", *Journal of financial economics*, 3, pp. 305-60
- Kippo-Edlund, P., Hauta-Heikkilä, H., Miettinen, H., Nissinen, A., (2005), *Measuring the Environmental Soundness of Public Procurement in Nordic Countries*. TemaNord 2005, Vol. 505, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- KPMG, (2011), *Monitor duurzaam inkopen 2010, resultaten monitoringsonderzoek duurzaam inkopen 2010*, Amstelveen.
- Loader, K., (2007), "The challenge of competitive procurement: value for money versus small business support", *Public money and management*, November 2007, pp. 307-14.
- McCrudden, C. (2004), "Using public procurement to achieve social outcomes", *Natural Resources Forum*, Vol. 28, No. 4, pp. 257-67.
- McCue, C. en Prier, E. (2007), "Using agency theory to model cooperative public purchasing", in Piga, P. and Thai, K.V. (Eds), *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-sharing*, PrAcademics Press, Boca Raton, FL.
- Michelsen, O. en de Boer, L., (2009), "Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level", *Journal of environmental management*, Vol. 91, pp. 160-67
- Mont, O. en Leire, C., (2009), "Socially responsible purchasing in supply chains: drivers and barriers in Sweden", *Social responsibility journal*, Vol. 5, No. 3, pp. 388-407.
- Murray, G.J. (2009), "Improving the validity of public procurement research", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22 No. 2, pp. 91-103.
- Neelen, G.H.J.M., (1993), "Principal-agent relations in non-profit organizations: A comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in The Netherlands", Enschede, Faculteit Bestuurskunde Universiteit Twente, Febodruk b.v.
- Ness, B., Urbel-Piirsalua, E., Anderbergd, E. en Olsson, L., (2007), "Categorising tools for sustainability assessment", *Ecological economics*, Vol. 60, pp. 498 - 508
- NEVI, (2011), "NEVI Beleidsvisie 2010 – 2014, in het kort: Excellent KennisNetwerk – Thought Leader – Opinion Leader".
- Nissinen, A., Parrika-Alhola, K., Rita, H., (2009), "Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005", *Ecological Economics*, Elsevier, Vol. 68, pp. 1838 – 49.
- OECD, "Government at a glance 2011".
- PIANOo, (2011), "Europa en duurzaam inkopen": <http://www.pianoo.nl/duurzaaminkopen/europa>, (geraadpleegd op 23-11-2011)
- Pope, J., Annandale, A en Morrison-Saunders, A., (2004), "Conceptualising sustainability assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 24, 595–616
- Preuss, L. (2009), "Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government", *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, pp. 213-23.
- Soudry, O. (2007), "A principal-agent analysis of accountability in public procurement", in Piga, P. and Thai, K.V. (Eds), *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-sharing*, PrAcademics Press, Boca Raton, FL.
- Uyarra, E. en Flanagan, K. (2009), "Understanding the innovation impacts of public procurement", Manchester business school working paper, No. 574, beschikbaar: <http://www.mbs.ac.uk/research/workingpapers/>
- Van Puyvelde, P., Caers, R., Du Bois en Jegers, M., (2011), "The governance of nonprofit organizations: integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories", *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, Online gepubliceerd voor druk 31 mei 2011, doi: 10.1177/0899764011409757
- VN-commissie Brundtland, (1987), "Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development", UN Documents: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, (geraadpleegd op 23-11-2011)
- VNG, (2008), *Aan de slag met Duurzaam Inkopen! Een handreiking voor raadsleden, collegeleden en ambtenaren*, VNG.

- VNO-NCW, MKB Nederland, MVO Nederland, NEVI, De Groene Zaak (2011), "Advies duurzaam inkopen, 11 aanbevelingen voor een ambitieuze aanpak mét de markt", Den Haag.
- Walker, H. en Brammer, S., (2009), "Sustainable procurement in the united kingdom public sector", Supply chain management: an international journal, Vol. 14, No. 2, pp. 128-37
- Weele, A.J. Van. (2008), "Inkoop in strategisch perspectief", Zesde druk, Kluwer bv, Alphen aan de Rijn. (boek)
- Weijnen, T. en Berdowski, Z., (2009), "Het totale inkoopvolume van Nederlandse overheden", Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.
- Yin, R.K., (2003), "Case Study Research: Design and Methods", Sage, Beverly Hills, CA.

## **Bijlagen**



## Bijlage I Duurzaamheid en overheidsinkopen in Nederland

### Duurzame ontwikkeling

De afgelopen jaren is het maatschappelijk bewustzijn rondom duurzaamheid sterk toegenomen. Vele internationale onderzoeksrapporten zijn gepresenteerd, waaruit duidelijk wordt dat we vanwege schaarse bronnen en vervuilingseffecten niet oneindig op dezelfde manier kunnen doorgaan op deze wereld. Naast een serie films over duurzaamheid verscheen in 2006 de film 'An inconvenient truth' van Al Gore en later in 2009 'The age of stupid', waarmee dit voor het grote publiek wordt geïllustreerd. De ontwikkelingen maakten grote indruk en stimuleren het brede duurzaamheidsbewustzijn. Duurzaamheid wordt door bedrijven expliciet herkend als concurrentievoordeel en de aandacht groeit mede daardoor ook aan de inkoopkant. Hiermee omvat duurzaamheid zowel de sociale- en milieu dimensies als de financiële- en commerciële dimensies die nodig zijn om in een verantwoorde en gezonde economie duurzaam te innoveren. Duurzame ontwikkeling is door de VN-commissie Brundtland in 1987 gedefinieerd als: *'de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.'* Bij duurzame ontwikkeling komen ecologische, economische en sociale belangen bij elkaar. Op die manier wordt rekening gehouden met de belangen van zowel de huidige als toekomstige generaties, zowel hier als elders. Duurzame keuzes zijn in het ideale geval ecologisch verantwoord, sociaal acceptabel én economisch rendabel (COS, 2009). Op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek van Carter en Rogers (2008) stellen zij dat sociaal- en milieuverantwoord gedrag soms samen gaat met economisch voordeel, maar in sommige gevallen hiermee op gespannen voet staat. Hierbij gaat het om het zoeken naar een optimale balans tussen de drie P's, people, planet en profit. De drie P's vormen de triple bottom line (TBL). People betekent rekening houden en zorgzaam omgaan met mensen en hun ambities, hier en daar, nu en later. Waardering voor ieders rol in de maatschappij en het zorgen voor welzijn. Planet staat voor het rekening houden met de natuurlijke productie en het zelfherstellende vermogen van de aarde, het waarborgen van de kwaliteit van ieders leefomgeving. Als laatste houdt profit in het rekening houden met economische haalbaarheid én rechtvaardigheid. Het creëren van kansen om duurzaam te ondernemen en het zorgen voor welvaart (Elkington, 1998). Preuss (2009) beschrijft dat in de laatste twee decennia duurzaamheid een steeds belangrijker factor is geworden in wetenschappelijke supply chain management (SCM) literatuur. In eerste instantie lag de aandacht vooral op klimaatgerichte en sociale factoren die afzonderlijk werden benaderd. Op basis hiervan zijn verschillende modellen ontwikkeld, zoals de vijf dimensies van verantwoord inkopen: milieu, diversiteit, veiligheid, mensenrechten en filantropie door Carter en Jennings (2004). Pas recentelijk is een veelomvattende definitie ontstaan die gebaseerd is op een gebalanceerde realisatie van zowel economische-, sociale- als klimaatdoelstellingen (Carter en Rogers, 2008): "De strategische, transparante integratie en realisatie van de sociale-, milieu- en economische doelen van een organisatie in de systematische coördinatie van inter organisatorische kernbedrijfsprocessen ten behoeve van het verbeteren van de economische prestaties van de individuele organisatie en haar supply chains op de lange termijn". Volgens Preuss (2009) kan op basis van zijn typologie van duurzaamheidsinitiatieven in de lokale overheid worden gesteld dat de voorgaande definitie ook toepasbaar is op de publieke sector. Hierin wordt duurzaamheid namelijk ook onderverdeeld in prestaties op economisch, sociaal en milieugebied. Daarnaast zijn de door Carter en Rogers (2008) genoemde ondersteunende factoren: transparantie, strategie, cultuur en risicomanagement volgens Preuss (2009) grotendeels ook relevant voor de publieke sector.

### Publieke inkoop

Preuss (2009) geeft drie redenen waarom publieke inkoop belangrijk is in duurzaam inkopen. Als eerste noemt hij de financiële omvang. Publieke inkoop vertegenwoordigt een behoorlijk percentage van het BNP en heeft een directe impact op de economie (OECD, 2011). Gemiddeld is het percentage overheidsinkopen ten opzichte van het bruto nationaal product voor de OECD landen 12% (excl. utiliteiten in eigendom van overheid). Nederland behoort samen met Tsjechië en IJsland tot de landen met een percentage boven de 15%, waarbij Nederland zelfs boven de 20% uitkomt. In Mexico, Chili en Zwitserland vertegenwoordigt het percentage overheidsinkopen slechts 7%. Engeland kent een percentage van ca. 15% en is daarmee op grote lijnen vergelijkbaar met Nederland. De spreiding komt voort uit omvang van het land, rol in de economie en de aanwezigheid van grotere investeringsprojecten (OECD, 2011). Op basis van de CBS gegevens is het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid in 2007 bepaald op € 57,5 miljard (Weijnen en Berdowski, 2009). Van dit volume wordt 14,8 miljard euro ingekocht door de centrale overheid en 42,7 miljard door decentrale overheid. De centrale overheid bestaat uit: het Rijk (ministeries en begrotingsfondsen), universiteiten, product-

en bedrijven en een groep van landelijke stichtingen en organisaties, zoals onderzoeksinstituten, ideële organisaties, zelfstandige landelijke overheidsdiensten en overige instellingen. De lokale overheid bestaat uit provincies en waterschappen, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, zelfstandige lokale overheidsdiensten en privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijke werk, cultuur en onderwijs zoals Banenpools, het Jeugd Werk Garantieplan, centra voor asielzoekers, musea, bibliotheken, scholen voor bijzonder onderwijs en studiebegeleidingsdiensten (Weijnen en Berdowski, 2009). De 57,5 miljard euro kan ook worden onderverdeeld in 18 miljard euro welke boven de aanbestedingsgrenzen wordt ingekocht en 39,5 miljard euro die onder de aanbestedingsdrempels wordt ingekocht. De lokale publieke sector is ten tweede verantwoordelijk voor een breed aanbod van diensten, waarvan een groot deel direct van invloed is op duurzaamheid, zoals economische ontwikkeling en afvalverwerking. Als laatste kan de publieke sector gebruik maken van haar inkoopkracht om markten te ontwikkelen voor meer duurzame producten die anders niet marktgeschikt zouden worden (Erdmenger, 2003).

Inkoopprofessionaliteit heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen binnen publieke inkooporganisaties. Verschillende publieke organisaties hebben zich hiervoor in navolging van de private sector laten auditten door een op de publieke sector aangepast MSU+ audit model. De aandacht is ook logisch omdat inkoopprofessionaliteit de basis vormt voor het bereiken van inkoopdoelstellingen van rechtmatigheid tot aan duurzaamheid. NEVI (2011) benoemt professionalisering in haar beleidsvisie ook als voorwaarde in een groter geheel. De rol van inkoop om organisatie-doelstellingen te behalen wordt steeds groter. NEVI wil daarin bijdragen door te ondersteunen en het belang van professionalisering uit te dragen. Het onderzoek BoPP (2011) laat op het gebied van professionalisering een stijgende lijn zien ten opzichte van 2009. De realisatie blijft echter nog steeds achter bij de groeiende ambities (BoPP, 2011). Gemeenten scoren binnen de publieke sector gemiddeld het laagst op professionaliteit. Investeren in inkoopprofessionalisering is één van de elf aanbevelingen in het advies duurzaam inkopen (VNONCW et al., 2011).

De publieke inkoop is samengesteld uit een breed en divers geheel van inkooppakketten. Voor dienstverleners, leveranciers en aannemers is de overheid een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste opdrachtgever. Voor inkooppakketten, zoals ICT of huisvesting is de overheid slechts een van de spelers op de markt, terwijl bij inkooppakketten, zoals infrastructurele zaken de overheid ongeveer de gehele markt vormt en daarmee vraagmonopolist is. De duurzaamheidseffecten worden in deze laatste markt daarom ook eerder en breder verwacht (VROM, 2009 en Van Weele, 2008).

### **Publiek inkopen vs. Privaat inkopen**

Het grootste verschil tussen inkoop in de publieke en private sector bestaat uit de aanwezigheid van de politieke component in de eerstgenoemde sector. Murray (2009) benoemt in dit thema verschillende aspecten die de verschillen concreter maken, namelijk: democratische verantwoording, strategisch inkoopmanagement, de principaal agent relatie en de prestatie management rollen. De inkoopstrategie moet steeds in lijn zijn met de politieke strategie. Murray (2009) haalt een onderzoek aan uit de Verenigde Staten uit 2007. Hieruit blijkt dat de rijksoverheid zich beperkt voelt door het gebrek aan expertise van inkoopmanagers om bredere politieke kwesties te adresseren vanuit de inkoopfunctie. Onderzoeksliteratuur uit de private sector beschouwt vaak de relatie tussen inkoop en de leveranciers als principaal (opdrachtgever) – agent (opdrachtnemer) relatie. In de publieke inkoop is de inkoper tegelijk ook de agent in de relatie met de politieke principaal. Het is tevens mogelijk nog breder te kijken en dan kent de inkoper als agent vele verschillende, niet altijd exact te duiden principalen in de vorm van belangengroepen (Soudry, 2007). De politieke component is echter zeer beperkt aanwezig in het inkoop systeemontwerp en de indicatoren voor het prestatie management.

De overheid is voor inkopen gebonden aan de specifieke wet en regelgeving van het aanbestedingsrecht. Het aanbestedingsrecht bepaalt op welke wijze de overheid haar opdrachten moet aanbesteden. Het doel van het aanbestedingsrecht is de markt voor overheidsopdrachten toegankelijk te maken voor ondernemers, ongeacht hun nationaliteit (Van Weele, 2008). De basisprincipes van het aanbestedingsrecht worden gevormd door de beginselen van non discriminatie, gelijke behandeling, transparantie, wederzijdse erkenning en proportionaliteit (Van Weele, 2008). De specifieke regels voor de overheidsinkopen zijn vooral van toepassing op de daadwerkelijke aanbestedingsfase. Inmiddels hebben publieke organisaties dit vrij goed onder de knie (BoPP, 2011). De aandacht begint nu te verschuiven naar de voorbereidingsfase en vooral de uitnuttingsfase. In deze fases zijn belangrijke resultaten te behalen ten aanzien van de organisatie-doelen (Van Weele, 2008).

## Lokale overheid

De lokale overheid kan lokale prioriteiten bepalen binnen de Europese en landelijke wet- en regelgeving. Deze staan dan benoemd in het collegeprogramma en worden vertaald in het inkoopbeleid van de gemeente. Duurzaamheid wordt hierin vaak specifiek benoemd. In Engeland bestaat de lokale overheid uit 388 lokale autoriteiten (Preuss, 2009). Deze lijken in structuur en democratie vergelijkbaar met gemeenten in Nederland, waarvan er per 1 januari 418 zijn (CBS, 2011). Dit lijkt er op dat de gemiddelde omvang van een gemeente in Engeland groter is. Net als in Engeland hebben de lokale autoriteiten in Nederland zich naast de reeds geldende Europese richtlijnen verplicht duurzaam in te kopen (Preuss, 2009 en AgentschapNL, 2011). Preuss (2009) heeft onderzocht op welke wijze publieke inkopers in de lokale overheid in Engeland duurzaam ontwikkeling stimuleren. Hiervoor zijn lokale overheidsorganisaties gekozen die op dit moment worden gezien als leidend op het gebied van duurzaam inkopen. Dit onderzoek had als doel een typologie van de best practices op te stellen. Deze typologie helpt om de hypothesen en onderzoeksvragen op te stellen voor vervolgstudies op het gebied van duurzaam inkopen.

## Overheid en duurzaam inkopen

Duurzaamheidsambities zijn door veel overheidsorganisaties vertaald in inkoopbeleidsplannen. Inkoopbeleid wordt, als afgeleide van het organisatiebeleid, gezien als belangrijk instrument om duurzaamheidsambities te verwezenlijken (Van Weele, 2008). Het AgentschapNL<sup>1</sup> stimuleert in opdracht van het ministerie van EL&I duurzaam inkopen binnen de overheid. AgentschapNL heeft in opdracht van VROM criteriabladen ontwikkeld voor duurzaam inkopen door de Nederlandse overheid. Deze criteriabladen worden in samenwerking met de markt opgesteld voor verschillende inkoopproductgroepen en beschrijven de duurzaamheidscriteria per productgroep. Hiermee worden overheidsinkopers ondersteund in de complexe aanbestedingspraktijk waarin zij opereren en heeft de markt een richtpunt op eisen die door de overheid zullen worden gesteld bij haar inkopen (AgentschapNL, 2011). De criteria zijn echter met name gericht op milieuaspecten en laten daarmee geen volledig beeld zien op alle duurzaamheidsaspecten. Daarnaast zijn er niet voor alle productgroepen criteria ontwikkeld, waardoor een deel van het inkoopvolume buiten beeld blijft (KPMG, 2011). Op basis van de criteria wordt doormiddel van de 'Monitor duurzaam inkopen' tweejaarlijks gemeten wat de duurzaamheidsprestaties zijn van de Nederlandse overheden. In Europees verband zijn er parallel door het green public purchasing (GPP) kader van de Europese commissie milieucriteria ontwikkeld voor 18 productgroepen. Al snel is gebleken dat de meeste criteria als minimumnorm door het merendeel van de markt kunnen worden ingevuld en het concurrentievoordeel en onderscheidend vermogen is verdwenen. De markt loopt hierin voor op de criteria ontwikkeling. Inmiddels wordt breed onderkend dat deze criteria niet stimulerend en faciliterend werken (VNONCW et al. 2011). Dit zorgt voor de groei van het spanningsveld van de overheidsinkoper die vanuit beleidsperspectief het duurzame inkoopbeleid wil toepassen, maar tegelijk gehouden is aan de Europese wet- en regelgeving op het gebied van inkoop. Daarnaast zijn ook binnen de duurzaamheidscriteria regelmatig tegenstrijdige belangen zichtbaar (Loader, 2007). In het advies duurzaam inkopen aan Staatssecretaris Atsma (VNONCW, et al., 2011) worden de lopende ontwikkelingen geschetst, zoals: actualisatie van de criteria, spoor 2 en de aanpak van het Centraal team doorontwikkeling duurzaam inkopen van het GWW. Tot op heden lag de focus van duurzaam inkopen vooral op het einde van het traject door bijvoorbeeld het toepassen van criteria in inkoopdocumenten. Nu adviseren VNONCW, et al. (2011) om verduurzaming breed te integreren in het inkoopproces van de overheid. Dit wordt gezien als noodzaak om duurzame inkoop als strategisch sturingselement aan te wenden. VNONCW, et al. (2011) pleiten voor overleg tussen markt en inkoper over kansen voor verduurzaming, de stap van product- naar proces denken en van middel naar doelgericht.

In het onderzoek BoPP 2011 staat een verassende conclusie dat de kostenbesparing de plaats in heeft genomen van duurzaamheid als belangrijke focus. Tegelijk is duurzaam inkopen volgens de deelnemers sterk ingebed in het bredere duurzaamheidsbeleid. Dit kan betekenen dat duurzaam inkopen verschuift van beleidsthema naar een 'business as usual' onderdeel van inkoop. Duurzaam inkopen is bij meer dan de helft van de organisaties in een breder perspectief geplaatst, zoals het algemene duurzame bedrijfsbeleid. Volgens Brammer en Walker (2010) is dit een voorwaarde voor succesvolle implementatie van duurzaam inkopen. Inkoopthema's die alleen door gemeenten zijn ingevuld zijn MKB-vriendelijk inkopen en Social return. Dit wordt in het onderzoek BoPP 2011 verklaard doordat dit specifieke beleidsgebieden zijn waar een gemeenteraad zich mee bezig houdt.

---

<sup>1</sup>In 2011 opgegaan in PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden

De meeste publieke organisaties verwerken in groeiende mate duurzaamheidscriteria in hun inkopen. Tegelijk worden de verschillende duurzaamheidsaspecten nog beperkt in de breedte toegepast. De milieuaspecten worden inmiddels breed toegepast, maar op het gebied van economische en sociale duurzaamheidsaspecten zijn nog veel verschillen. Daarnaast bestaat er een brede regionale variatie in de mate van betrokkenheid bij duurzaam inkopen (Brammer en Walker, 2010). Er is ook nog weinig bekend over voor welk inkoopvolume nu welke specifieke duurzame inkoopinitiatieven worden toegepast. Wellicht wordt er vanuit gegaan dat wanneer eenmaal de professionaliteit aanwezig is in combinatie met het instrumentarium dat deze steeds worden toegepast.

De belangrijkste drijfveren voor private partijen om duurzaam in te kopen zijn: de eigen reputatie en concurrentiepositie, intrinsieke motivatie en dat zij zelf leverancier zijn van de overheid. Albano en Sparro (2010) stellen dat voor publieke inkoop als complicerende factor geldt dat beleidsrichtlijnen steeds bewegen als gevolg van politieke verschuivingen. Daardoor is het lastig om betrouwbare prestatie indicatoren te ontwikkelen, waardoor publieke inkoop strategieën beoordeeld moeten worden op subjectieve criteria. Een goed beoordelingskader voor de inkoopprestatie, ook voor het onderdeel duurzaamheid is op basis van deze elementen niet beschikbaar. Het is duidelijk dat duurzaamheid meer is dan het verplicht stellen van enkele minimumcriteria, maar een integraal onderdeel is van de publieke inkooppraktijk. In het advies van VNONCW, et al.(2011) bestaat één van de aanbevelingen uit het verbeteren van de monitoring van duurzaam inkopen. Er wordt nu vooral gekeken naar de minimum eisen en dat leidt tot een eenzijdige focus en een starre aanpak. Monitoring wordt gezien als een prima instrument om duurzaam inkopen te stimuleren. Ook wordt monitoring als middel gezien om vrijblijvendheid te beperken bij de toepassing van het beleid.

## **Bijlage II Monitoring van initiatieven op inkoopgebied voor duurzame ontwikkeling**

### **Duurzaamheid monitoring in de literatuur**

Op het onderdeel prestatie management in publieke inkoop is volgens Murray (2009) in algemene zin ruimte voor verbetering van monitoringsperspectieven. In de huidige systemen, ook de stakeholder gebaseerde zoals de balanced scorecard, komt de rolverdeling politiek - inkoper (principaal – agent) onvoldoende aan de orde. De behoefte van politici komt ook onvoldoende aan de orde. Bij het ontwerpen van prestatie-meetsystemen is het juist belangrijk stil te staan bij de behoeften van het publiek (Murray, 2009). Hubbard (2009) introduceert een duurzame balanced scorecard in combinatie met een duurzame prestatie index. Deze is niet specifiek voor de overheid of gemeenten en ook niet voor inkoop. Deze is gebaseerd op een stakeholderview gebaseerde methodiek.

Om de mate van verbondenheid van een organisatie met duurzaamheid te meten gebruiken Brammer en Walker (2009, 2011) de meetschalen van PSR (Purchasing social responsibility) die eerder zijn ontwikkeld door Carter en Jennings (2004) en gebruikt. Deze schalen hebben volgens Brammer en Walker (2009, 2011) een bewezen betrouwbaarheid en validiteit. De meetschalen zijn gebaseerd op vijf dimensies en zijn daarmee wellicht al iets specifieker als de dimensies als doel worden beschouwd. In 2009 hebben Brammer en Walker (2009) twee items toegevoegd voor de inkoop bij MKB leveranciers en leverancier geleid door minderheden. PSR is een vragenlijst die beoordeelt welke initiatieven worden ondernomen en daarmee de mate van betrokkenheid bij duurzaamheid bekijkt. Door de formulering van de vragen in de vragenlijst wordt deels op directe en deels indirecte wijze gevraagd naar de doelen van een organisatie op het gebied van duurzame inkoop. PSR heeft een directe en positieve impact op leveranciersprestaties, maar ook een indirecte invloed door verhoogd vertrouwen en samenwerking (Carter en Jennings, 2004). Er is echter nog een enorme kloof in het onderzoek naar de consequenties van PSR. Hoe beïnvloedt PSR de bottom line van de organisatie? Is het symboolpolitiek of beïnvloedt het de winstgevendheid daadwerkelijk op positieve wijze? Hoe kunnen organisaties op een objectieve manier de kosten en voordelen van PSR activiteiten meten en beoordelen (Carter en Jennings, 2004)? Het merendeel van onderzoek in het veld van PSR heeft zich geconcentreerd op terugkijken en de succesfactoren en knelpunten (Carter, 2004). Over de consequenties van duurzaam inkoopbeleid is niet veel bekend. Carter (2004) stelt voor om in vervolgonderzoek op basis van casestudies te bekijken hoe organisaties werken met instrumenten, zoals de product levenscyclus analyse (LCA) en of totale kosten gedurende de levensduur (TCO) analyses om de PSR activiteiten te beoordelen. Carter (2004) stelt voor om verschillende medewerkers in organisaties de PSR survey te laten invullen. Daarmee wordt zichtbaar of er een mate van overeenstemming is en dit geeft een indicatie van betrouwbaarheid van het instrument.

Pope et al. (2004) maken een onderscheid in milieu impact analyse (EIA) en doelgedreven beoordelingen. Waar de eerste gericht is op het minimaliseren van de impact, richt de tweede zich met name op de synergie-effecten waarbij de som der delen meer is. Dus beoordeling ten opzichte van een nullijn of ten opzichte van het bereiken van een doel. Duurzaamheid beoordeling zou moeten aangeven of een initiatief duurzaam is en niet alleen de richting naar het doel (dit kan bijvoorbeeld een duurzame samenleving zijn). Duurzaamheid beoordeling vergt een duidelijke visie op duurzaamheid als maatschappelijk doel volgens Pope et al. (2004). Vervolgens moeten de criteria worden ontwikkeld, waarmee de beoordeling wordt uitgevoerd en waarmee de duurzame initiatieven effectief van de niet duurzame initiatieven kunnen worden onderscheiden.

Ness, et al. (2007) signaleren een tegenstelling in behoeften voor de toekomstige ontwikkeling van duurzaamheid beoordelingstools. Aan de ene kant is er behoefte aan benaderingen die een meer specifieke beoordelingsvermogen hebben, bijvoorbeeld casus en locatie specifiek. Aan de andere bestaat behoefte aan tools die meeromvattend en algemener zijn, zodat deze toegankelijk zijn voor een bredere groep in wisselende omstandigheden en casussen. Ook is er behoefte aan meer gestandaardiseerde tools die meer transparante resultaten bieden. Ness, et al. (2007) hebben daarom een model ontwikkeld waarin beoordelingsinstrumenten voor duurzaamheid worden geplaatst in drie kolommen. Overkoepelend geldt de financiële waardering als beoordelingsinstrumenten. De categorieën verschuiven op basis van de tijdfocus en op basis van de mate waarin de drie duurzaamheidsaspecten worden geïntegreerd.

- Indicatoren (vaak kwantitatieve maatstaven) en indexen (samengestelde indicatoren) (verleden);
- Product en proces gerelateerde beoordeling (heden);
- Integrale beoordelingsinstrumenten (toekomst).

Het onderzoek van Hacking en Guthrie (2007) gaat ook niet specifiek over inkoop of overheid, maar over de manieren van duurzaamheid beoordeling. Zij hebben op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek naar duurzaamheidsbeoordeling net als Ness, et al. (2007) een model gemaakt om de verschillende bestaande benaderingen in te categoriseren. Het model kent drie dimensies waarin de verschillende benaderingen kunnen worden ondergebracht:

- Mate van omvattendheid / het bereik van de aandachtsgebieden (alleen milieu of alle p's);
- Mate van integratie van technieken en thema's (afzonderlijk of alles gecombineerd en vergeleken);
- Mate van strategie van de focus en de scope (project specifiek of strategisch breed).

Hacking en Guthrie (2007) concluderen dat de 'ware' duurzaamheidsbeoordeling in de maximale hoek van de drie dimensionale kubus zit, waarin de aspecten samenkomen. Zij verrijken deze definitie daarmee met organisatorische en strategische aspecten.

Met de vele verschillende initiatieven om duurzaamheid te meten in de publieke en de private sector, inkoop specifiek of organisatie algemeen blijkt dat er nog geen omvattende standaard is gevonden. Dat geldt zowel voor het formuleren van doelen als voor het monitoren van de resultaten. De criteria die worden gebruikt in de verschillende voorgaande onderzoeken om modellen te evalueren bieden handvatten en richting voor nieuw te ontwikkelen monitoringsmodellen. Tevens biedt het aanwijzingen voor de doelformulering.

## Onderzoeksresultaten monitoring

### *Monitoringinstrumenten*

De onderzochte gemeenten geven verschillende manieren en indicatoren aan waarop wordt gemonitord. De monitoren zijn grotendeels te herleiden naar de inkoopdoelen. De verbinding met de algemene doelen is op hoofdlijnen wel mogelijk, maar voor de meeste doelen in kwantitatieve zin niet. De onderstaande monitoren zijn genoemd door de onderzochte gemeenten. De landelijke monitoren worden door alle drie onderzochte gemeenten gebruikt. Voor de overige monitoren gebruiken alle gemeenten daarvoor een zelf ontwikkelde variant.

- Landelijke monitor duurzaam inkopen, namens het ministerie van Infrastructuur en Milieu;
- Landelijke COS duurzaamheidsmeter (deze monitor is breder dan inkoop);
- Landelijke FairTrade certificering;
- Nalevingsmelding inkooptrajecten bij inkoop;
- Evaluatie startnotities / inkoopadviezen;
- Spendanalyse inclusief inkoopuitgaven in de stad en of regio;
- Realisatie Social Return on Investment;
- Rechtmatigheidstoets op inkoopbeleid.

De organisatie specifieke monitoring is vooral specifiek voor een bepaald inkoopbeleidsgebied, zoals: Social Return on Investment. De meest omvattende monitoren worden gevormd door de landelijke initiatieven. De landelijke monitoren worden door inkopers en politici genuanceerd geïnterpreteerd. Bij alle onderzochte gemeenten bestaat bij zowel de politici als inkoop weinig vertrouwen dat een hoge score op de monitoren een goed beeld geeft van de werkelijke mate van duurzaamheid. Een wethouder stelt op dit onderdeel 'De markt biedt te weinig instrumenten aan bedrijven en gemeenten om goed te monitoren.' Daarnaast stelt een andere wethouder dat echt goede monitoring die bruikbaar is voor beleidsbeïnvloeding nog zeer beperkt is. Inkoopmanagers hebben in de onderzochte gemeenten hetzelfde beeld. De inkoopmanager en politici van twee gemeenten geven specifiek aan dat monitoring nog maar aan het begin staat. Een goede weergave van duurzaam inkopen ontstaat volgens de inkoopmanagers van twee gemeenten door vooral per project te analyseren of het maximale resultaat is behaald. Hierbij kan een startnotitie of een vooraf geformuleerd inkoopadvies ondersteunen.

### *Wie zijn betrokken bij doelmonitoring*

Hier wordt door politici en inkoopmanagers een zeer diverse groep betrokkenen aangedragen. Hier bestaan naast enkele overeenkomende betrokkenen ook aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten. Hieronder volgt

een gecategoriseerde weergave van de geïdentificeerde betrokkenen op alfabetische volgorde. Door zowel de politici als de inkopers worden verschillende betrokkenen genoemd en wordt nadruk gelegd op verschillende rollen van deze betrokkenen. Politici leggen binnen de onderzochte gemeenten gemiddeld meer nadruk op gemeenteraad, markt en burgers, waarbij de inkopers gemiddeld meer betrokkenen in de interne organisatie benoemen. Dit kan te maken hebben met de positie van inkoop binnen de organisatie. Tussen de gemeenten zijn er geen grote verschillen aangetroffen.

#### Intern

- Budgethouders (interne klanten);
- College (verantwoording en beleidsbepaler);
- Dienst of vakdirectie Milieu (belanghebbende inkoop beleidsgebied);
- Dienst of vakdirectie Sociale zaken (belanghebbende inkoop beleidsgebied);
- Financiën (informatiebron);
- Gemeenteraad (verantwoording en kaderbepaling);
- Inkoop zelf (verantwoording en verbeteren);
- Juridische zaken (rechtmatigheid);
- Project of programma duurzaamheid (bepaalt duurzaamheidskader);
- Werkgroepen op inkoopbeleidsgebied, zoals werkgroep social return (beleidsvoorbereiding en ondersteuning).

#### Extern

- Accountant (rechtmatigheidstoets);
- Burgers (verantwoording en gedragsbeïnvloeding);
- Markt (mogelijk maken van goede monitoring én inspelen op de resultaten en ambities);
- Rijk en provincie (verantwoording).

#### *Gebruik monitoringsinformatie*

Monitoring wordt door zowel inkoopmanagers als politici binnen de drie gemeenten vooral als een verantwoordingsinstrument gezien. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de prestaties ten opzichte van de afgesproken doelen. In geval van FairTrade is dit een van de voorwaarden om een FairTrade gemeente te kunnen zijn. Door de benchmarkmogelijkheid van de landelijke monitoren is het daarnaast interessant om de positie ten opzichte van andere gemeenten of overheidsorganisaties te bepalen. Een politicus benoemt dat een belangrijk aspect van monitoring bestaat uit beleidssturing. Dit vindt echter nog niet of nauwelijks plaats. Als reden hiervoor wordt de beperkte waarde van de resultaten van vooral de landelijke monitoren genoemd. Omdat deze geen representatief beeld geven van de mate van duurzaam inkopen is het ook moeilijk hierop te sturen en blijft het een verantwoordingsinstrument. Daarnaast sluit de inkoopmonitoring slechts indirect aan op hogere duurzaamheidsdoelen. Het is vooral inspanningsgericht. Eerder is als belangrijk doel de gedragsbeïnvloeding van burgers en bedrijven genoemd. Met de monitoringsinitiatieven is het mogelijk om te laten zien dat de gemeente een goed voorbeeld geeft. Echter, voor dit doel worden casevoorbeelden van succesvolle inkoopinitiatieven door politici als waardevoller ervaren.

## **Bijlage III Aanvulling principaal agent theorie**

### **Twee stromingen**

Eisenhardt (1989) beschrijft en evalueert twee stromingen binnen de principaal agent theorie: de positivistische stroming en de principaal agent stroming. De positivistische is empirisch van aard, gebaseerd op waarneembare feiten. Deze stroming richt zich op onderzoek naar die situaties waar waarschijnlijk belangentegenstellingen zullen zijn en vervolgens op het beschrijven van de besturingsmechanismen die de agent beperken in zijn gedrag om eigen belangen te voorzien (Eisenhardt, 1989). Hier gaat het vooral om het oplossen van het agency probleem (Eisenhardt, 1989). De principaal agent stroming houdt zich met algemene theorieën bezig die kan worden toegepast op meerdere relaties (Eisenhardt, 1989). Deze heeft als doel een theoretische optimale relatie te calculeren. Om dit calculeren mogelijk te maken wordt er van uitgegaan dat variabelen, zoals output rationeel beheersbaar zijn (Eisenhardt, 1989). Zij concludeert dat beide stromingen extremen zijn en dat de bruikbare theorie in het midden ligt. Caers et al. (2006) beschrijven binnen de principaal agent theorie ook twee verschillende modellen. Die verschillen op basis van de informatie die beschikbaar is voor de principaal. Dit wordt beschreven als een van de meest bepalende variabelen die de contractvorm bepaald. Omdat de verschillen binnen de principaal agent theorie beschreven worden aan de hand van extremen en nuances wordt het gemaakte onderscheid tussen de theorieën in dit onderzoek genegeerd. De principaal agent theorie wordt in dit onderzoek derhalve als geheel en meest omvattend behandeld.

### **Aanvullende aspecten PA theorie**

Naast de contractvorm en risicoallocatie zijn relevante aanvullende aspecten beschreven die betrekking hebben op sturing in de relatie. Control vanuit bestuur wordt belangrijk geacht in de wetenschappelijke literatuur, maar in non-profit organisaties is de control beperkt (Puyvelde et al., 2011). Dat leidt in hun onderzoek tot de vraag waarom er geen enorme problemen ontstaan die wel kunnen worden verwacht vanuit de principaal agent theorie. Zij constateren dat veel vertrouwen vanuit het bestuur wordt overgedragen naar managers. Overigens stellen zij zich daarbij wel de vraag of dat in dezelfde mate zou gebeuren als het bestuur persoonlijk aansprakelijk zou zijn. De samenstelling van het non-profit bestuur kent daarnaast vaak een diverse vertegenwoordiging van belangen en daarmee een natuurlijk evenwicht in besluitvorming. Macht van managers over bestuursleden zorgt voor een soort participatie. Het element van macht wordt bepaald door drie variabelen (Puyvelde et al., 2011). De individuele variabelen hebben betrekking op de aard van de relatie en het karakter van de principalen en agenten. De organisatievariabelen gaan over de omvang of leeftijd van de organisatie, de complexiteit, vorm en dergelijke. Als laatste zijn er de omgevingsvariabelen die worden bepaald door elementen zoals: subsidiering, stabiliteit, afhankelijkheid van bestuursleden, etc. Naarmate het bestuur zich meer bewust is van de verantwoordingsplicht naar de gemeenschap zullen besturen meer control en monitoringinstrumenten inzetten. Zodra het bestuur meer en betere informatie verstrekt aan de externe stakeholders is het meer waarschijnlijk dat deze meer de belangen van de stakeholders zal vertegenwoordigen (Eisenhardt, 1989). In non-profit organisaties is het principe van zelfselectie toepasbaar op de specifieke doelen van de non-profit organisatie. Hierdoor zal volgens de uitgangspunten van de stewardship theorie op basis van intrinsieke motivatie meer overeenstemming ontstaan tussen de doelen van de principaal en de agent. Ook de tijdhorizon is een bepalende factor. Naarmate de relatie langer bestaat zal de informatieasymmetrie beperkter zijn.

### **Discussie beperkingen principaal agent theorie**

Principaal agent theorie is een unieke, realistische en valide manier om mogelijke problemen in samenwerking te beschrijven met betrekking tot het gebied van risico's, situaties met onzekere uitkomsten en informatiesystemen (Eisenhardt, 1989). Zij adviseert wel om aanvullende theorieën te hanteren, omdat de principaal theorie slechts een deel van de complexiteit van organisaties laat zien. Zij bediscussieert enkele variabelen in haar beoordeling van principaal agent theorie. Deze kunnen worden gekoppeld aan de verschillen in de relaties op verschillende niveaus of in verschillende organisaties (Caers, 2006). Als eerste wordt de mate van risicoacceptatie ter discussie gesteld. In het geval dat de agent minder risico mijndend is, wordt het eenvoudiger en goedkoper risico's te verschuiven en worden meer resultaat contracten verwacht. Als de belangentegenstelling beperkt is, dan zijn inspanningscontracten aantrekkelijker. Verder is de mate waarin de taak van de agent geprogrammeerd is, bepalend voor inzichtelijkheid en daarmee eenvoudiger meetbaar. Dat spreekt voor inspanningscontracten. De meetbaarheid van de uitkomst is ook belangrijk. Wanneer uitkomsten



moeilijk meetbaar zijn is ook een resultaatscontract onaantrekkelijk. Als laatste benoemt Eisenhardt (1989) de contracttermijn. Wanneer een contract een langere termijn kent, zal de principaal leren van de agent en zal de informatie asymmetrie afnemen. Langere termijn contracten zullen daarmee eerder inspanningsgericht zijn.

### **Uitbreidingsmogelijkheden principaal agent theorie**

Omdat de verschillende stakeholders ook verschillende belangen kennen is een uitbreiding van de principaal agent theorie nodig, waarin meerdere principalen en relaties passen (Hill en Jones, 1992; Caers et al, 2006 en Van Puyvelde et al, 2011). Integratie met stakeholdertheorie biedt deze uitbreiding volgens Hill en Jones (1992), Caers et al. (2006) en Van Puyvelde et al. (2011). De principaal agent theorie heeft zich vooral toegelegd op de relatie tussen aandeelhouders en managers, maar organisaties bestaan uit een knooppunt van vele verbindingen van vele stakeholders (Hill en Jones, 1992). Dit geldt in het bijzonder voor de toepassing bij non-profit organisaties (Van Puyvelde et al., 2011). Hierbij is het vaak onduidelijk wie de principaal zou moeten zijn vanwege het ontbreken van de aandeelhouders. Caers et al. (2006) concluderen dat de principaal agent theorie in de wetenschappelijke literatuur voor non-profit organisaties nog beperkt wordt gebruikt om arbeidsrelaties te beschrijven in tegenstelling tot profit organisaties. Hill en Jones (1992) stellen op basis van hun onderzoek de stakeholder agency theorie voor. Dit bestaat uit een breder theoretisch paradigma, gebaseerd op principaal agent theorie en stakeholder theorie. Het is overigens een beperkte aanpassing op de principaal theorie. Daarbij wordt vooral uitgegaan van marktprocessen, waar agency theorie vooral uit gaat van financiële processen. Alle impliciete en expliciete relaties tussen de in- en externe stakeholders in de organisatorische context worden hierin als potentieel relevant beschouwd. Ook worden de relaties erkend waarbij geen directe hiërarchische verhouding bestaat (Hill en Jones, 1992). Zij benadrukken hierin de belangen verhouding tussen de verschillende stakeholders, waarbij een onevenwichtige verdeling tot een machtsverhouding leidt. Deze macht wordt binnen de agency theorie niet als factor gerekend, maar is wel degelijk een bepalende factor waarmee aan verklarend vermogen wordt gewonnen volgens (Hill en Jones, 1992). Volgens hen beïnvloeden machtsverschillen de inhoud van het contract tussen de principaal en de agent en zijn de machtsverschillen bepalend voor de ingezette sturing mechanismen. In de stakeholder agency theorie zijn managers uniek vanwege hun centrale positie in het netwerk van stakeholderrelaties en de directe mate van controle over besluitvormingsprocessen in de organisaties (Hill en Jones, 1992). Hierdoor zijn de managers aangewezen om de strategische besluiten te nemen en middelen in te zetten om de belangen van alle stakeholders zo gebalanceerd mogelijk te vertegenwoordigen. Tijdens het vervullen van deze rol probeert de manager met verschillende strategieën zijn onderhandelingskracht in relatie tot de verschillende stakeholders uit te breiden (Hill en Jones, 1992).

Caers et al. (2006) stellen voor de principaal agent theorie uit te breiden met de stewardship theorie. De stewardship theorie bevat ook de elementen van de stakeholdertheorie. Hij verschilt volgens hen echter op basis van de veronderstelde belangenconflicten in de principaal agent theorie (Caers et al., 2006; Van Puyvelde et al. 2011). De stewardship theorie biedt de mogelijkheid om ook de positieve benadering te kiezen, waarin de agenten dezelfde belangen hebben als hun principalen of gemotiveerd zijn in hetzelfde belang te handelen (Caers et al., 2006; Van Puyvelde et al. 2011). In de wetenschappelijke literatuur is nog onduidelijk of de principaal agent of de stewardship theorie zou moeten worden toegepast om relaties in organisatiecontext te beschrijven. Beide elementen worden toegepast omdat enerzijds wordt bepleit dat principaal agent theorie slechts een beperkt beeld geeft en daarom zou moeten worden uitgebreid met aanvullende theorie (Eisenhardt, 1989). Anderzijds wordt in het weinige onderzoek op dit specifieke gebied in de publieke sector stewardship theorie, met de elementen van stakeholdertheorie, als bruikbare aanvulling geschetst (Caers et al., 2006). Hiermee wordt getracht in dit exploratieve onderzoek een breder beeld te schetsen van de verhouding tussen de inkoopmanager en de politici. In de stewardship agency theorie bestaan twee genuanceerde stromingen (Caers, et al., 2006). In de eerste stroming is er wel sprake van belangenconflict, zoals in de principaal agent relatie, maar is de agent wel gemotiveerd om de belangen van de principaal na te streven in plaats van de eigen belangen. Hierin wordt door de agent een afweging gemaakt, waarbij wordt ingeschat dat het voordeel bij het nastreven van de doelen van de principaal groter is, dan bij het nastreven van de eigen belangen. De tweede stroming gaat er vanuit dat de belangen van de principaal en de agent volledig overeenkomen. Caers et al. (2006) zien de stewardship theorie als beperkt onderdeel van een meer omvattend principaal model, waarbij de mate van agency problemen bepalend is voor positionering. Zij hebben binnen de stewardship agency theorie een positioneringsmodel ontwikkeld. Hierin worden organisaties op de stewardship agency as gepositioneerd op basis van de mate waarin agency problemen optreden. In de wetenschappelijke literatuur is er nog geen overeenstemming over de positionering van non profit principaal agent relaties op deze stewardship agency as. Caers et al. (2006) constateren dat er twee argumenten zijn om

nonprofit organisatie op de rechterkant van de as te plaatsen, de kant waar er veel agency conflicten zijn. Als eerste argument geven zij dat binnen nonprofit organisatie kwalitatief onvoldoende principalen zijn om agenten te verantwoording te roepen. Als tweede argument geven zij de moeilijkheden van output meting. Er zijn ook twee argumenten om non profit organisaties links op de schaal te positioneren, waar nauwelijks agency conflicten bestaan (Caers et al., 2006). Als eerste betwist de stewardship theorie dat het bieden van ruimte aan agenten niet automatisch tot misbruik daarvan zal leiden. Ten tweede is er de zelf selectie hypothese die stelt dat potentiële werknemers de mogelijkheden bij verschillende potentiële organisaties vergelijken en daaruit de organisatie kiezen die het beste aansluit bij hun doelen. Overigens werkt de zelfselectie ook in een negatieve manier. Wanneer bijvoorbeeld wordt ingeschat dat in nonprofit organisatie weinig verantwoording wordt gevraagd door principalen, kunnen potentiële medewerkers met een egoïstische benadering hiervoor bewust kiezen (Caers et al. 2006).

### **Breder perspectief**

In de eerste beschrijvingen van de verschillende principaal agent theorieën staat de relatie van het bestuur als principaal en de manager als agent vaak centraal. In latere onderzoeken (Caers et al., 2006; Van Puyvelde et al. 2011) worden ook meerdere relaties onderzocht, zoals de relatie tussen manager en medewerker en de relatie van een brede groep externe stakeholders met de board of de manager. De board wordt door Hill en Jones (1992) omschreven als de vertegenwoordiging van de aandeelhouders. De rol van politici wordt niet expliciet benoemd. De rol van het bestuur komt dan het meest in de buurt vanwege de positie tussen externe stakeholders en de managers die verantwoording dragen over de bedrijfsvoering. Eisenhardt (1989) maakt een vergelijking tussen agency en politieke perspectieven. Hierin zijn overeenkomsten op het gebied van belangentegenstelling en informatieasymmetrie. Het verschil is dat in het politieke model de belangentegenstellingen worden opgelost door overeenkomsten, onderhandelen en coalities (macht mechanisme politieke wetenschap) en in principaal theorie door de alignment van prikkels (prijsmechanisme van economie).



## Bijlage IV Beïnvloedende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen (onderzoek)

Tabel 11: Positieve factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen

1. Draagvlak bij directieraad, college en gemeenteraad. De politieke invloed is groot als gevolg van netwerken van politici. Een politicus beschrijft: *'Vanuit het bestuur zijn er vaak meerdere politici vanuit de portefeuilles betrokken. Hier wordt de duurzame ontwikkeling breed gedragen. Zo staat het ook in het coalitieakkoord. Dit staat los van de politieke kleur van politici.* Een inkoopmanager stelt: *'Als er onvoldoende draagvlak is gaan de medewerkers en budgethouders het nooit doen. Als bestuur er niet achter staat, dan ebt het animo bij medewerkers snel weg om naar creatieve oplossingen te zoeken.'* Twee inkoopmanagers en twee politici geven aan dat het belangrijk is om tegenstellingen en weerstand te overkomen en medewerkers hierin waar nodig ook te dekken.
2. Het goede voorbeeld geven als gemeente. Dit wordt door politici en inkoopers van twee gemeenten genoemd als noodzakelijke basis leidend tot bewustzijn en gedragsverandering.
3. Zorgen, dat het rendabel is. Vooral de drie politici stellen dat er een balans moet zijn tussen de drie aspecten van duurzame ontwikkeling. Als deze er niet is, dan mag het niet doorgaan. *'Het goede voorbeeld geven alleen is te makkelijk.'*
4. Regionale benadering en samenwerking met andere organisaties. Dit wordt door politici twee gemeenten genoemd als mogelijkheid voor een grotere inkoopkracht waarmee kosten- en risicospreiding kan plaatsvinden en innovatie in de markt kan worden bereikt.
5. Meer vrijheid creëren onder de Europese drempelbedragen wordt door zowel inkoopmanagers als de politicus van een gemeente genoemd. Hiermee kunnen flexibel en bewust ook kleinere duurzame initiatieven worden gestimuleerd.
6. Integraliteit in de organisatie. Hiermee wordt door de politicus van een gemeente bedoeld dat inkoop als partner van de behoeftesteller moet acteren en belanghebbenden betrokkenen moeten worden.
7. Kennis binnen de organisatie blijven vergroten wordt door inkoopmanagers van twee gemeenten genoemd. Hiermee wordt ook de motivatie van medewerkers vergroot. Er bestaat volgens inkoopmanagers van deze gemeenten namelijk nog veel onwetendheid en vooroordelen, zoals dat duurzaam inkopen te duur is en leidt tot kwaliteitsverlies.
8. Goed samenspel met bedrijven wordt door alle politici en door twee inkoopmanagers genoemd. Hiervoor is kennis nodig over wat de markt te bieden heeft. Markt ook uitdagen tot innovatie. Zoeken naar koplopers. Niet eenzijdig opleggen, maar bevragen.
9. Proactieve inkoopafdeling met mensen die het dragen.
10. Met inkoop kunnen afdelingen scoren. *'Met mooie resultaten die worden geboekt op beleidsgebieden is het politiek scoren.'* Inkoop hoeft volgens een inkoopmanager niet te scoren, maar laat dit vooral aan de budgethouders. Hierbij is het signaal dat het aantrekkelijk is om met inkoop samen te werken.
11. Reële doelstellingen formuleren stelt een politicus. De belangen van alle partijen zoals inkoop en leverancier moeten in zelfde richting zitten. Hierbij moeten de formuleringen ook reëel blijven, anders vinden partijen toch een manier om er onder uit te komen.
12. Financiële structuur van het inkoopinitiatief aan laten sluiten bij deze van de gemeente. Een voorbeeld dat een politicus hierbij geeft is de aansluiting bij de financiële reservering voor een meerjarige onderhoudsplanning.

Tabel 12: Remmende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen

1. Bewustzijn- en gedragsverandering gaan volgens een politicus en een inkoopmanager moeizaam en langzaam.
2. De markt moet er aan toe zijn stelt een politicus. *'En dat is nog niet bij alle inkoopinitiatieven het geval.'*
3. De inkoopregels te strak hanteren en rechtmatigheid zien als doel in plaats van randvoorwaarde is volgens een inkoopmanager een remmende factor. Aanbestedingsvoorschriften leggen volgens twee politici veel nadruk op economisch rendement. Dit wil het bedrijfsleven ook graag. *'Door duurzaam aanbesteden moet je daarin slim opereren, maar valt niet altijd mee.'*
4. Strijdige belangen in externe samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld tussen gemeenten leidt volgens een inkoopmanager voor een remmende werking.
5. Het moment van instappen van inkoop in een traject is volgens de inkoopmanager van een gemeente sterk beperkend in de mogelijkheden. Te laat instappen betekent dat de kansen om de mogelijkheden optimaal te benutten zijn verkeken.
6. Risicotoename. Er bestaan bij vooral de grotere projecten volgens een inkoopmanager allerlei risico's op het gebied van planning, markt en politiek. *'Durf je dan als projectleider of budgethouder nog risico te nemen om aanvullend beleid toe te voegen met soms onbekende effecten?'*
7. Macht van de budgethouder. Deze remmende factor hangt samen met het voorgaande punt. De budgethouder blijkt volgens twee inkoopmanagers regelmatig effectief in het beïnvloeden van de directieraad. Deze macht is gebaseerd op specialistische kennis en gebruik van het netwerk, waaronder het politieke netwerk misbruik op het specifieke gebied. Soms verkiest een budgethouder projectbelangen boven de integratie van politieke doelstellingen in aanbestedingen.
8. Financiële afhandeling. Uitgaven worden niet altijd in dezelfde directie gedaan als waar de inkoopbeslissingen worden genomen en/ of de opbrengsten worden geboekt. Hierdoor ontbreken af en toe op initiatiefniveau de financiën voor duurzame inkoopinitiatieven, terwijl deze er binnen de gemeente als geheel wel zijn. Twee politici benoemen dit en één van de politici is voornemens de organisatorische en financiële systematiek van de gemeente te veranderen. *'Een recente reorganisatie waarin het aantal vakdirecties is verkleind heeft al eerder een groot effect gehad.'*
9. Zienswijze van mensen. Starheid en een niet flexibel gedrag wordt door een inkoopmanager regelmatig ervaren als remmende factor. Er is juist een integrale creatieve oplossing nodig, zoals benoemd bij de voorgaande succesfactoren. Een politicus maakt hierover een vergelijking met de zienswijze in Duitsland op het gebied van duurzame ontwikkeling. Door consequent duurzaam overheidsbeleid is duurzame ontwikkeling nu voor meer stakeholders lonend. *'In Nederland wordt nog teveel met symbolische waarde gewerkt in plaats van projecten met brede duurzame waarde.'*
10. Trage besluitvorming rondom inkooptrajecten. Hierdoor worden volgens een politicus regelmatig kansen gemist.
11. Kwalitatieve en kwantitatieve beperkingen in de capaciteit van de inkoopafdeling is volgens de inkoopmanager van een gemeente een remmende factor. Ten aanzien van de kwaliteit is het volgens een inkoopmanager lastig dat de overheid voor inkoopfuncties structureel minder salaris biedt dan het bedrijfsleven. In kwantitatieve zin is de hoeveelheid werk voor inkoop te groot voor de bezetting en is prioritering noodzakelijk.
12. Het milieuaspect van duurzame ontwikkeling kan volgens een politicus mogelijk ondersneeuwen nu er een toenemende aandacht is voor de sociale aspecten. De sociale aspecten maakt deel uit van een actueel maatschappelijk thema.
13. De echte bijdrage in totale duurzaamheidstermen is regelmatig beperkt. Dit leidt volgens een politicus soms tot sceptische benadering van betrokkenen.
14. Formulering en monitoring. Een politicus stelt dat duurzame initiatieven binnen inkoop consequent moeten worden doorgevoerd. *'Als er in een aanbesteding alleen staat dat er 5% social return wordt gevraagd, maar er staat niets over monitoring, dan gebeurt er niets.'*

## Bijlage V Beïnvloedende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen (literatuur)

Tabel 13: Positieve factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen

	Brammer en Walker (2010)	Walker en Brammer (2009)	Mont en Leire (2009)	Bos-Brouwers et al. (2010)
kennis en expertise	Kennis en expertise	Training voor inkoop		Gemeentefunctionarissen moeten voldoende kennis van MVO en MVO-stimulering hebben.
		Begeleiding		
leiderschap / top management commitment	Leiderschap	Top management ondersteuning		Politieke en ambtelijke prioriteit zorgt voor legitimering van de inzet van ambtenaren
planning / strategie / doelformulering	Aanwezigheid planning, strategie en doelformulering	Duurzaamheidsstrategie (CSR)		MVO-stimuleringsbeleid leidt tot draagvlak, leiderschap, coördinatie en sturing.
	Heldere afgeleide doelen zorgen aandacht voor prijskwaliteit beoordelingen	Inkoopstrategie		Richten van de activiteiten op een bepaalde branche
		In lijn met organisatiedoelen		Aansluiting zoeken bij bestaande MVO-initiatieven
individuele / persoonlijke commitment / affiniteit	Individuele/persoonlijke commitment	Individuele betrokkenheid	Organisatiewaarden	Verantwoordelijkheid nemen door Medewerker/manager
		Team betrokkenheid		Enthousiasmeren en betrekken medewerkers
		Bewustzijn		'top-down' én 'bottom-up'.
	Beloning / waardering	Beloning voor inkoopmedewerkers		
overheid - wet en regelgeving, controle en	Wet- en regelgeving / overheidsondersteuning	Overheidsbeleid	Controlerende instanties en medewerkers aandacht	Externe ondersteuning
	Heeft effect op bekendheid	Wet- en regelgeving en certificaten		
		Overheidsmonitoring		
		Inkoop / aanbestedingsprocessen		
		Gecentraliseerde ondersteuning		
financiën	Afwezigheid van een financieel obstakel	Betaalbaar		
product/leverancier/markt	Product leverancier beschikbaarheid	Samenwerken met leveranciers		Goede toegang tot het bedrijfsleven
		Beschikbaarheid van producten		Aanspreken van ondernemers door collega-ondernemer.
				"What's in it for me?" beantwoorden.
				Samenwerking en het ingang zetten van verschillende initiatieven biedt impulsen
				Inventariseren waar het bedrijfsleven behoefte aan heeft
belangen		Andere stakeholders	Stakeholder invloed	
			Media	

Tabel 14: Remmende factoren op het bereiken van doelstellingen met duurzaam inkopen

Factor	Brammer en Walker (2010)	Walker en Brammer (2009)	Mont en Leire (2009)	Günther en Scheibe (2006)	Bos-Brouwers et al. (2010)	Loader (2007)	Ageron, Gunesakaran en Spalanzani (2011)
Financieel	Duurzame producten worden gezien als duurder en budgetten laten dat	Kosten / prijs		Groene producten en diensten zijn te duur	ontbreken budget		Financiële kosten
		Gebrek aan middelen		Groene inkoop levert kosten verhoging op			Inzichtigheid groene investeringen
		Gebrek aan budget		Vervolgkosten zijn niet opgenomen in de inkoopbesluiten			Terugverdient termijn ROI
		Perceptie op kosten					Productprijs
Informatie / bekendheid	Informatie; bekendheid met beleid	Bewustzijn		Medewerkers onvoldoende geïnformeerd over het doel, relevantie, mogelijkheden en alternatieven.	onbekend maakt onbemand		Eerdere ervaringen
				Lastig om groene producten en diensten te identificeren in de inkoopmarkt.			
Wet- en regelgeving	Rechtskundig;	Gebrek aan druk/ noodzaak om stappen te ondernemen		Er zijn onzekerheden mbt de rechtmatige positie van groene inkoop	vrijwillig en vaak boven wettig		
				Wetgeving mbt groene inkoop is erg complex			
Management / structuur; ontbreken van support senior management / richtlijnen / beleid	Management / structuur; ontbreken van support senior management	Gedecentraliseerde uitvoering	Gebrek aan middelen voor leverancieraudits,	Groene inkoop is niet een van de doelen van de gemeente	beperkt intern draagvlak	Enge interpretatie	Veranderingen veroorzaakt door groene keuzes Top management commitment eigen organisatie 'en leverancier
		Gebrek aan top management betrokkenheid	Controle naleving code of conduct is lastig	Doel is niet vastgelegd in richtlijnen	beperkt of onduidelijk kader leidt tot ad hoc initiatieven zonder onderlinge verbanden en beperkte sturing		
		Gebrek aan begeleiding		Inkooprichtlijnen bieden geen ondersteuning			
		Gebrek aan contract management		Gehinderd door de administratieve processen en methodieken tussen afdelingen Beschikbare mogelijkheden en scope worden onvoldoende breed gebruikt	beperkt integraal werken		
Prioriteit / conflicterende prioriteiten	Prioriteit	Conflicterende prioriteiten		Inspanningen voor groene inkoop worden niet gezien als bruikbaar	beperkte prioriteit	Conflicterend beleid	
		Gebrek lange termijn visie Conflicterende milieu en sociale factoren					
Politiek / cultuur	Politiek / cultuur	Houding / cultuur	Verschillen in cultuur en managementstijl	Verschillende visies op verschillende besluitvormingsniveaus			Organisatiecultuur en menselijke vaardigheden van
		Gebrek politieke ondersteuning		Vooroordelen betreffende groene product en dienst alternatieven			
		Verkiezingscyclus					
Product / kwaliteit / markt	Product / kwaliteit	Kwaliteitscriteria	Lage niveaus van sociale standaarden	Groene producten hebben minder functionaliteit	onduidelijk waar op te richten omdat het bedrijfsleven zeer		Kenmerken van de leveranciers, zoals faciliteiten,
		Leverancier beschikbaarheid en bewustzijn	Hoge mate van corruptie in sommige landen van	Lage vraag naar groene alternatieven door gebruikers houdt meer groene inkoop tegen			Samenstelling van de supply chain
		Product beschikbaarheid		Onvoldoende groene product en diensten alternatieven beschikbaar in de inkoopmarkt			Product eigenschappen

## Bijlage VI Interviewschema

### 1. **Beleid en doelen van uw gemeente op het gebied van duurzame ontwikkeling en de vertaling naar inkoopgebied.**

- 1.1. Heeft uw gemeente doelen op het gebied van duurzame ontwikkeling? (welke doelen, waar staan ze, actueel?, inkoop betrokken?)
- 1.2. Heeft uw organisatie doelen geformuleerd op het gebied van het inzetten van inkoop bij duurzame ontwikkeling? (welke doelen, waar staan ze, actueel?, inkoop betrokken?)
  - 1.2.1. Hoe ervaart u het formuleren van deze doelen? (eenvoudig, lastig, en waar ligt dat aan?)
- 1.3. Zijn de inkoopdoelen op duurzame ontwikkeling eenvoudig te vertalen naar inkoopinitiatieven? (voldoende informatie, concurrerende doelen) Inventariseren.
  - 1.3.1. Indien hier knelpunten zijn: hoe wordt daarmee omgegaan, hoe loopt besluitvorming?
- 1.4. Hoe worden doelen gemonitord in de realisatie? (instrumenten, scope/omvattendheid)
  - 1.4.1. Wie hebben hier een rol in? (inventarisatie en doorvragen voor inkoopmanager en politici)
- 1.5. Wat wordt er met de monitoring gedaan? (gebruik informatie, door wie, voor wie en waarvoor?)  
Wordt er gemonitord? Zo ja, hoe? (... Info, wie...) Zo nee, wat is de reden hiervoor?

### 2. **Verhouding tussen inkoopmanagers en politiek in uw gemeente**

- 2.1. Hoe zou u de relatie met de politicus / inkoopmanager omschrijven? (is er sprake van samenwerking, hoe verloopt die, zijn er wel eens problemen of meningsverschillen, hoe wordt daarmee omgegaan, hoe zijn risico's verdeeld en duur van de relatie?)
- 2.2. Voor de inkoopmanager: welke doelen streeft de politiek/politicus na op het gebied van duurzame ontwikkeling door inkoop? Zit u op één lijn? Waar wel, waar niet?  
  
Voor de politicus: welke doelen streeft de inkoopmanager na op het gebied van duurzame ontwikkeling door inkoop? Zit u op één lijn? Waar wel, waar niet?
- 2.3. Voor de inkoopmanager: beschikt u over voldoende informatie om de prestaties van de politiek/politicus op dit gebied te beoordelen? welke informatie ontbreekt, hoe loopt de communicatie, benutting beleidsvrijheid  
  
Voor de politicus: beschikt u over voldoende informatie om de prestaties van de inkoopmanager op dit gebied te beoordelen? welke informatie ontbreekt, hoe loopt de communicatie, benutting beleidsvrijheid
- 2.4. Op welke manier is de sturing vormgegeven? (prikkel, informatie, wet-regelgeving, vertrouwen, problemen) Is deze effectief, productief?
- 2.5. Welke invloed hebben andere stakeholders op de doelen? (welke stakeholders, hoe beïnvloeden zij wie?)



### **3. Duurzaamheidsinitiatieven in uw gemeente**

3.1. Welke initiatieven neemt uw organisatie waarbij inkoop betrokken is? (inventarisatie maken van initiatieven op het gebied van duurzaam inkopen)

3.2. Welk initiatief zou u als meest succesvol benoemen?

3.2.1. Welke doelen gelden voor dit initiatief?

3.2.2. Worden deze doelen gemeten?

3.2.3. Zijn de doelen van dit initiatief gehaald? (in welke mate, welke wel/welke niet)

3.2.4. Waarom wel / waarom niet? (wat zijn de bepalende factoren?)

3.3. Welk initiatief zou u als minst succesvol benoemen?

3.3.1. Welke doelen gelden voor dit initiatief?

3.3.2. Worden deze doelen gemeten?

3.3.3. Zijn de doelen van dit initiatief gehaald? (in welke mate, welke wel/welke niet)

3.3.4. Waarom wel / waarom niet? (wat zijn de bepalende factoren?)

NB. Indien er voldoende tijd is op meer initiatieven inzoomen op 5.2 en 5.3.

### **4. Vragen naar belemmerende factoren voor de realisatie van duurzaamheidsinitiatieven**

4.1. Wat zijn volgens u factoren met een positieve invloed op het bereiken van uw doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen?

4.2. Wat zijn voor u remmende factoren op het bereiken van uw doelstellingen op het gebied van duurzaam inkopen?

4.3. Afrondend Welke factoren zijn doorslaggevend voor het al dan niet succesvol zijn van een initiatief op het gebied van duurzaam inkopen? Wat zijn de meest belangrijke belemmerende en stimulerende factoren?