



Dr. Jolien Grandia  
(j.grandia@fm.ru.nl)  
is universitair  
docent bij de  
vakgroep Bestuurs-  
kunde aan de  
Radboud Univer-  
siteit Nijmegen.

# Duurzaam inkopen bij het rijk

Sinds 2010 heeft de rijksoverheid als doel duurzaam in te kopen om zo de markt voor duurzame goederen aan te jagen en bedrijven te vragen bij te dragen aan een beter milieu. Maar in het ene project wordt duurzamer ingekocht dan in het andere. Welke factoren en actoren zijn van invloed op de mate van duurzaam inkopen?

Door **Jolien Grandia**

**M**aar liefst 16% van het bruto nationaal product wordt jaarlijks door publieke organisaties uitgegeven aan de inkoop van goederen, diensten en werken. Dit varieert van pennen en papier, tot schoonmaakdiensten, snelwegen en gevechtsvliegtuigen. Steeds vaker gebruiken overheden hun macht in de markt om private partijen te dwingen bij te dragen aan het behalen van maatschappelijke doelen (Rolfstam, 2009). Voor de Nederlandse rijksoverheid is inkoop dan ook een belangrijk beleidsinstrument.

## Samenvatting

Sinds 2010 heeft de rijksoverheid als doel duurzaam in te kopen. Uit mijn promotieonderzoek blijkt dat dit niet altijd eenvoudig is. Het vereist commitment van inkopers en change agents die de verandering aanjagen. Hoewel inkopers sterk overtuigd zijn van het nut en de noodzaak van duurzaam inkopen, hebben ze niet altijd het gevoel ook over voldoende kennis over duurzaamheid en het milieu te beschikken om dit ook echt te kunnen doen. Voor de overheid ligt er daarom de belangrijke taak om de juiste randvoorwaarden te scheppen voor inkopers, zodat zij niet alleen duurzaam in willen kopen, maar dit ook kunnen.

Duurzaam inkopen betekent dat goederen, diensten en werken op een zodanige manier worden ingekocht, dat gedurende de volledige levensduur de maatschappij en het milieu zo min mogelijk worden belast (Meehan & Bryde, 2011). Om dit te bereiken heeft de rijksoverheid een beleidsprogramma ontwikkeld en voor meer dan 70 productgroepen milieucriteria opgesteld. Deze productgroepen variëren van audiovisuele apparatuur tot inburgeringstrajecten en zware motorvoertuigen. De milieucriteria voor deze productgroepen fungeren als minimumeisen waaraan leveranciers dienen te voldoen. Zo moet kantoormeubilair bijvoorbeeld een levensduur hebben van minimaal vijf jaar en mag bij de productie van papier geen gebruik zijn gemaakt van gevaarlijke stoffen en mengsels. De rijksoverheid eist dat deze milieucriteria worden toegepast (verplicht duurzaam inkopen), maar wenst daarnaast dat rijksinkopers verder gaan dan dit minimum en bijvoorbeeld duurzame gunningscriteria opstellen (vrijwillig duurzaam inkopen). Omdat duurzaam inkopen bij de Nederlandse overheid dus uit zowel een verplichte als vrijwillige component bestaat, is de toepassing van duurzaam inkopen niet in elk inkoopproject gelijk. Dit roept de vraag op: waarom wordt er in het ene project duurzamer ingekocht dan in het andere project? In mijn promotieonderzoek ben ik daarom gaan kijken naar de invloed van zowel factoren als actoren op de mate van duurzaam inkopen.

### Duurzaam inkopen vereist verandering

In de literatuur wordt het inkoopproces gezien als een speciaal soort besluitvormingsproces. In dit besluitvormingsproces bepalen de keuzes (en daarmee het gedrag) van inkopers en andere actoren in hoeverre alle mogelijkheden van duurzaam inkopen worden benut (Günther & Scheibe, 2006).

Tijdens dit proces gebruiken inkopers bepaalde organisatieroutines. Deze organisatieroutines zijn (ongeschreven) regels die mensen in staat stellen bepaalde gedragingen uit te voeren in een volgorde die niet alleen voor henzelf, maar ook voor anderen in de organisatie logisch is (Feldman & Pentland, 2003). Zo hebben inkopers bepaalde stappen die zij volgen bij het inkopen van goederen en diensten, die niet alleen logisch voor hen zijn, maar ook voor hun leidinggevenden, collega's, interne klanten, politici en burgers. Denk bijvoorbeeld aan de afspraak dat bij het inkopen van kantoor materiaal eerst overlegd wordt met de financiële afdeling. De implementatie van **duurzaam inkopen vereist dat deze routines veranderen**. Er dient immers nu, op een specifieke manier, naar duurzaamheid gekeken te worden. Hoewel duurzaam inkopen niet gelijkstaat aan duurder inkopen, is simpelweg kiezen voor de goedkoopste optie niet langer mogelijk. Bij de inkoop moet nu ook rekening worden gehouden met de duurzaamheid van het product, de dienst of het werk en dient die te voldoen aan specifieke criteria. Dit betekent dat de bestaande inkooproutines moeten worden veranderd zodat ze beter aansluiten op de nieuwe (duurzame) situatie.

Om deze routines te veranderen dienen de inkopers hun inkoopgedrag aan te passen. Zij moeten nu duurzaam inkoopgedrag gaan vertonen. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen door informatie op te zoeken over duurzame mogelijkheden, leveranciers uit te dagen met een duurzaam alternatief te komen of een expert te raadplegen.

### Duurzaam inkopen vereist dat routines in het inkoopproces veranderen

Kortom, als een organisatie echt duurzaam wil gaan inkopen dienen bestaande organisatieroutines en dus gedragingen in het inkoopproces te veranderen. De implementatie van duurzaam inkopen binnen het rijk kan dan ook gezien worden als een organisatieverandering. In mijn onderzoek heb ik daarom theorieën over organisatieverandering en verandermanagement gebruikt om te verklaren hoe organisatiefactoren en actoren van invloed zijn op de implementatie en dus het succes van duurzaam inkopen. Bij het bestuderen van een organisatieverandering is het belangrijk dat naar vier aspecten van de verandering wordt gekeken: inhoud, proces, leiderschap en uitkomst (Kuipers et al., 2014). Factoren die vallen onder deze aspecten hebben aantoonbaar invloed op de verandering en de mate van succes van de verandering (Choi, 2011). Op basis van de literatuur zijn voor elk aspect

de belangrijkste factoren voor duurzaam inkopen geïdentificeerd: *change agents* en procedurele rechtvaardigheid (proces), *red tape* (context), aansluiting organisatiestrategie (inhoud), transformationeel leiderschap en *top management support* (leiderschap) en commitment aan de verandering, duurzaam inkoopgedrag en mate van duurzaam inkopen (uitkomst).

### In de meeste inkoopprojecten bij de rijksoverheid is er aandacht voor duurzaamheid

#### Het onderzoek

Er is kwalitatief en kwantitatief onderzoek gedaan om te achterhalen waarom er in het ene project duurzamer wordt ingekocht dan in het andere. Allereerst zijn interviews afgenomen met inkopers, projectleiders, contractmanagers, managers en adviseurs die in zeven verschillende inkoopprojecten werkten bij het ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat. Vervolgens is er een enquête naar alle (920) rijksinkopers gestuurd. Ruim 360 rijksinkopers, afkomstig uit alle inkoop en uitvoercentra (IUC) en specialistische inkoopcentra (SIC) van het rijk, hebben uiteindelijk meegewerkt aan het kwantitatieve onderzoek. In figuur 1 staan de kenmerken van de respondenten van de vragenlijst gepresenteerd.



Figuur 1: Kenmerken van de respondenten

#### Veel aandacht voor duurzaamheid

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat **in de ruime meerderheid van de inkoopprojecten bij de rijksoverheid aandacht is voor duurzaamheid**. Zo gaf 70% van de respondenten aan dat in het laatste inkoopproject waaraan zij actief hadden meegewerkt alle verplichte milieucriteria waren toegepast. In



sommige gevallen is het toegestaan om de verplichte criteria niet toe te passen, waardoor het totale percentage daalt. Zo heeft het ministerie van Defensie, vanwege de unieke omstandigheden waarin haar goederen en diensten gebruikt worden, bijvoorbeeld het recht om van de criteria af te wijken als deze botsen met de operationele eisen van het product. Daarnaast gaf bijna 40% van de respondenten aan dat er in dit laatste inkoopproject ook niet-verplichte duurzaamheidseisen waren gesteld, zoals duurzame gunningscriteria.

#### Actoren zijn cruciaal

Het onderzoek laat zien dat het gedrag en de aanwezigheid van 'change agents' bij inkoopprojecten zorgt voor meer duurzaam inkopen. Een change agent is een individu of een team van binnen of buiten de organisatie dat een specifiek veranderinitiatief, project of programma initieert, aanstuurt, managet of implementeert (Caldwell, 2003). In de onderzochte inkoopprojecten was in zes van de zeven projecten een change agent aanwezig. Dit was bijna altijd een duurzaamheidsadviseur van binnen de organisatie die uit eigen overtuiging, buiten zijn taakomschrijving om, activiteiten ondernam om duurzaam inkopen aan te jagen en om inkopers en projectteams te stimuleren en enthousiasmeren. Bijvoorbeeld door het geven van advies, het organiseren van workshops of het regelen van speciale software. De change agents kunnen hierbij gezien worden als informele leider die inkopers en projectteams laten zien hoe zij duurzaam inkopen (nog meer) kunnen implementeren. Uit de analyses bleek dat hoe meer proactief en betrokken de change agent bij het project was, hoe duurzamer er uiteindelijk werd ingekocht. Door

aan het begin van het inkooptraject al persoonlijk contact op te nemen met het inkoopteam en hen mogelijkheden te schetsen konden de change agents de meeste duurzaamheidswinst behalen.

### Inkopers vertonen meer duurzaam inkoopgedrag als ze dit willen en kunnen doen

Uit het onderzoek blijkt echter dat het gedrag van de inkoper zelf ook direct invloed heeft op de mate van duurzaam inkopen. Hoe meer duurzaam inkoopgedrag een inkoper rapporteert, hoe duurzamer er in het project werd ingekocht. Hierbij omvat duurzaam inkoopgedrag alle acties die een inkoper uitvoert om duurzaam inkopen in het inkoopproces te implementeren. Denk bijvoorbeeld aan het opzoeken van extra informatie, het uitdagen van leveranciers om duurzame alternatieven te ontwikkelen, of het positief spreken over duurzaam inkopen met collega's. Dit is een opvallende bevinding omdat wat er wordt ingekocht een verantwoordelijkheid is van het gehele projectteam en de interne klant. Het individuele duurzaam inkoopgedrag van de inkoper heeft dus blijkbaar direct invloed op wat het team uiteindelijk besluit in te kopen. Hierbij blijkt dat dit gedrag van de inkopers meer invloed heeft op de toepassing van vrijwillig duurzaam inkopen (zoals

de toevoeging van niet-verplichte gunningscriteria) dan op de toepassing van verplicht duurzaam inkopen. Het individuele inkoopgedrag van rijksinkopers bepaalt dus in grotere mate of in een project extra duurzaamheidseisen worden toegepast, dan of de verplichte milieucriteria worden toegepast.

### Willen en kunnen

Kortom, het is belangrijk dat inkopers duurzaam inkoopgedrag vertonen. Hierbij bleek dat **inkopers meer duurzaam inkoopgedrag vertonen als ze dit willen en kunnen doen**.

Zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve studies laten zien dat hoe meer inkopers affectief geëngageerd zijn aan de implementatie van duurzaam inkopen, en zij dus duurzaam in willen kopen, hoe meer duurzaam inkoopgedrag zij rapporteren. Dit betekent dat hoe meer ze persoonlijk overtuigd zijn van het nut en de noodzaak van duurzaam inkopen en ze dus ook echt duurzaam in willen kopen, ze ook het bijbehorende gedrag zullen vertonen.

## Zonder kennis van duurzaamheid worden traditionele keuzes gemaakt

Over het algemeen zijn rijksinkopers bovengemiddeld geëngageerd aan de toepassing van duurzaam inkopen. Zo vindt ruim 75% van de respondenten dat het management een goede keuze maakt met de implementatie van duurzaam inkopen en 80% dat duurzaam inkopen een belangrijk doel dient. De meerderheid van de rijksinkopers is dan ook overtuigd van het nut en de noodzaak van duurzaam inkopen.

Inkopers moeten echter ook in staat zijn om het gewenste gedrag te kunnen vertonen. Hierbij is in het onderzoek specifiek gekeken naar de mate waarin rijksinkopers het gevoel hebben over genoeg kennis over duurzaamheid en het milieu te beschikken, zodat zij ook professioneel duurzaam in kunnen kopen. Op dit punt blijkt dat er nog wel wat winst te behalen valt. Meer dan de helft van de rijksinkopers vindt namelijk dat ze eigenlijk over te weinig kennis over duurzaamheid en het milieu beschikken om professioneel duurzaam in te kunnen kopen. Een respondent gaf bijvoorbeeld aan dat hij het lastig vond te beoordelen of de geboden duurzame alternatieven voor asfalt wel echt duurzamer waren, welke optie het meest duurzaam was en of de alternatieven technisch wel zouden voldoen.

Deze bevinding illustreert een belangrijk punt in de implementatie van duurzaam inkopen. **Zonder kennis van duurzaamheid worden namelijk traditionele (en niet de meest duurzame) keuzes gemaakt**, waardoor de volledige potentie van duurzaam publiek inkopen niet wordt benut. Inkopers kunnen dan het gewenste duurzame inkoopgedrag niet vertonen, waardoor er dus uiteindelijk ook minder duurzaam zal worden ingekocht. Hier ligt dan ook een belangrijke taak voor de overheid.

### Randvoorwaarden scheppen

De conclusie dat inkopers en change agents cruciaal zijn in de implementatie van duurzaam inkopen onthult organisaties niet van hun verantwoordelijkheden in de implementatie van duurzaam publiek inkopen. Zij dienen de noodzakelijke randvoorwaarden te scheppen, waardoor actoren het gewenste gedrag kunnen en willen vertonen. Het onderzoek laat zien dat organisaties hiervoor verschillende dingen kunnen en moeten doen.

Zo blijken de procedures die de organisatie gebruikt om het rijksbeleid in de eigen organisatie te implementeren van belang te zijn. Hoe meer inkopers het gevoel hebben dat deze procedures rechtvaardig zijn, hoe meer geëngageerd zij zijn om duurzaam inkopen te implementeren en hoe meer duurzaam inkoopgedrag zij gaan vertonen. Het is dan ook belangrijk dat publieke organisaties ervoor zorgen dat de gebruikte procedures als rechtvaardig worden ervaren, bijvoorbeeld door inkopers te betrekken bij de ontwikkeling van deze procedures.

Daarnaast is het belangrijk dat de eigen organisatiestrategie aansluit bij het rijksbrede duurzaam inkoopbeleid. Hoe meer de strategie van de eigen organisatie naadloos aansluit op de doelen en inhoud van het duurzaam inkoopbeleid, hoe meer inkopers betrokken raken bij de implementatie ervan. Dit geeft hen immers het gevoel dat de toepassing van duurzaam inkopen aansluit bij de richting die de gehele organisatie op gaat en maakt het makkelijker om duurzaamheid ook bij inkoop mee te nemen.

## Commitment, duurzaam inkoopgedrag en kennis over duurzaamheid en het milieu zijn de sleutel tot succes

Zowel de praktijk als wetenschap wijzen vaak op de negatieve rol die red tape kan spelen in de implementatie van een organisatieverandering. Red tape bestaat uit regels, reguleringen en procedures die in stand gehouden worden en een administratieve last vormen, maar niet het doel waarvoor ze in het leven geroepen werden dient (Bozeman, 1993). Rijksinkopers gaven zowel in de vragenlijst als interviews aan bij het inkopen veel red tape tegen te komen. Deze hoge mate van red tape bleek echter hun commitment aan de implementatie van duurzaam inkopen of hun duurzaam inkoopgedrag niet (positief of negatief) te beïnvloeden. Red tape lijkt iets te zijn wat onlosmakelijk aan inkoop verbonden is en een negatieve invloed kan hebben op het inkoopproces in het algemeen, maar geen invloed heeft op het commitment van inkopers ten aanzien van duurzaam inkopen. Het klinkt wellicht dan ook contra-intuïtief, maar dit betekent dat publieke organisaties die duurzamer willen inkopen zich niet direct hoeven te richten op het verminderen van red tape. De aanwezigheid van red tape heeft immers geen





invloed op het commitment of inkoopgedrag van de inkoopers.

**Conclusie**

Er kan dan ook geconcludeerd worden dat het niet eenvoudig is om duurzaam in te kopen. Het vereist van inkoopers een grote dosis **commitment, duurzaam inkoopgedrag en kennis over duurzaamheid en het milieu**. Kortom, duurzaam inkopen vereist dat inkoopers duurzaam in willen en kunnen kopen. Voor publieke organisaties ligt hier dan ook de belangrijke taak om inkoopers de handvatten te bieden ook duurzaam in te kunnen kopen. Bijvoorbeeld door te zorgen dat de eigen organisatiestrategie aansluit bij het rijksbrede duurzaam inkoopbeleid, door inkoopers de mogelijkheden te bieden invloed uit

te oefenen op de implementatie van dit beleid in de eigen organisatie, en change agents te waarderen voor hun inzet en enthousiasme. Hiermee zal het ook voor de organisatie zelf makkelijker worden om duurzaam te zijn.

**Referenties**

- Bozeman, B. (1993). 'A theory of government "red tape"'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-304.
- Caldwell, R. (2003). 'Models of change agency: a fourfold classification'. *British Journal of Management*, 14(2), 131-142.
- Feldman, M. S. & Pentland, B. T. (2003). 'Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change'. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94-118.
- Günther, E., & 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*, 13(2), 61-77.
- Kuipers, B. S., Higgs, M. J., Kickert, W. J. M., Tummers, L. G., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). 'The management of change in public organisations: A literature review'. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Meehan, J., & Bryde, D. (2011). 'Sustainable procurement practice'. *Business Strategy and the Environment*, 20(2), 94-106.
- Rolfstam, M. (2009). 'Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions'. *Science and Public Policy*, 36(5), 349-360.

**Colofon**

Tijdschrift voor public governance, audit & control. Het blad biedt bij uitstek 'how-to-informatie' die als bruikbaar en terzake wordt herkend. Het tijdschrift bedient de volledige breedte van de publieke sector: Rijk, de centrale overheid, onderwijs, zorg, welzijn, cultuur en veiligheid. Bij een abonnement op het tijdschrift hoort toegang tot de TPC-site met nieuws en archief functie: [www.tpconline.nl](http://www.tpconline.nl).

De inhoud van artikelen en de mening van de redactie hoeven niet noodzakelijkerwijs overeen te komen.

**Hoofdredacteur**  
Mr. G.M.M. (Trudy) Blokdijs

**Redactie**  
Dr. G.T. (Tjerk) Budding, drs. W.D. (Wouter) Groot MBA, drs. E.H. (Ed) Jansen MCM RA, dr. H.L. (Henk) Klaassen, dr. J.A.M. (Johan) de Kruijff, dr. C. (Gerth) Molenaar en dr. R. (Rolf) Willemsen

**Boekrecensies**  
Recensie-exemplaren van, voor de lezer van TPC relevante, boeken kunt u sturen naar: H.J.M. (Harry) ter Braak, Hoofdstraat 69, 3970 AD Driebergen.

**Uitgever**  
Sdu, D. (Dineke) Sonderen

**Redactiesecretaris**  
Drs. T. E.P. (Tom) Kooiman, Puntgaaf, Amsterdam

**Bladcoördinatie**  
Sdu, M.J. (Maaïke) Blom

**Redactieadres**  
Sdu o.v.v. TPC  
T.a.v. M.J. (Maaïke) Blom, kamer C 3.081  
Postbus 20025, 2500 EA Den Haag  
tel. (070) 378 94 55, e-mail: [tpc@sdu.nl](mailto:tpc@sdu.nl)

**Vormgeving en opmaak**  
SD Communicatie, Rotterdam

**Druk**  
Wilco drukkerij, Amersfoort

**Advertenties**  
Sdu  
[www.sduadvertieren.nl](http://www.sduadvertieren.nl)  
tel.: (070) 3780562  
e-mail: [sdu.advertieren@sdu.nl](mailto:sdu.advertieren@sdu.nl)

**Betaalde abonnementen**  
Jaarabonnement € 154 (excl. btw en verzendkosten).  
Studentenjaarabonnement € 48 (excl. btw en verzendkosten).  
Vanwege de aard van de uitgave, gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenisrecht.  
Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan Sdu Klantenservice, [www.sdu.nl/adreswijziging](http://www.sdu.nl/adreswijziging)

Sdu Klantenservice  
Postbus 20014, 2500 EA Den Haag  
tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83  
[www.sdu.nl/service](http://www.sdu.nl/service)

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnement)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag.  
Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl). Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. TPC verschijnt zes keer per jaar.  
© 2016 Sdu, Den Haag. ISSN 1572-414x

