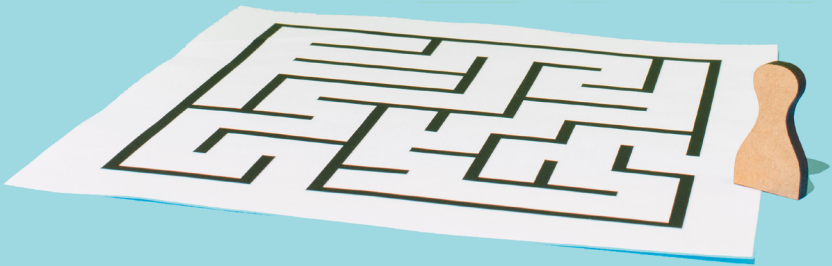


# Hoofdstuk 1

## Introductie van publieke inkoop



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

## Abstract

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

## Kernbegrippen

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

## Leerdoelen

In dit hoofdstuk staan de volgende leerdoelen centraal:

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

## 1.1. Introductie

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

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

## 1.2. Het publiek-private continuüm

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

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

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

### 1.3. Wat is publieke inkoop?

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

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

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

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

#### **1.4. Publieke inkoop versus inkoop door private bedrijven**

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

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

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

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

## 1.5. Het inkoopproces in drie V's

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

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

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

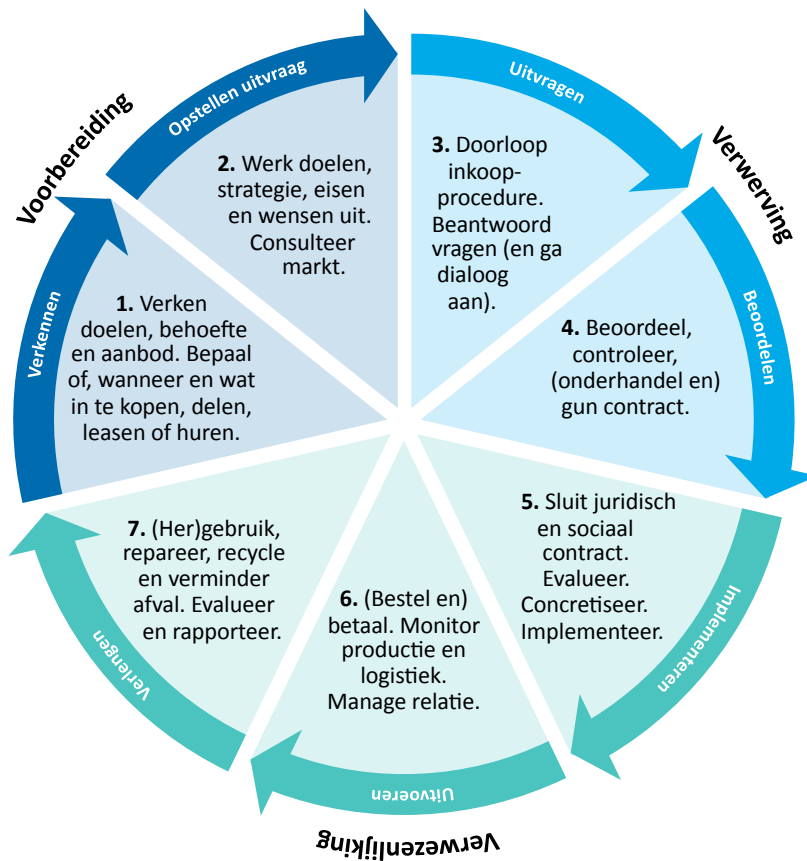
### **De voorbereidingsfase**

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

#### *Stap 1: Verkennen*

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





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

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

#### Stap 2: Opstellen uitvraag

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

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

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

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

### **De verwervingsfase**

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

#### *Stap 3: Uitvragen*

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

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

#### *Stap 4: Beoordelen*

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

#### **De verwezenlijkingsfase**

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

#### *Stap 5: Implementeren*

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

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

#### *Stap 6: Uitvoeren*

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

#### *Stap 7: Verlengen*

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

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

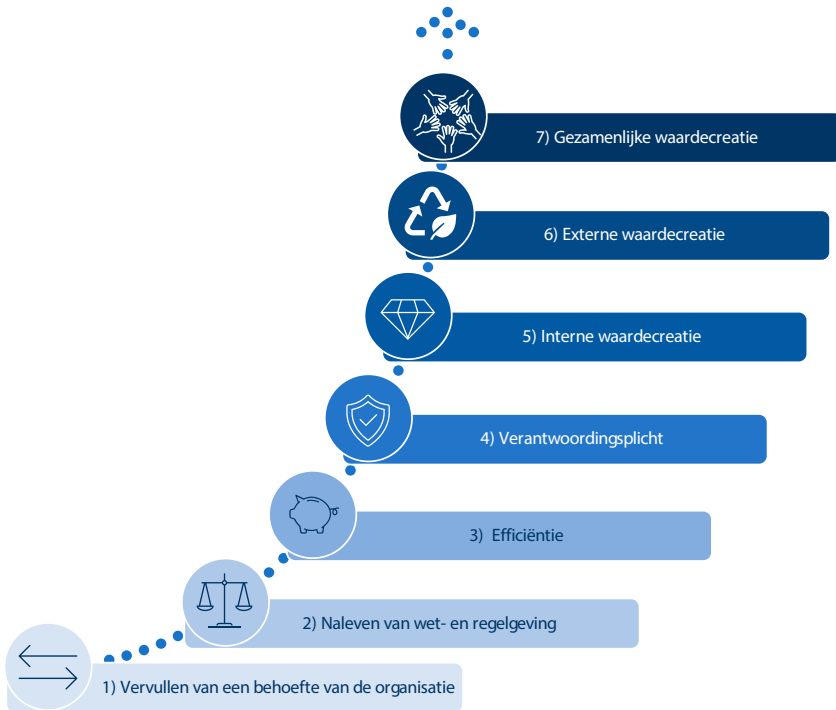
## 1.6. Zeven ontwikkelingsfasen van publieke inkoop

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

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

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

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



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

#### *Fase 1: Voldoen aan de behoefte van een organisatie*

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

### *Fase 2: Naleving van wet- en regelgeving*

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

### *Fase 3: Efficiëntie*

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

### *Fase 4: Verantwoordingsplicht*

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

### *Fase 5: Interne waardecreatie*

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

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

#### *Fase 6: Externe waardecreatie*

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

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



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

#### *Fase 7: Gezamenlijke waardecreatie*

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

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

### **1.7. Het veelzijdige karakter van publieke inkoop**

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.8. Leeswijzer van het boek

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

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

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

## 1.9. Samenvatting

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

## Referenties

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