

PUBLIEKE INKOOP INZETTEN VOOR DUURZAMER STADSLOGISTIEK – WAT DOEN GEMEENTEN?

A.J. Dreischerf, Rijksuniversiteit Groningen (Vakgroep Operations)

P. Buijs, Rijksuniversiteit Groningen (Vakgroep Operations)

Samenvatting

Het verduurzamen van stadslogistiek is een actueel onderwerp, waarvoor gemeenten verschillende maatregelen tot hun beschikking hebben. Een maatregel die, gezien de grote inkoopvolumes van gemeenten, potentieel veel impact kan hebben is het inzetten van publieke inkoop om de eigen leveranciers te stimuleren om op een duurzamer manier te leveren. Maar, we weten nog weinig over hoe vaak dit door gemeenten wordt gedaan en hoe gemeenten dit doen. In dit paper onderzoeken wij daarom de mate waarin en de manier waarop gemeenten publieke inkoop gebruiken om duurzame stadslogistiek te stimuleren. Door middel van desk research hebben wij de eisen en gunningscriteria in 96 aanbestedingsdocumenten van 25 gemeenten geanalyseerd. Ook hielden wij interviews met beleidsmedewerkers en inkopers van tien gemeenten. Ons onderzoek laat zien dat gemeenten steeds vaker publieke inkoop gebruiken om duurzame stadslogistiek te stimuleren, en dat met name de grootste gemeenten dit vaker toepassen. De manier waarop dit gebeurt verschilt per gemeente en per aanbesteding. Gemeenten gebruiken verschillende eisen en gunningscriteria in hun aanbestedingen, die variëren in specificiteit en potentiële impact op CO₂-emissies. Uit de interviews bleek dat de gemeenten te maken hebben met verschillende uitdagingen die voortkomen uit de aanbestedingsregels, welke de manieren waarop duurzame stadslogistiek in aanbestedingen kan worden gestimuleerd beperken.

1. Introductie

Met klimaatproblemen hoog op de agenda en de wens om de leefbaarheid in de steden te vergroten zijn gemeenten bezig om stadslogistiek te verduurzamen. Al in 2011 werden in een Europees Transport White Paper doelen gesteld voor duurzamer logistiek in steden (Europese Commissie, 2011). Een belangrijk onderdeel is de ambitie om het gebruik van 'voertuigen met traditionele uitlaat' in stedelijk transport te halveren tot 2030 en tot nul te reduceren in 2050. De formulering van die ambities vond dus al plaats voor de Overeenkomst van Parijs uit 2015, waarin werd afgesproken de opwarming van de aarde te beperken tot onder 2°C met een streven naar 1.5°C. En voor het Nationale Klimaatakkoord uit 2019 dat vastlegde de CO₂-emissies in 2030 met 49% te verminderen ten opzichte van 1990. Hierin werd ook vastgelegd dat 30 tot 40 grotere gemeenten in 2025 zero-emissiezones invoeren voor goederenvervoer, om naar verwachting 1 Mton CO₂ te besparen.

Gemeenten hebben verschillende beleidsmaatregelen tot hun beschikking om dichterbij deze doelen te komen. Zo kunnen ze bepaalde voertuigen uit de stad weren en bedrijven met vervuilende voertuigen via betaalde ontheffingen laten betalen voor toegang tot de stad. Een andere manier om stadslogistiek te verduurzamen is het gebruiken van publieke inkoop om de eigen leveranciers te stimuleren op een duurzamer manier te leveren (Balm et al., 2016). Gemeenten spenderen jaarlijks 33,1 miljard euro (17% van alle overheidsuitgaven) en zijn met hun inkoop verantwoordelijk voor veel logistieke

bewegingen (Steenmeijer et al., 2021). Met hun inkoop kunnen zij dus veel impact maken. In dit artikel onderzoeken wij in welke mate en hoe gemeenten hun doelstellingen op het gebied van duurzame stadslogistiek in hun publieke inkoop vertalen naar concrete randvoorwaarden voor (potentiële) leveranciers, door de eisen en gunningscriteria in 96 aanbestedingsdocumenten te analyseren.

2. Theorie

Grofweg zijn er twee routes langs waar stadslogistiek kan verduurzamen. De ene betreft het vervangen van vervuilende voertuigen door duurzaam aangedreven alternatieven. Hierbij blijft het aantal voertuigbewegingen dat de stad ingaat hetzelfde—of neemt het zelfs toe, omdat een grote bestelwagen of bakwagen bijvoorbeeld vervangen wordt door meerdere bakfietsen of licht elektrische vrachtvoertuigen. De andere route betreft het verminderen van het aantal voertuigbewegingen dat de stad in gaat door goederen te bundelen, bijvoorbeeld via een hub, door gezamenlijke inkoop of door minder frequente leveringen. Het voordeel hiervan is dat er naast het beperken van uitstoot ook andere nadelige effecten van stadslogistiek, zoals ruimtegebruik en veiligheid, worden aangepakt. Een nadeel is dat bundeling vaak grote aanpassingen in de logistieke processen van de partijen in de keten vereist.

Overheidsorganisaties zijn bij hun inkoop gebonden aan een flink aantal regels. Zo zijn overheden verplicht om de inkoop boven een bepaald drempelbedrag Europees aan te besteden; daaronder hoeft niet Europees te worden ingekocht, zolang de inkooporganisatie zich houdt aan de aanbestedingswet en het proportionaliteitsbeginsel. Voor decentrale overheden zoals gemeenten geldt bij de inkoop van leveringen (alle producten) en diensten (zoals schoonmaakdiensten) het drempelbedrag van 214.000 euro, en voor bouwkundige en civieltechnische werken is het drempelbedrag 5.350.000 euro. Binnen deze kaders zijn er verschillende aanbestedingsmethodieken mogelijk. In de meeste gevallen wordt er aanbesteed volgens de Economisch Meest Voordelige Inschrijving. Hierbij wordt beoordeeld op basis van prijs-kwaliteitverhouding of 'value for money' waarbij inschrijvingen worden vergeleken op de prijs en een aantal kwalitatieve gunningscriteria, of enkel op de laagste prijs. Relatief nieuwe aanbestedingsmethodieken zoals Rapid Impact Contracting en Rapid Circular Contracting maken gebruik van een 'programma van ambitie' (in plaats van een 'programma van eisen') waarin een aantal van de Europese 'Sustainable Development Goals' centraal staan.

De volgende stappen worden gevolgd bij een 'reguliere' aanbesteding (Pianoo, n.d.):

Vorbereiden opdracht (beleidsdoelen bij inkoop; opstellen eisen en gunningscriteria; betrekken van de markt; kiezen van aanbestedingsprocedure)

Doorlopen aanbestedingsprocedure (aankondigen; aanmelden en selecteren; inschrijven; vragen beantwoorden; gunnen; afronden)

Uitvoeren opdracht (contractbeheer; contractmanagement; leveranciersmanagement)

Publieke organisaties kunnen duurzame stadslogistiek in verschillende stappen in het aanbestedingsproces naar voren brengen. Voor gemeenten begint het met het gemeentelijk beleid rond stadslogistiek,

dat meegenomen kan worden in de beleidsdoelen bij een aanbestedingsprocedure. Deze beleidsdoelen kunnen terugkomen in de vorm van een eis, gunningscriterium, of allebei. Inschrijvers (potentiële leveranciers) reageren op de gunningscriteria en geven aan dat ze zich zullen houden aan de gestelde eisen. De inkoper beoordeelt de inschrijvingen meestal op prijs en kwaliteit, waaronder de antwoorden van de inschrijvers op de gunningscriteria, en op basis daarvan wordt de opdracht gegund. Na het tekenen van het contract wordt de opdracht uitgevoerd en dient de winnende inschrijver zich te houden aan de gemaakte afspraken, waaronder de (duurzaamheids-)eisen en wat er is geantwoord op het kwalitatieve gunningscriterium. Gedurende de uitvoeringsperiode bewaakt de inkopende organisatie door middel van contractmanagement of de vastgelegde afspraken worden nageleefd, en wordt aan de samenwerkingsrelatie gewerkt via leveranciersmanagement.

Verschillende studies hebben gekeken naar de factoren die duurzame publieke inkoop stimuleren of juist in de weg zitten (Guenther et al., 2013; Sönnichsen & Clement, 2020; Walker & Brammer, 2009). De barrières voor duurzame publieke inkoop hebben te maken met uiteenlopende onderwerpen (financieel, wettelijk, mensen, kennis en organisatie) en de grootste barrières worden gevormd door een gebrek aan kennis en bewustzijn (Vejaratnam et al., 2020). Deze barrières moeten worden geslecht voordat publieke inkopers aspecten van duurzame logistiek zullen meenemen in hun aanbestedingen. Als dat lukt, laat het werk van Amann et al. (2014) zien dat meer duurzaamheidsdoelen in aanbestedingen maken dat duurzaamheid vaker in contracten met leveranciers terugkomt.

Afgezien van een aantal casestudies is er nog relatief weinig bekend over het inzetten van publieke inkoop voor duurzamer stadslogistiek. Het onderzoek van Balm et al. (2016) laat vooral zien dat het inzetten van publieke inkoop voor duurzamer stadslogistiek veel potentie heeft, omdat publieke organisaties met hun inkoop verantwoordelijk zijn grote transportvolumes, en dat zij gezien hun rol in stadslogistiek meer gebruik zouden kunnen maken van hun impact. Björklund en Gustafsson (2015) geven voorbeelden van hoe gemeenten inkoop gebruiken voor duurzamer leveringen via gecoördineerde distributiecentra. Andere onderzoeken belichten hoe inkoopinformatie kan worden gebruikt om de impact van publieke inkoop op emissies veroorzaakt door stadslogistiek vast te stellen (de Radiguès et al., 2019; Nesterova et al., 2020; Quak et al., 2019). Echter, wat we nog niet weten is de mate waarin gemeenten hun publieke inkoop gebruiken om duurzame stadslogistiek te stimuleren en de manier waarop gemeenten dit doen. Door de eisen en gunningscriteria rond duurzame stadslogistiek in publieke aanbestedingen te onderzoeken, hopen we in dit artikel meer inzicht geven in wat er door gemeentelijke inkoopafdelingen wordt gedaan om hun potentiële impact te benutten.

3. Methode

Ons onderzoek gaat in op de eerste fase van het inzetten van publieke inkoop voor het behalen van beleidsdoelen op het gebied van stadslogistiek, te weten de daadwerkelijke aanbesteding. In de aanbesteding kunnen beleidsdoelen omgezet worden in eisen en gunningscriteria. Door middel van

deskresearch hebben we de documenten van 96 Europese aanbestedingen van 25 gemeenten van verschillende grootte verzameld en geanalyseerd.

We zochten op TenderNed—het platform waarop alle Nederlandse overheden hun Europese aanbestedingen publiceren—naar aanbestedingen van facilitaire goederen en diensten tussen 2015 en 2021 van de 54 grootste Nederlandse gemeenten. De kleinste gemeente was Assen (ongeveer 69.000 inwoners), de grootste was Amsterdam (ongeveer 873.000 inwoners). Van sommige gemeenten vonden we geen aanbestedingen, omdat deze gemeenten in deze periode vanwege het drempelbedrag of nog lopende contracten niet Europees aanbesteden. We selecteerden de aanbestedingen waarbij de aanbestedingsdocumenten via TenderNed te downloaden waren en bij de vijf grootste gemeenten vroegen we de documenten op indien dit niet zo was. Gezien de tijdsinspanning voor het opvragen van aanbestedingsdocumenten deden we dit niet voor alle kleinere gemeenten. Uiteindelijk leidde dit tot een selectie van 96 aanbestedingen van 25 gemeenten (Tabel 1).

Ook bestudeerden we de beleidsdocumenten rond duurzame stadslogistiek van 10 gemeenten—een mix van grote, middelgrote en kleine gemeenten—en hebben we interviews gehouden met tien beleidsmedewerkers en vier inkopers van deze gemeenten. In deze interviews bespraken we welk beleid er wordt gevoerd rond stadslogistiek, hoe men er vanuit de organisatie voor zorgt dat dit in aanbestedingen wordt meegenomen en de uitdagingen die daarbij horen.

Tabel 1. Gemeenten waarvan aanbestedingen zijn geselecteerd

	Grote gemeenten (> 250.000 inwoners)	Middelgrote gemeenten (100.000 – 250.000 inwoners)	Kleine gemeenten (< 100.000 inwoners)
<i>Gemeenten waarvan aanbestedingen zijn geselecteerd</i>	Amsterdam ^{1, 2} , Den Haag ¹ , Rotterdam ¹ , Utrecht ¹ .	Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Arnhem, Delft, Deventer, Ede, Eindhoven, Emmen ¹ , Groningen ^{1, 2} , Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Venlo, Zoetermeer, Zwolle ¹ .	Amstelveen, Assen ¹ , Gouda, Hilversum, Hoorn, Oss, Purmerend.
<i>Aantal geanalyseerde aanbestedingen</i>	27	48	21

¹ Van deze gemeenten en van Enschede en Leeuwarden hebben we beleidsmedewerkers en inkopers gesproken en beleidsdocumenten bestudeerd. ² Van deze gemeenten worden de aanbestedingsdocumenten nog opgevraagd, deze zijn nog niet meegenomen in de analyse.

We focussen in dit onderzoek op aanbestedingen van facilitaire goederen en diensten, waarbij transport nodig is voor de uitvoering van het contract, maar de inkoop van transport zelf geen (centraal) onderdeel van het contract is (Tabel 2). Met deze goederen en diensten gaan frequente

transportbewegingen gepaard, die worden uitgevoerd door de leverancier zelf of door een onderaannemer. De leverfrequentie verschilt per inkoopcategorie. Bij catering, drukwerk en afvalinzameling vinden bijvoorbeeld meer frequente en grotere transportbewegingen plaats dan bij warme dranken-voorzieningen en meubilair.

Tabel 2. Inkoopcategorieën van de geanalyseerde aanbestedingen

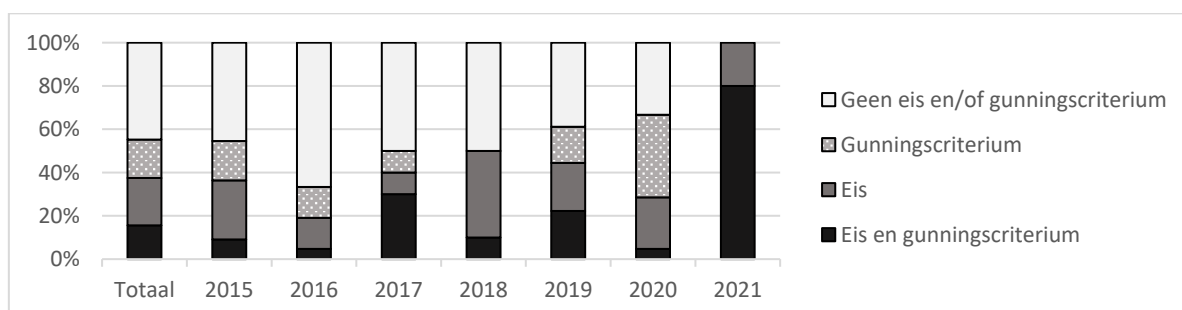
Inkoopcategorieën
Afvalinzameling, drukwerk, meubilair, onderhoudsdiensten, sanitaire voorzieningen, voedingsmiddelen, warme (en koude) drankenvoorziening, overig (beveiligingsdiensten, post).

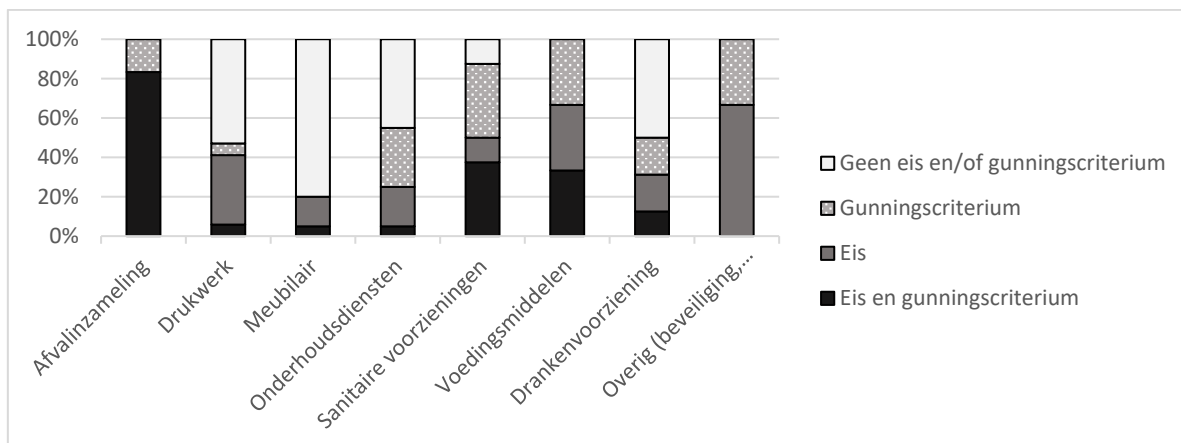
In de aanbestedingen zochten we op termen als 'duurzaamheid', 'transport', en 'emissie', zowel door de aanbesteding door te lezen als door de zoekfunctie te gebruiken. De tekst die hoort bij de eisen en gunningscriteria die te maken hebben met duurzame stadslogistiek hebben we gekopieerd naar een spreadsheet. Vervolgens hebben we de verschillende eisen en criteria gecodeerd om deze te analyseren.

4. Resultaten

a. Analyse van aanbestedingsdocumenten

In 58% van alle aanbestedingen die we analyseerden waren aspecten van duurzame stadslogistiek opgenomen, ofwel als eis, ofwel als gunningscriterium. Het percentage aanbestedingen met tenminste één eis of gunningscriterium varieert per jaar van publicatie, en neemt wat toe. Het was het laagst in 2016 (33%) en het hoogst in 2020 (67%) (Grafiek 1). In 2021 ligt het percentage tot dusver op 100%, maar hier analyseerden we slechts vijf aanbestedingen. Van alle aanbestedingen waarin iets staat met betrekking tot duurzame stadslogistiek bevatten de meeste alleen een eis, de andere bevatten alleen een gunningscriterium of zowel een eis als een gunningscriterium. Het aandeel aanbestedingen waarin duurzame stadslogistiek wordt gestimuleerd verschilt per inkoopcategorie (Grafiek 2). Het komt het minst vaak voor bij meubilair (20%), wat verklaard kan worden door de minder frequente leveringen. Bij afvalinzameling (100%), voedingsmiddelen (100%) en sanitaire voorzieningen (88%) wordt duurzame stadslogistiek het vaakst gestimuleerd.





Figuur 2. % aanbestedingen met eis en/of gunningscriterium voor duurzamer stadslogistiek, per inkoopcategorie

In de geanalyseerde aanbestedingen staan vijf verschillende eisen en zes verschillende gunningscriteria met betrekking tot duurzame stadslogistiek (Tabel 3). Eisen voor duurzame stadslogistiek hebben veelal betrekking op het type voertuig. De meest voorkomende eis is dat levering van goederen of diensten in een voertuig met Euronorm 4, 5, of 6 wordt gedaan (in 36% van de aanbestedingen). Verder wordt er in 4% van de aanbestedingen geëist dat chauffeurs een training voor zuinig rijgedrag volgen en in één aanbesteding wordt een ECOSTARS-audit geëist. Sinds 2021 vonden we ook de eis voor het gebruiken van zero emissie voertuigen (3%) en voor het leveren via een goederenhub (4%). Ook wordt er steeds vaker gerefereerd naar de invoering van zero emissiezones in 2025, wanneer contracten tot na 2025 doorlopen.

Tabel 3. Eisen en gunningscriteria voor duurzamer stadslogistiek in gemeentelijke aanbestedingen

Eisen	Inzet voertuigen met Euronorm 4, 5, 6, training zuinig rijgedrag, gebruik goederenhub, inzet zero-emissie voertuigen, ECOSTARS-audit
Gunningscriteria	Duurzaam transport (niet gespecificeerd hoe), gereden afstand reduceren, inzet voertuigen met minder emissie, inzet zero-emissie voertuigen, transport als optie bij duurzaamheids criterium, CO ₂ -compensatie

Duurzaam transport komt op drie manieren in de gunningscriteria voor: als apart gunningscriterium (in 14% van de aanbestedingen), als verplicht onderdeel van het gunningscriterium duurzaamheid (in 13% van de aanbestedingen) waarbinnen dan ook andere zaken, zoals de duurzaamheid van het product valt, of als mogelijk onderdeel van het gunningscriterium duurzaamheid (in 5% van de aanbestedingen).

Bij een aanbesteding met beoordelingsmethodiek Beste Prijs-Kwaliteit Verhouding heeft ieder gunningscriterium een weging die bepaalt hoe zwaar het gunningscriterium meetelt in de beoordeling. De weging van het aparte gunningscriterium voor duurzame stadslogistiek varieert van 5% tot 40% en is gemiddeld 20% van het totaal, dus inclusief de prijs. Dit betekent dat wat de inschrijver aanbiedt op het vlak van duurzame stadslogistiek voor gemiddeld 20% beïnvloedt of de inschrijver het contract

krijgt. Het meest voorkomende gunningscriterium aangaande duurzame stadslogistiek vraagt hoe de inschrijver ervoor zorgt dat transport duurzaam wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld:

Onderdeel van Gunningscriterium 'Duurzaamheid' (weging 5%)

"U geeft in ieder geval een beschrijving van de volgende aspecten:

- de mate waarin u in staat bent om het stroomverbruik van transportinstallaties terug te dringen;
- de mate waarin u in staat bent om vervoer duurzaam uit te voeren. Uw beschrijving geeft een zo goed mogelijke weergave van de gevraagde aspecten." (Utrecht, 2017, onderhoud installaties)

Andere gunningscriteria zijn specifiek en vragen naar de inzet van voertuigen met minder emissies of het minimaliseren van de gereden afstand, of allebei. Bijvoorbeeld:

Gunningscriterium 'Duurzaam transport' (weging 10%)

"Vraagstelling – Op welke manier draagt opdrachtnemer bij aan de verduurzaming van haar transport? Opdrachtgever wil daarbij dat Opdrachtnemer ten minste aandacht besteed aan:

- Reductie van het aantal gereden kilometers; Waarbij u aangeeft of de voorgestelde maatregelen reeds aanwezig zijn of aannemelijk wordt gemaakt dat deze op korte termijn worden gerealiseerd.
- Reductie van de uitstoot van Co₂; Waarbij u ingaat op de hoeveelheid Co₂-uitstoot per kilometer van het in te zetten wagenpark, het mogelijk inzetten van voertuigen met alternatieve brandstoffen en de mogelijke compensatie van Co₂-uitstoot. Waarbij wordt aangegeven of deze reeds aanwezig zijn of aannemelijk wordt gemaakt dat deze op kort termijn worden gerealiseerd. De inschrijving van de opdrachtnemer mag maximaal 2 A4-pagina's groot zijn." (Eindhoven, 2019, food en non-food)

Sinds 2019 wordt ook het aantal in te zetten zero emissie voertuigen als gunningscriterium gebruikt, wat gebeurt in 5% van de geanalyseerde aanbestedingen. Bijvoorbeeld:

Sub-gunningscriterium 'Zero-emissie' (weging P1 25%, P2 10%)

"Hoe sneller er meer ritten met zero emissie worden gereden, hoe meer punten behaald kunnen worden. Er zijn 4 meetmomenten met de daarbij behorende percentages. [...] Daarnaast wordt bijlage 14 beoordeeld of hetgeen gesteld in het excel-overzicht van het aantal ritten ook realistisch en aangetoond is." (Den Haag, 2019, levensmiddelen bedrijfsrestaurants)

Zoals in de voorbeelden te zien is, worden de gunningscriteria op verschillende wijzen beschreven en zit er veel verschil in de mate van specificiteit. Het varieert van een open vraag over duurzaam transport tot het voorschrijven van een specifiek type voertuig (wat dan weer kan gaan om een meer of minder strikte euronorm maar ook een duurzamer alternatief kan zijn). Daarnaast zit er verschil in de rapportage of verificatie van de afspraken. In de meeste aanbestedingen staat hierover niets, maar in enkele aanbestedingen wordt hier wel aandacht aan besteed, zoals in het voorbeeld hieronder:

Gunningscriteria Samenstelling wagenpark en Locatie uitvalsbasis

"In de verificatiefase zal de opgave van beoogde gegunde inschrijvers online gecontroleerd worden via de kentekencheck op de site van het RDW. Inschrijver dient op verzoek een overzicht van de kentekens van het wagenpark te verstekken." (Gemeente Venlo, 2020, onderhoud gebouwen)

b. Inkoopbeleid

Uit de interviews met beleidsmedewerkers en inkopers blijkt dat er drie uitdagingen zijn die het stimuleren van duurzame stadslogistiek via publieke inkoop compliceren. Twee uitdagingen hebben te maken met het aanbestedingsrecht. De eerste uitdaging is dat een publieke organisatie enkel eisen mag stellen met betrekking tot de opdracht. Zo mogen eisen voor een specifiek voertuigtype alleen

betrekking hebben op het leveren van de producten binnen de aanbesteding, niet voor de levering van de producten van die inschrijver in het algemeen. Ook bij een eis voor het gebruiken van een goederenhub geldt dit dus alleen voor de producten besteld door de inkopende organisatie, terwijl de inkoper het liefst zou zien dat de inschrijver alle goederen, dus ook die voor andere ontvangers, bij de hub aflevert en daarna niet meer de stad in gaat. Maar, vanuit het aanbestedingsrecht mag dat niet. De invloedssfeer van de inkopende organisatie blijft zo dus beperkt tot de eigen opdracht.

De tweede uitdaging is dat een eis proportioneel moet zijn, wat betekent dat de eis in verhouding moet zijn met de aard en omvang van de opdracht. Dit heeft met name betrekking op de mogelijkheid tot het eisen van zero emissie voertuigen. Daarbij speelt ook nog dat wanneer een eis wel proportioneel is, het zou kunnen dat er geen of maar heel weinig inschrijvingen komen, omdat het voor een groot deel van de potentiële inschrijvers nog niet haalbaar is. Dit kan gezien worden als het toeschrijven van de aanbestedingstekst naar een specifieke leverancier, iets dat niet is toegestaan. Hierdoor verwatert een ambitieuze doelstelling vaak in een milde eis die weinig of geen verbeteringen tot gevolg heeft.

De derde uitdaging wordt gevormd door de mate waarin wat in de aanbesteding wordt beschreven later ook te verifiëren is. Dit kan bij het opstellen van de aanbesteding leiden tot minder strenge eisen en gunningscriteria. In sommige gevallen worden er eisen gesteld, alleen wordt daar vervolgens na gunning door de winnende inschrijver bij de uitvoering van het contract van afgeweken. Wanneer de opdrachtgever binnen de inkopende organisatie dan niet handhaaft, hebben de afspraken die tijdens de aanbestedingsprocedure gemaakt zijn geen effect.

Meer in het algemeen heeft de reguliere aanbestedingsprocedure zo zijn beperkingen omdat de aanbestedingen zijn opgebouwd uit vooraf opgestelde eisen en criteria, met weinig ruimte voor eigen invulling van inschrijvers—terwijl juist de inschrijvers vaak beter weten hoe ze hun processen kunnen verduurzamen. Daarom organiseren gemeenten soms concurrentiegerichte dialogen en experimenteren een paar gemeenten met nieuwe aanbestedingsmethoden, zoals Rapid Impact Contracting. Bij Rapid Impact Contracting deelt de inkoper de duurzaamheidsambities in het aanbestedingsdocument met de inschrijvers, zonder voor te schrijven hoe deze gerealiseerd dienen te worden. Na gunning werken de inkoper en de winnende inschrijver in gezamenlijk overleg de oplossing uit voor deze vooraf bepaalde doelen. Deze vorm van aanbesteden biedt meer vrijheid om oplossingen voor duurzaamheidsdoelen te vinden, maar vereist wel een grotere tijdsinvestering dan een reguliere aanbesteding.

Uit de interviews blijkt dat de gemeenten van grote steden met meer beleid rondom stadslogistiek over het algemeen verder zijn in hun duurzame inkoopbeleid en hier ook richtlijnen voor hebben opgesteld. Dit is ook terug te zien in het hogere percentage eisen en gunningscriteria in aanbestedingen van de grootste gemeenten met meer dan 250.000 inwoners. Daar wordt duurzame stadslogistiek in 70% van de aanbestedingen meegenomen in eisen, gunningscriteria, of allebei. In gemeenten rondom kleine en middelgrote steden (50.000 tot 250.000 inwoners) is dit rond de 50%. Tegelijkertijd kunnen ook kleinere

steden met een minder vooropgezet duurzaam inkoopbeleid verder zijn, maar dan wordt dit veelal gedreven door individuele initiatieven en is wel ondersteuning nodig vanuit de politiek.

5. Discussie en vragen voor vervolgonderzoek

Onze studie, met analyse van aanbestedingsdocumenten, laat zien dat duurzame stadslogistiek steeds vaker in aanbestedingen wordt meegenomen. Wel wordt duurzame stadslogistiek nog op sterk uiteenlopende manieren opgenomen in aanbestedingsdocumenten, zowel in eisen als in gunningscriteria. Met name de mate van vrijheid in de eisen en gunningscriteria valt op. Deze varieert van het eisen van het gebruik van een goederenhub of een zero emissie voertuig aan de ene kant tot een gunningscriterium met een zelf in te vullen plan voor duurzamere logistiek aan de andere kant. Daar tussenin zit een verscheidenheid aan gunningscriteria die wat specifiekere zijn en richting geven aan hoe logistiek zou kunnen worden verduurzaamd, bijvoorbeeld door een duurzamer voertuig of het aantal gereden kilometers te verminderen. Deze verschillen roepen een aantal vragen op. Hoe gaan inschrijvers om met een open gunningscriterium? Schrijven ze vanuit hun perspectief en ervaring een plan met een zo groot mogelijke duurzaamheidsverbetering, of omvat het plan slechts een paar kleine wijzigingen en wordt vooral het huidige proces als duurzaam gepresenteerd? Hoe worden deze plannen, als reactie op de open gunningscriteria, vervolgens door gemeenten beoordeeld—vooral wanneer er heel uiteenlopende plannen worden ingezonden? En aan de andere kant, hoe kijken inschrijvers aan tegen een strikte eis, zoals voor het gebruik van een goederenhub of voor het inzetten van een zero emissievoertuig—met name als de duurzaamheidsvoordelen daarvan misschien maar beperkt zijn? Hoe kunnen inkopers, al dan niet in samenwerking met hun opdrachtgevers en winnende inschrijvers, de handhaafbaarheid van eisen en gunningscriteria verbeteren?

Kijkend naar de potentiële milieu-impact van de eisen en gunningscriteria in de geanalyseerde aanbestedingen zien we een groot verschil in ambitieniveau. Een eis voor het gebruiken van voertuigen met Euronorm 4 had ook anno 2015 weinig of geen effect op de uitstoot van CO₂ en andere emissies. In veel aanbestedingen werd het gebruik van voertuigen met Euronorm 4, 5 of 6 vereist of beloond in een gunningscriterium, terwijl dit de facto al de standaard was. Zo werd in 2015 al 78% van de ritten binnenlands goederenvervoer gereden met voertuigen met Euronorm 5 of 6 (CBS, 2021). Inkopers van publieke organisaties moeten de lastige afweging maken tussen wat ambitieuze beleidsdoelstellingen, wat ze van rechtswege mogen eisen, en hoeveel inschrijvingen ze willen aantrekken. Stellen ze minder strenge eisen die minder CO₂-reductie opleveren maar die meer inschrijvingen aantrekken, of eisen ze het meest duurzame alternatief met het risico op heel weinig inschrijvingen, waardoor op andere onderdelen, zoals prijs, kwaliteit of andere duurzaamheidsaspecten, weer minder resultaat geboekt kan worden? Een tussenoplossing is om een gunningscriterium toe te voegen dat de inzet van de duurzaamste optie beloont. Dit roept wel de vraag op hoe inschrijvers dit invullen. Stimuleert een gunningscriterium voor zero-emissie voertuigen winnende inschrijvers ook daadwerkelijk om meer van deze voertuigen aan te schaffen—en, misschien nog belangrijker, oude dieselveertuigen af te voeren?

De grootste steden met meer dan 250.000 inwoners hebben de meeste eisen en gunningscriteria rond duurzame stadslogistiek in hun aanbestedingen. Dit is te verwachten, want deze gemeenten hebben ook de grootste problematiek rond stadslogistiek. Maar, ook de middelgrote en kleinere gemeenten kunnen te maken hebben met problemen rond stadslogistiek, bijvoorbeeld rond historische centra. Die gemeenten kunnen leren van andere gemeenten door te kijken naar hoe zij duurzame stadslogistiek stimuleren door publieke inkoop. Dit gebeurt al in de Buyer Group voor Zero Emissie Logistiek, waarin gemeenten die een zero-emissie zone invoeren ervaringen en kennis uitwisselen. Gezien de variatie in de mate waarin duurzame stadslogistiek wordt meegenomen in gemeentelijke inkoop kun je je afvragen: hoe komen eisen en gunningscriteria in de aanbestedingen terecht? Hoe is de connectie tussen beleidsmedewerkers en de inkoopafdeling? En verschilt dit voor grotere en kleinere gemeenten?

6. Conclusie

Ons onderzoek laat zien dat de mate waarin gemeenten publieke inkoop van facilitaire goederen en diensten gebruiken om duurzame stadslogistiek te stimuleren toeneemt. De mate verschilt wel per gemeente. Zo is het percentage aanbestedingen met een eis of gunningscriterium rond duurzame stadslogistiek hoger in grotere gemeenten dan in kleinere gemeenten. Ook de manier waarop invulling wordt gegeven aan de eisen of gunningscriteria verschilt per gemeente en per aanbesteding—van een heel open gunningscriterium tot een zeer specifieke eis.

Tot en met 2020 werd duurzame stadslogistiek opvallend vaak niet meegenomen in gemeentelijke aanbestedingen, en zelfs als het werd meegenomen dan waren de eisen en gunningscriteria vaak weinig strikt. Het laatste heeft ook te maken met de aanbestedingsregels en de complexiteit van het verifiëren van afspraken, die inkopers beperken in de mogelijkheid om strenge eisen te stellen. Nieuwe vormen van aanbesteden zoals Rapid Impact Contracting zijn veelbelovend, want ze kunnen inkopers meer vrijheid geven, maar ze vergen ook meer tijd van de inkopers en potentiële leveranciers.

Met de komst van de zero-emissie zones lijkt het belang van publieke inkoop om duurzamer transport af te dwingen misschien af te nemen. Echter, niet alle zero-emissie zones zijn even groot en veel gemeenten, maar ook onderwijsinstellingen en andere overheidsorganisaties, hebben gebouwen buiten die zones. Daar blijft publieke inkoop dus een belangrijk gereedschap om verduurzaming af te dwingen. Ook kunnen de lessen uit dit onderzoek in de context van de transitie naar duurzame stadslogistiek op andere vlakken worden ingezet, zoals in de verduurzaming van continentaal of achterland vervoer.

Referenties

- Amann, M., Roehrich, J. K., Eßig, M., & Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management*, 19(3), 351–366. <https://doi.org/10.1108/SCM-12-2013-0447>
- Balm, S., Amstel, W. P. Van, Habers, J., Aditjandra, P., & Zunder, T. H. (2016). The Purchasing Behavior of Public Organizations and its Impact on City Logistics. *Transportation Research Procedia*, 12, 252–262. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.02.063>
- Björklund, M., & Gustafsson, S. (2015). Toward sustainability with the coordinated freight distribution of municipal goods. *Journal of Cleaner Production*, 98, 194–204. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.10.043>
- CBS. (2021, 24 maart). Wegvervoer; kerncijfers per milieuklasse. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83404NED/table?dl=25CF5>
- de Radiguès, P., Verlinde, S., & Macharis, C. (2019). What can procurement information tell about environmental impacts of freight transport? *Transportation Research Procedia*, 39, 440–452. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2019.06.046>
- Europese Commissie. (2011, March 28). White paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system. https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_en.pdf.
- Guenther, E., Hueske, A. K., Stechemesser, K., & Buscher, L. (2013). The 'Why Not'-Perspective of Green Purchasing: A Multilevel Case Study Analysis. *Journal of Change Management*, 13(4), 407–423. <https://doi.org/10.1080/14697017.2013.851950>
- Nesterova, N., Quak, H., Streng, J., & Van Dijk, L. (2020). Public procurement as a strategic instrument to meet sustainable policy goals: The experience of Rotterdam. *Transportation Research Procedia*, 46, 285–292. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.03.192>
- Pianoo. (n.d.). Inkoopproces. Gevonden op 24 september, 2021, van <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces>.
- Quak, H., Nesterova, N., & Kok, R. (2019). Public procurement as driver for more sustainable urban freight transport. *Transportation Research Procedia*, 39, 428–439. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2019.06.045>

Sönnichsen, S. D., & Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 245. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>

Steenmeijer, M.A., van der Zaag, J.D., Corts, J.C., Tauber, J.M., Hollander, A., van den Berg, T., van der Zande, C.P.L., Zijp, M.C. (2021). De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden. Een studie die helpt bij prioriteren voor maatschappelijke verantwoord inkopen (MVI). (Rapport nr. RIVM rapport 2021-0087). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. <https://rivm.openrepository.com/handle/10029/625013>.

Vejaratnam, N., Mohamad, Z. F., & Chenayah, S. (2020). A systematic review of barriers impeding the implementation of government green procurement. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 451-471.

Walker, H., & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management*, 14(2), 128–137. <https://doi.org/10.1108/13598540910941993>