

Wat is dit?

Dit is brain fiction over de ontwikkeling Rijksinkoop. [Richard Lennartz](#) en [Nikoletta Nemeth](#) hebben dit dagdromend opgeschreven. In die dagdroom bevinden ze zich in het jaar 2028 (tweeduizend achtentwintig). Om precies te zijn op donderdag 27 juli 2028. De zon kwam die dag op om 05:54 uur en ging pas om 21:37 uur onder; veel tijd dus om te dagdromen.

Deze brain fiction is een β-versie. Het verhaal blijft permanent β tot en met 27 juli 2028.

Heb je ideeën voor aanvullingen of verbeteringen?

Stuur ze ons dan.

Misschien doen we er niets mee.

Misschien ook wel; dan zie je dat in een volgende β-versie verschijnen.

De inkoopkeuzes bleken achteraf meer dan uitstekend

27 juli 2028 (inderdaad: 27 juli tweeduizend achtentwintig)

De kredietcrisis van 2008 was door het Rijk uitermate goed benut door van 350 naar 20 inkooppunten toe te gaan. Dat was een historische doorbraak. De klimaatcrisis is bij de vorming van het (voorlopig eerste) Kabinet-Klaaf van 2025 benut voor een volgende doorontwikkeling van de Rijksinkoop. Minister Güla Degenkamp was hiervoor de drijvende kracht.

Ergens op die hete 27^{ste} juli in het jaar 2028

Met een elegante zwier gooit Güla haar VR-case in de hoek. De virtual reality bril had ze er uiteraard al uit gehaald. Wat een geweldige uitvinding, dat virtual reality! Vergaderen waarbij de deelnemers virtueel allemaal levensecht bij elkaar zitten in een aantrekkelijke vergaderruimte, terwijl ze allemaal in het echt ergens anders zitten.

Zo weet ze van haar SG Joop Valkentruï dat deze vandaag vanuit zijn zeer sobere en saaie universiteitskantoor met scheef hangende lamellen zal deelnemen. Maar dat maakt met de VR-techniek niet uit. Zet de VR-bril op je hoofd, log in en iedereen zit in een inspirerende vergaderomgeving. Het is zelfs zo levensecht gemaakt dat circa eens in de 20 vergaderingen iemand per ongeluk de vergaderruimte binnenkomt.

Coronacrisis een zegen voor virtual reality-ontwikkelingen

De in 2020 begonnen Corona-crisis had geleid tot bijna twee jaar grotendeels thuiswerken. De eerste anderhalf jaar redden de ambtenaren zich vooral met ouderwets videoconferencing met een beeldscherm en oortjes of een koptelefoon. Een klein groepje early adopters was in de loop van 2021 aan de slag gegaan met virtual reality. Dat had de ontwikkeling in een stroomversnelling gebracht.

Waren het in het begin nog duidelijk projecties, de laatste jaren was het bij benadering levensecht, inclusief persoonlijke typerende trekjes zoals een wenkbrauw ophalen of aan een kin pulken. Om dat te bereiken liet je je gedurende een uur in het echt bij een vergadering filmen. Die beelden waren vervolgens de basis voor jouw projectie.

Güla had VR-vergaderen enkele jaren geleden ook voor de politieke en ambtelijke top geïntroduceerd. Binnen no time was het de standaard geworden.

Güla verdenkt enkele ijdele collega's er wel van dat ze voor de opnames een paar dagen hadden gehongerd en misschien zelfs corset-achtige kleding hadden aangetrokken. Als ze die collega's in het echt tegenkomt lijken ze namelijk heel wat kilo's zwaarder. Zelf had ze er ook aan mee gedaan. Ze had voorafgaand aan de opnames ook geoefend niet aan linker duimnagel te pulken. Als ze haar projectie ziet dan is dat oefenen voor niets geweest. Maar goed: hun gezichten zijn hun échte gezichten, de mimiek is zoals ook in het echt en zelfs de lichaamsbewegingen zijn heel natuurgetrouw.

Klimaatcrisis een trigger voor de doorontwikkeling van de Rijksinkoop

Nog 30 minuten, dan krijgt ze de resultaten van de afsluitende Gateway Review te horen. De Gateway over de doorontwikkeling van de Rijksinkoop.

Die doorontwikkeling was onder politieke leiding van Güla opgenomen in het Regeerakkoord van 2025. Het was haar niet om te inkoop zelf te doen geweest. Het was haar erom te doen de hoger gelegen en zeer ambitieuze klimaatdoelen te halen. Mooie nevenvangst is dat de inkoopprofessionaliteit ook op veel andere terreinen enorm is toegenomen.

De effecten van de klimaatverandering zijn anno 2028 niet meer alleen verontrustende cijfers in de media. Het klimaat is een verzuchting geworden. De effecten zijn voor iedereen verontrustende goed voelbaar. Het was al een beetje voelbaar in 2020. Veel mensen deden het toen nog af als 'eigenlijk best wel lekker, zo'n klimaat'. In 2025 was dat er bij de meeste mensen al vanaf. Nu anno 2028 is dat helemaal over, en het woord 'klimaatontkenner' is inmiddels een term uit de geschiedenisboeken.

In 2018 was Güla de politiek in gegaan en had ze zich op het klimaatdossier gestort. De voorspellingen die de meest pessimistische klimatologen in dat jaar deden, bleken achteraf gezien nog aan de optimistische kant. Allerlei toen onvoorziene effecten hadden de klimaatverandering de afgelopen jaren versterkt. Inmiddels is de zomer in Nederland een min of meer langdurige hittegolf. Met enige regelmaat onderbroken door enorme regenbuien waarbij de hemel 'complete badkuipen omkeert'. Dat is ook 'normaal' geworden. Helaas is het waterbeheer in Nederland nog niet in staat dat water vervolgens op grote schaal vast te houden. Droogte is daardoor nog steeds een verder toenemend probleem. Zelfs op de van nature vochtminnende en verkoeling gevende Veluwe leidt dat inmiddels tot grote problemen. Enige verkoeling is zelfs daar tegenwoordig over te zoeken.

Wat niet ver te zoeken is: de maatregelen om doeltreffend verder aan de slag te gaan om klimaatverandering af te remmen. De doorontwikkeling van de Rijksinkoop was een van die maatregelen.

De laatste afronding van die doorontwikkeling staat nu op de agenda van deze Gateway Review

Het is de laatste review waar hooguit nog enkele aandachtspunten uit zullen komen. Het spannende is er voor Güla al lang vanaf. Aandachtspunten, kritische noten en stevige tegenspraak vindt ze nooit vervelend. Integendeel: het helpt haar juist verder om haar plannen of de uitvoering van de plannen te verbeteren. Uit de vorige review waren al niet veel kanttekeningen gekomen. Dat zal nu niet anders zijn, zo verwacht Güla.

Deze review leidt dan niet tot een zekere spanning, hij leidt wel tot een soort opgewonden ontspanning. Na een bijzonder lastig begin en een bijzonder lastige periode na het begin, is het eindresultaat ver boven verwachting. Niet in de zin dat de temperatuur deze zomer lager is en dat de 'badkuipstortbuien' nu al minder zijn. Wél in zin dat de Rijksinkoop maximaal bijdraagt om erger

te voorkomen. Ook op andere terreinen is de bijdrage van Rijksinkoop aan het realiseren van beoogde veranderingen aanmerkelijk toegenomen.



‘Dag minister Degenkamp, fijn dat u ook nu weer ruim de tijd in uw agenda heeft vrijgemaakt voor de terugkoppeling over onze laatste Gateway Review. In deze laatste Gateway hebben we gekeken de ingezette veranderingen hebben geleid tot het behalen van de beoogde effecten. Maar voordat we met onze beschouwingen en vragen van start gaan: heeft u vooraf nog punten die u ons wilt meegeven?’

Die heeft ze niet, behalve dat ze de reviewers verzoekt haar gewoon Güla te noemen en te tutoyeren.

De reviewer begint met het toelichten van de eerste afronding: de bundeling van het Rijksbrede categoriemanagement., in 2025 omgedoopt tot value chain management

Eerste afronding: de bundeling van het Rijksbrede value chain management



‘In de periode na 2010 tot 2012 is voor circa 30 categorieën het Rijksbrede categoriemanagement ingevoerd. Daarbij was het uitgangspunt dat er voor elk van die categorieën een categoriemanager was, die zorgde voor strategie voor de gehele Rijksinkoop, en die verantwoordelijk was voor uit die strategie voortvloeiende aanbestedingen. In 2016 is dat geëvalueerd met als conclusie dat het categoriemanagement op wat fijnslijpzaken na prima werkt. De toenmalige onderzoeker gaf in overweging om wel de categorieën zelf te heroverwegen: zijn het nog steeds de juiste categorieën, en zijn ze belegd bij de best passende organisatie.’

Wat Güla betreft mogen ze dit soort historische beschouwingen achterwege laten. Ze kent haar dossiers. Ze heeft inmiddels echter geleerd dat de reviewers het belangrijk vinden die historische zaken te benoemen om zeker te stellen dat ze het goede gesprek voeren. Niet iedereen zit altijd met zoveel historisch besef als Güla aan tafel.



‘Vervolgens zijn de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020 zijn gebruikt om te komen tot een categorieherschikking. Enkele categorieën samengevoegd en enkele opgeheven, met als resultaat een teruggang van circa 30 naar circa 20 categorieën. Tegelijkertijd zijn enkele categorieën naar een andere organisatie gegaan. Maar: de circa 20 categorieën bleven verspreid over meer dan tien organisaties. Ook de bemensing van de categorieën is niet substantieel veranderd.’ Op de vraag of Güla exacte cijfers wil, reageert ze ontkennend. Die heeft ze niet nodig.



‘Ons beeld is dat het categoriemanagement in de periode 2020 tot 2025 weliswaar in kleine stapjes, maar wel heel consequent verder is geprofessionaliseerd. De vraag of die professionalisering groot is en of die ook had plaatsgevonden zonder die herschikking, kunnen we op basis van de door ons gevoerde gesprekken geen eenduidig antwoord geven. Over de verdere professionalisering zelf is ons beeld wel eenduidig: die is er zeker geweest.’

Ook hier geen nieuwe historische inzichten voor Güla.



'In 2025 zijn onder uw....sorry: jouw, politieke leiding alle categorieën bij elkaar in één organisatorische eenheid ondergebracht. Één directeur werd daarmee verantwoordelijk voor alle categorieën, inclusief de financiering en de bemensing. Volgens onze review is het feit dat ze bij elkaar zijn gebracht de sleutel tot de verdere ontwikkeling. Daar gaan we zo verder op in. Bij welk ministerie dat is gebeurd, is volgens ons van ondergeschikt belang. Om die reden laten we dat in onze verdere rapportage in het midden.'

Dit was voor Güla geen historie meer. Dit was háár actualiteit.



'Wij hebben geconstateerd dat de veranderingen van categorieën tussen 2025 en 2028 groter is geweest dan in de gehele periode 2012 tot 2025. En dat was niet alleen de naam, die onder uw, uhh, jouw leiding is veranderd in value chain management. Value chains waar relatief weinig waarde meer viel toe te voegen zijn vervallen, en er zijn value chains bij gekomen daar waar dat toegevoegde waarde had. Zo werden Kantoorartikelen en Drukwerk opgeheven, en hadden de value chains Werken-overal-altijd en SoftwareSafety het levenslicht gezien. Die veranderingen waren binnen enkele dagen na het besluit al volledig ingevoerd. De mensen die met value chain management te maken hebben, geven unaniem aan dat de Rijksinkoop daarmee soepel inspeelt op de dynamiek in de samenleving.

Volgens onze analyse zijn 2 zaken cruciaal voor dit soepele inspelen: de bundeling binnen één organisatorische eenheid, én de centrale financiering van het value chain management.'

Güla kon een klein lachje niet onderdrukken. Dit leek zo logisch. Zelfs ergens in 2019 was dat al eens op tafel gekomen. Het leek zo logisch en eigenlijk heel eenvoudig in de uitvoering. Enige hobbeltje was de besluitvorming geweest. Het voorstel had het echter in 2019 niet gehaald. In 2025 was het echter politiek geworden. Het stond in slechts 4 zinnen in het Regeerakkoord, en de coalitiepartijen waren er na 3 minuten bespreken al uit geweest.



'Onze cijfers laten zien dat de inzet van mensen over de categorieën meer fluide is. In de periode tot 2025 stak elke value chain manager zoveel tijd in de value chain managementwerkzaamheden als dat ze beschikbaar hadden. Ongeacht de vraag of het meer inzet zou moeten, ofdat het met minder inzet had gekund. Ná 2025 zien we dat de inzet voor een value chain door de jaren heen fluctueert, en dat de inzet van mensen door de jaren heen ook steeds meer over verschillende value chains gebeurt. De geïnterviewden geven vrijwel unaniem aan dat ze nu meer bezig zijn met het leveren van toegevoegde waarde in plaats van het uitvoeren van werk. Tegelijkertijd geven ze aan dat ze ook vrijwel geen belangrijke waardetoevoegende werkzaamheden meer hoeven te laten liggen omdat er geen tijd voor is. Op dit punt valt overigens nog wel enige winst te boeken door minder rigide te zijn met inzet van externen.'

Dit laatste herkent Güla als een eeuwige discussie die nooit een afronding komt. Uit de geschiedenisboeken weet ze dat dit al in de jaren tachtig speelde. Gelukkig is haar eerste doel wel afgerond. Meteen met die afronding had ze ook een nieuwe value chain ingevoerd: die van de Nationale Noodvoorzieningen. De Corona-crisis was destijds aanleiding om meerdere noodvoorraden aan te leggen. Dat was goed gedaan, maar wel weer fragmentarisch: de een boog zich over de medische hulpmiddelen, de ander over basisgrondstoffen voor geneesmiddelen en weer een ander over hulpmiddelen voor werkgevers. Maar afstemming over deels dezelfde producten, over de logistiek e.d. ontbraken. En de aangelegde voorraden leidden weer tot veroudering en daarmee derving.

De instelling van deze value chain op de dag van invoering inclusief benoeming van de mensen was meteen een statement.

Ze had die dag nog een statement gemaakt. Het heet geen categoriemanagement meer, maar value chain management. De essentie is namelijk niet het inkopen van een categorie, maar het optimaliseren van een hele keten, van aanvoer via afvoer naar terugvoer. Dat het niet Nederlandstalig 'waardeketenmanagement' was geworden, was een concessie die ze had gedaan. Overigens wel één voor de Bühne want ook Güla vond de Engelse term beter passend in het internationale speelveld waarin Nederland opereert.

Maar nu even genoeg over de bundeling van Rijksbreed value chain management. Tijd om over te gaan naar haar tweede doel.

Tweede afronding: de verdere bundeling van de inkoopuitvoering, en wel in 3 Inkoopexpertisecentra



'Laten we met de benaming 'inkoopexpertisecentra' beginnen. Alle geïnterviewden geven aan dat dit een kleine verandering lijkt, maar in de praktijk een grote verandering is. Aan de mensen die in de centra werken doet dat recht. Zo voelen ze dat ook. Onze waarnemingen bevestigen ook dat daar enorm veel expertise zit. Expertise van goed inkopen als proces, expertise over de inhoud van wat ze inkopen en expertise over wat binnen het Rijk allemaal gebeurt op dat vlak.'

Voor Güla was de verandering van 'uitvoeringscentrum' in 'expertisecentrum' destijds een nobrainer geweest. Ze kan zich nog herinneren dat ze op de beleidsafdelingen van kerndepartementen met enige regelmaat mensen tegenkwam die zoiets hadden van 'wij maken beleid, en in de uitvoering moeten ze niet te veel tijd verspillen aan nadenken. Het heet niet voor niets 'uitvoering'. Ze had zich er altijd enorm aan geërgerd. Vooral omdat dit soort inzichten allang achterhaald waren, zelfs onderbouwd met [degelijk wetenschappelijk onderzoek](#).

In de praktijk had ze ook gezien dat veel slimme oplossingen bij de toenmalige uitvoeringcentra vandaan kwam, en niet bij de wel-denkende beleidsafdelingen. Haar gedachten gingen naar de 3A4-aanbestedingen, de aanbestedingen in 10 dagen, de toepassingen van Open House wat een oplossing bleek voor hulp aan ongewenst zwangeren alsook aan versnelling van woningherstel Groningen. Ook het traineeship Inkoopprofessionals staat haar nog helder voor de geest: veel slimme jongens en meisjes die in enkele jaren meer dan 5% van de inkooppopulatie vormden. De denkracht van de nieuwe hoogleraar publieke inkoop uitging, kwam óók voort uit een initiatief uit de uitvoering. Vandaar dat Expertisecentrum een goede naam was.



De bundeling in minder centra dan er oorspronkelijk waren, leek logisch. Of het aantal nu naar 7, 5 of 3 zou moeten was op aanvankelijk niet het discussiepunt. Onder uw leiding is een proces op gang gekomen om logisch na te denken over het bestaansrecht van kleinere Inkoopexpertisecentra, en wat logische bundelingen zouden kunnen zijn. Op basis van het keuzeproces van dat moment was de uitkomst dat bundeling in 3 centra de beste keuze was. Met de kennis van nu constateren wij dat het gezien de werking een goede keuze is. We durven niet met zekerheid te stellen of het ook de beste keuze is geweest. De verschillen waren destijds klein, en wellicht was de transitie van 14 naar 5 of 7 toch een stuk eenvoudiger geweest dan van 14 naar 3. Met grotere snelheid, had je mogelijk al langer kunnen profiteren van de verbeterde impact. Maar nogmaals: dat is toch enigszins hypothetiseren. We kunnen nu niet anders dan constateren de destijds gemaakte keuze, goed heeft uitgepakt. De aansluiting op de afnemers is uitstekend, de kwaliteit van het werk hoog en het werk gebeurt

kostenefficiënt. Voor details verwijzen we graag naar het detailrapport. Leest u dat op uw gemak eens na.

Voor Güla was het aantal van 3 destijds haar openingsbod geweest. Een bod om te laten zien dat ze serieus stevige stappen wil. Een beetje zoals dat inkoopbaasje enkele jaren ervoor had gezegd dat hij aanbestedingen op 3A4 wil. Dat hadden ook 20 pagina's mogen worden als het nodig was. Of 120. Voor haar Inkoopexpertisecentra gold die factor 10 niet, maar 5 of 7 was ook een prima uitkomst geweest. Iets wat de Gateway Review ook laat zien: had ook een goede uitkomst kunnen zijn geweest.

Derde afronding: Rijksinkoopaansturing ondergebracht bij het departement van de Aanbestedingswetgeving

Voor de buitenwereld was het een beetje bizar: het ene deel van het Rijk bedenkt regels voor de gehele overheid. Het andere deel van het Rijk maakt daarvan vertalingen voor gebruik binnen het Rijk die net weer even anders waren dan voor de rest van de publieke sector, en ook anders waren dan bedoeld. De oplossing was eenvoudig: zet ze bij elkaar in hetzelfde departement.

De realisatie ervan was iets minder eenvoudig. Moet de Rijksinkoop onder de vlag van EZK komen? Of moet de aanbestedingswetgeving van EZK verhuizen naar het departement waar de Rijksinkoop zit: BZK? Het was een lastige puzzel geweest, met een hoog politiek gehalte. Voor elke keuze viel wel iets te zeggen, en ook weer heel wat tegenin te brengen. Uiteindelijk heeft Güla autocratisch besloten: alles komt onder BZK.

De onderzoekers van de Gateway vertellen over het proces, de worstelingen en wat nu het resultaat is. Güla hoort het eigenlijk allemaal maar half. Ze was er als dossierhouder van a tot z bij betrokken en kent de uitkomst al sinds de vorige Gateway: die soms ingewikkelde vertalingen komen niet meer voor. Het zogenoemde Afsprakenpakket uit 2016 had het zelfs nog uitgehouden tot 2024. Maar na 2024 geen afwijkingen meer.

Het was nog wel 2 keer voorgekomen dat de Algemene Rekenkamer een interpretatie van de jurisprudentie had gemaakt die leidden tot een behoorlijke uitvoeringslast. Met kleine aanpassingen van de wet was dat beide keren vrij snel opgelost.

Vierde afronding, waar het uiteindelijk om gaat: betere opbrengsten voor samenleving en klimaat



We zien dat er een flinke versnelling is in de laatste jaren is als het gaat om het vertalen van beleid naar de inkooppraktijk. Inkopen met Impact dat eind 2019 is vastgesteld, kende een incubatietijd van circa 5 jaar. Vanaf 2025 kunnen we constateren dat de uitgangspunten en ambities in de volle breedte zijn doorgevoerd. We hebben het niet onderzocht, maar onze professionele mening is dat dat met de governance van dat moment, behoorlijk snel is.

Vanaf 2025 zien we een enorme versnelling. Beleidsmatige keuzes voor klimaat en samenleving met consequenties voor inkoop zijn allemaal binnen enkele maanden in de volle breedte ingevoerd. We kunnen niet vaststellen of dat met het grotere aantal Inkoopexpertisecentra en het versnipperde value chain management niet ook was gelukt. We hebben echter meer dan voldoende argumenten waarom we van mening zijn dat dat niet het geval zou zijn geweest. Anders gezegd: de bundeling van value chain management en de concentratie in 3 inkoopexpertisecentra zorgt ervoor dat we beleid veel sneller in de praktijk werkend zien.

Overigens: wat geldt voor beleidsmatige keuzes voor klimaat en samenleving, geldt ook voor andere beleidsmatige keuzes.

Heeft u nog vragen?

Inhoudelijk niet. Dank voor jullie gedegen werk, ook dit keer.

Wel een andere vraag: we hebben binnenkort een soort feestje met de inkoopgemeenschap om te vieren dat 100% van de inkopen van het laatste jaar conform de doelstellingen van Impactvol Inkopen was. Mag ik jullie als dank voor jullie degelijke Gateway Review daarvoor uitnodigen?