



De cirkel rond krijgen

De voorbeeldfunctie van de provincie Overijssel bij
circulaire economie

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit heer drs. ing. A.K. Willigenburg en de heer D. Oud MA.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is gemaakt bij de N344 waarbij cementloos beton is toegepast voor de aanleg van het fietspad.

De cirkel rond krijgen

De voorbeeldfunctie van de provincie Overijssel bij
circulaire economie

Deventer, september 2020

Voorwoord

In een circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. Zo ver is het nog niet met de economie maar een begin is gemaakt. Overheden kunnen door circulair in te kopen en aan te besteden het goede voorbeeld geven en een verschil maken. Voor provincies is daarbij de meeste winst te behalen bij het onderhoud en aanleggen van de provinciale wegen. Maar de inzet van de provincie is breder omdat ook voor de koffie- en theevoorziening, afvalscheiding, sloop van gebouwen aandacht is voor circulariteit.

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de doelen voor circulaire economie, de voorbeeldrol en de mate waarin de provincie daar met inkoop en aanbestedingen aan bijdraagt. Een concreet onderwerp waarbij de provincie in belangrijke mate zelf het verschil kan maken omdat ze – op de markt na – minder afhankelijk is van partners. Tegelijkertijd kunnen overheden door op een vergelijkbare wijze aandacht te besteden aan circulariteit de markt uitdagen. Op het gebied van de grond- weg en waterbouw (Green Deal GWW) is zo'n gezamenlijk werkwijze ontwikkeld. Een aanpak die ook door de provincie Overijssel ondertekend is. Uit de bestudering van enkele casussen blijkt dat de toepassing van deze aanpak en het eigen beleid in de praktijk nog wel wat consequenter kan in het inkoop- en aanbestedingsproces. We zien echter ook dat er aansprekende circulaire toepassingen zijn gerealiseerd.

De provincie Overijssel heeft ook het landelijke grondstoffenakkoord ondertekend. De doelen in dit akkoord zijn 50% minder grondstoffen te gebruiken in 2030 en volledig circulair in 2050. Op het gebied van circulair inkopen en wegen heeft de provincie deze doelen doorvertaald naar specifiekere doelen. Zo wil Overijssel bijvoorbeeld in 2019 20% van de primaire grondstoffen bij weginfrastuctuur hergebruiken en in 2020 10% circulair inkopen. Mooie doelen, alleen vragen de uitwerking en/of de monitoring aandacht zodat ook vastgesteld kan worden of ze gerealiseerd zijn. Dit is dan ook één van de aanbevelingen die we doen om de 'cirkel rond te maken'. Welke conclusies en aanbevelingen we nog meer hebben kunt u lezen in het rapport.

Tot slot kan Rekenkameronderzoek niet zonder medewerking van het college van Gedeputeerde Staten, de ambtelijke organisatie en SSC-ONS. De Rekenkamer dankt allen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Voorbeeldfunctie Circulaire economie	7
1.3 Focus van het onderzoek	9
1.4 Opbouw van dit rapport.....	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	11
2.2 Provincie realiseerde door circulair inkopen projecten met sprekende circulaire toepassingen	13
2.3 Circulair inkopen is onderdeel van het inkoopbeleid, maar wordt nog niet consequent toegepast in de praktijk	14
2.4 Niet alle doelstellingen voor circulair inkopen zijn duidelijk, geen inzicht in financiële impact van ingezette koers.....	18
2.5 Door het ontbreken van monitoring is er geen zicht op resultaten en effecten van circulair inkopen.....	21
Bijlage 1: Circulaire toepassingen.....	24
Bijlage 2: Bronnenlijst	27

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek en geven we aan waar het onderzoek op is gericht.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de Omgevingsvisie 'Beken Kleur' wordt het toegroeien naar een circulaire economie als stip op de horizon gezet. In januari 2017 tekenden de provincies het Grondstoffenakkoord waarin de doelen zijn gesteld om 50% minder grondstoffen te gebruiken in 2030 en volledig circulair te zijn in 2050. De afspraken in het Grondstoffenakkoord zijn gebaseerd op vrijwillige intenties. De transitie die nodig is om een circulaire economie te realiseren is een stevige maatschappelijke uitdaging. Circulaire economie is een beleidsveld dat nog in ontwikkeling is en waar de provincie zoekt naar een invulling en passende rollen. In dit onderzoek stond de voorbeeldrol van de provincie door circulair in te kopen centraal. Uit Statenvragen en ingediende moties blijkt dat het thema circulaire economie op belangstelling kan rekenen van PS. Tijdens het gesprek met Statenleden¹ in de voorbereiding op het onderzoek werd die belangstelling bevestigd.

1.2 Voorbeeldfunctie Circulaire economie

Wat is een circulaire economie?

In een circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. De provincie Overijssel hanteert een definitie van circulaire economie van het International Resource Panel van de VN:

¹ Aanwezig waren de Staten- en burgerleden: mw. Beuks (burgerlid, PvdD), mw. Faal-Takak (CDA), mw. Groot Koerkamp (GL), dhr. Hofstee (VVD), dhr. Nooter (PvdA), dhr. Stelpstra (CU), mw. Verschuur (voormalig burgerlid, 50plus), dhr. Zandvliet (SP)

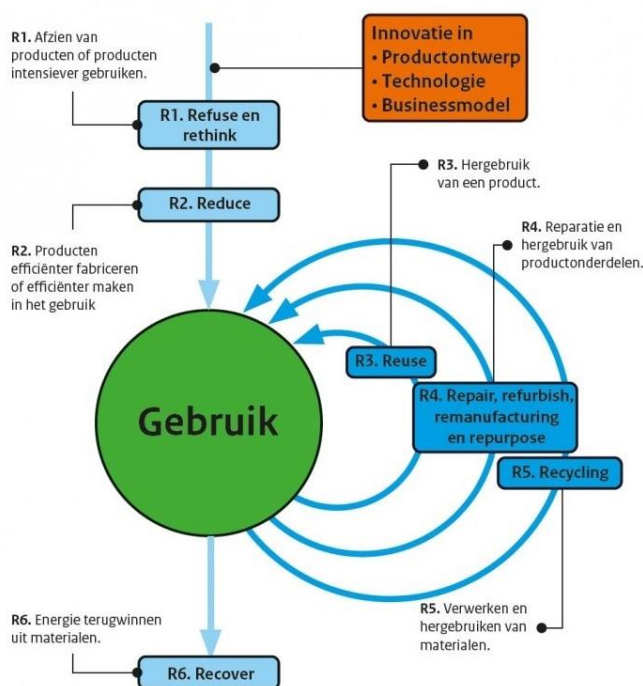
Circulaire economie

Een circulaire economie is een economisch systeem van gesloten kringlopen, waarin grondstoffen, onderdelen en producten hun waarde zo min mogelijk verliezen, hernieuwbare energiebronnen worden gebruikt en systeemdenken centraal staat. De focus ligt op gebieden en ketens in plaats van op afzonderlijke producenten en producten, en op de organisatie met alle betrokken spelers in de keten. Hierdoor kan een circulaire economie ook bijdragen leveren aan andere maatschappelijke opgaven, zoals die rondom klimaat en landbouw, de verbetering van de kwaliteit van lucht, bodem en water en het voorkomen van gezondheidsschade voor mens en natuur door de blootstelling aan giftige stoffen, zoals zware metalen, plastics en fijnstof.

Meerdere strategieën mogelijk

Voor een overgang naar een circulaire economie stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het raadzaam is meer in te zetten op alle vormen van circulariteit: de zogenoemde R-strategieën. Deze R-strategieën zijn uitgewerkt in een R-ladder, waarin ze zijn gerangschikt van meeste naar minste grondstoffenbesparing. De R-ladder geeft systematisch zicht op andere circulaire strategieën dan de veel toegepaste strategie recycling. De provincie gebruikt de R-strategieën in het inkoop- en aanbestedingsproces. In figuur 1 is de R-ladder schematisch weergegeven.

Figuur 1: R-strategieën voor een circulaire economie



Bron: Planbureau voor de Leefomgeving

Innovaties noodzakelijk

Naast de R-strategieën zijn innovaties essentieel om een circulaire economie te bereiken. Innovaties in productontwerp, technologie en businessmodellen kunnen een rol spelen in al deze strategieën en staan daarom naast de R-ladder. Volgens het RIVM wijst onderzoek uit dat innovatief inkopen per saldo meer effect heeft op het ontwikkelen van innovaties met impact dan directe subsidiering van ontwikkelafdelingen (R&D) van bedrijven. De provincie had in 2019 een inkoopvolume van circa € 231 mln., waarmee zij invloed kan uitoefenen op de markt. € 76 mln. van het inkoopvolume is besteed aan leveringen en diensten. In 2019 bestond € 155 mln. van het inkoopvolume uit aanbestede werken, waarvan € 101 mln. voor het opwaarderen van de Vechtdalverbinding. Bij, met name, diensten is het grondstoffengebruik nihil en heeft inkoop dus weinig invloed op het grondstoffengebruik. Jaarlijks vinden er circa 10 à 15 nationale of Europese aanbestedingen van werken plaats. Het merendeel van deze werken heeft betrekking op onderhoud van provinciale wegen.

Maatschappelijke effecten circulair inkopen

Bedrijven, organisaties en consumenten in Overijssel gebruiken en consumeren grondstoffen en materialen. Als alle stromen worden opgeteld, resulteert dat in een totaal van 31 Mton/jaar aan grondstoffengebruik. In tabel 1 is het grondstoffengebruik verdeeld per sector.

Tabel 1: Grondstoffengebruik Overijssel 2016 (kiloton/jaar)

sectoren	Primaire grondstoffen	Aandeel
Bouw	3.090	10,0%
Infrastructuur	2.750	8,9%
Kunststofverwerkende industrie	265	0,9%
Consumententextiel	16	0,1%
Veeteelt	≥14.970	48,6%
Akkerbouw	9.700	31,5%
totaal	30.791	100%

Bron: Grondstofstromenanalyse Overijssel 2018

Het grondstoffengebruik van de infrastructurele sector in de provincie Overijssel bedraagt 2.750 kiloton per jaar (8,9% van het totale grondstoffengebruik). De omvang van het grondstoffengebruik voor het onderhoud van provinciale wegen is niet bekend. De provincie kan grondstoffenstromen via het beheer, onderhoud en aanleg van provinciale wegen zelf beïnvloeden omdat zij wegbeheerder en daarmee opdrachtgever is.

1.3 Focus van het onderzoek

In dit onderzoek richten we ons op “het goede voorbeeld geven” door het circulair inkopen en aanbesteden door de provincie. De centrale vraag van het onderzoek was:

“In hoeverre draagt de voorbeeldrol die de provincie nastreeft via inkoop en aanbesteding bij aan de gestelde doelen voor een circulaire economie?”.

Naast circulair inkopen worden ook andere typen inkoop toegepast door overheden. Voorbeelden zijn duurzaam inkopen, biobased inkopen en klimaatneutraal inkopen. De grens met circulair inkopen is niet scherp te stellen. In dit onderzoek worden aanbestedingen en inkoop meegenomen waarbij de inkoop stuurt op optimaal en effectief (her)gebruik van grondstoffen en producten. CO₂-eisen en criteria die alleen sturen op energiegebruik of opwekking van hernieuwbare energie vallen niet binnen dit onderzoek. Het vervangen van reguliere grondstoffen door biobased materialen beschouwen we wel als een onderdeel van circulair inkopen en aanbesteden. Met deze focus sluiten we aan bij de keuzes die gemaakt zijn bij de nationale rapportage over circulaire economie van het RIVM².

1.4 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk twee staan de hoofdconclusie en de aanbevelingen, waarna de deelconclusies een nadere onderbouwing bieden. We voerden dit onderzoek ook uit voor de provincie Gelderland. De groene kaders in deze nota bevatten voorbeelden van de provincie Gelderland die dienen als referentiekader. De bevindingen die ten grondslag liggen aan deze bestuurlijke nota staan in de Nota van Bevindingen. Deze Nota van Bevindingen raadpleegt u op onze website via [deze link](#).

² RIVM (2020), *Effect meten van circulair inkopen*, blz.16.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de voorbeeldrol van de provincie bij het streven naar een circulaire economie.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

In de praktijk heeft de provincie door circulair inkopen projecten gerealiseerd met sprekende circulaire toepassingen. Ondanks het feit dat circulair inkopen is vastgelegd in het beleid dat van toepassing is op de provinciale inkoop en aanbestedingen, wordt bij infrastructurele aanbestedingen de voorgeschreven werkwijze nog niet consequent toegepast. In het beleid zijn doelen gesteld voor circulair inkopen en grondstoffenreductie maar ontbreekt een verdere uitwerking waardoor de onduidelijk is wat het doel precies inhoud. Alleen voor de provinciale infrastructuur zijn tot 2023 duidelijke en specifieke tussendoelen uitgewerkt; dit is ook het beleidsterrein waar de provincie de meeste invloed heeft op haar grondstoffenverbruik. Er is echter geen (totaal)overzicht van de financiële consequenties van de circulaire werkwijzen voor de provincie. Ook monitort de provincie momenteel niet de voortgang van het doelbereik. Omdat de organisatiebrede inkoopdoelen op zichzelf onduidelijk zijn, kunnen ze ook niet gemonitord worden. Hierdoor is onbekend of de provincie op koers ligt om haar eerste doel, 10% circulaire inkoop in 2020, te behalen.

In de volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie in deelconclusies uit met daarbij onze aanbevelingen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. **GS:** Pas de in het beleid voorgeschreven Aanpak Duurzaam GWW consequent toe in aanbesteding voor projecten in de grond, weg- en waterbouw.
 - *Binnen de provinciale organisatie is de Aanpak Duurzaam GWW de voorgeschreven werkwijze op het terrein van infrastructuur en overige grondverzetwerkzaamheden. De Aanpak bevat waardevolle instrumenten die*

bijdragen aan het verminderen van het grondstoffengebruik en het stimuleren van het ontwikkelen van innovatieve en circulaire oplossingen door marktpartijen.

2. **GS:** Maak duidelijk waaruit de percentages voor circulair inkopen en grondstoffenreductie zijn opgebouwd.
 - *Door duidelijk te maken waaruit de percentages in de provinciale doelstellingen zijn opgebouwd kan hierover verantwoording worden afgelegd aan PS.*
3. **PS:** Stel meetbare (tussen)doelen vast voor de reductie van het grondstoffengebruik door middel van circulair inkopen, zoals die op het terrein van infrastructuur al wel zijn geformuleerd.
 - *Aan de hand van meetbare tussendoelen voor grondstoffenreductie kan beter verantwoording afgelegd worden over het gevoerde beleid. Meetbare tussendoelen maken het voor de provinciale organisatie eenvoudiger om te sturen op de realisatie van deze doelen zoals bij het bepalen van het ambitieniveau voor aanbestedingen.*
4. a. **GS:** Breng met behulp van kennisdeling en samenwerking met andere overheden en organisaties de financiële kosten en baten van circulair inkopen in beeld en informeer PS hierover.
 - b. **PS:** Gebruik de kennis over de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen en de naderende vervangingspiek bij infrastructuur om, zo nodig, voldoende aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen voor het circulair aanbesteden van infrastructurele werken.
 - *Door de kosten en de baten in kaart te brengen, ontstaat beter inzicht in de verwachte kosten voor het beheer en onderhoud van wegen. Door opgedane kennis over de kosten en baten onderling met andere overheden en publieke organisaties te delen, ontstaat er sneller en een completer inzicht.*
5. **GS:** Start met het systematisch bijhouden van resultaten en effecten van het circulair inkopen.
 - *Laat de monitoring van circulaire inkoop niet wachten op de ontwikkeling van een landelijke systematiek voor de monitoring van de transitie naar een circulaire economie. Door te monitoren is het mogelijk inzicht te krijgen in de effecten van circulair inkopen op het grondstoffengebruik.*
6. **GS:** Informeer PS jaarlijks over de voortgang van de realisatie van de provinciale doelstellingen voor circulair inkopen resultaten en effecten van circulair inkopen in relatie tot de tussendoelen voor circulair inkopen, alsook de eventuele financiële consequenties hiervan (zie aanbeveling 4).
 - *Door PS te informeren over de effecten van het circulair inkopen, leggen GS beter verantwoording af over het gevoerde inkoopbeleid. Voor PS wordt daarmee de bijdrage van circulair inkopen aan het bereiken van de ambities voor circulaire economie duidelijker.*
7. **GS:** Zorg ervoor dat (pilot)projecten worden geëvalueerd en kennis over circulariteit binnen de organisatie behouden blijft.
 - *Door oog te hebben voor het behoud van kennis en de evaluatie van (pilot)projecten wordt geld en menskracht doelmatiger ingezet.*
8. **GS:** Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Provincie realiseerde door circulair inkopen projecten met sprekende circulaire toepassingen

De provincie Overijssel realiseerde door circulair inkopen projecten met sprekende circulaire toepassingen, zoals bij het onderhoud van wegen en bij het uitvoeren van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. De provincie kan hier veel invloed uitoefenen op het grondstoffengebruik. Hergebruik (Recycle) en het efficiënter gebruik van materialen (Reduce) zijn door de provincie veel gebruikte strategieën om het grondstoffengebruik te reduceren.

Projecten met sprekende circulaire toepassingen gerealiseerd

Bij onderhoud van wegen en fietspaden worden door het vervangen van de wegdekverharding veel grondstoffen gebruikt. De provincie past innovaties toe die het grondstoffenverbruik terugdringen en brengt verandering teweeg in de markt:

- Bij het onderhoud aan de provinciale weg N348 heeft de provincie via de aanbesteding ervoor gezorgd dat een bijzonder type asfalt, zogenoemd Laag Energie Asfalt Beton (LEAB), is gebruikt. Voor dit asfaltmengsel is een hoog percentage hergebruikte materialen toegepast en heeft de productie bij een lagere temperatuur plaatsgevonden. In het oosten van Nederland waren op het moment van aanbesteden geen asfaltcentrales die dit asfalttype konden produceren. Het asfalt is in een asfaltcentrale in Amsterdam geproduceerd. Een deel van de energiebesparing is daardoor teniet is gedaan. Mede doordat de provincie vraagt om duurzamere asfalttypen te gebruiken, wordt een asfaltcentrale in Overijssel aangepast om LEAB te kunnen produceren.
- Voor de productie van traditioneel beton wordt cement, een primaire grondstof, gebruikt. In de fietspaden die zijn aangepakt bij het onderhoud aan de N344 is door de provincie cementloos beton toegepast. Het cement is daarbij vervangen door een ander bindmiddel dat gemaakt wordt uit industriële reststoffen.

Bij de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen vinden sloop en grootschalig grondverzet plaats. De provincie neemt circulariteit mee bij de aanbesteding van deze activiteiten:

- Bij de sloop van panden worden vrijgekomen materialen zoveel mogelijk hergebruikt.
- Een concreet voorbeeld van het circulair omgaan met vrijgekomen grond is het innovatietraject 'het petgat in de markt'. De provincie zocht in dit traject een innovatieve en circulaire oplossing voor de opgave 540 hectare aan petgaten in de Wieden-Weerribben te graven om de ecologische waarden van het gebied in stand te houden. Onder andere door het organiseren van een marktconsultatie, is gezocht naar toepassing van het vrijkomende veenmateriaal vanuit de circulaire principes, waarbij ook is gezocht naar het verkleinen van de hoeveelheid vrijkomende materialen.

De provincie had ook oog voor circulariteit bij de aanbesteding van faciliteiten van het provinciehuis zoals de afvalverwerking en de koffie- en theevoorziening. In het

afvalcontract van het provinciehuis is opgenomen dat de afvalinzamelaar en -verwerker inzichtelijk maakt welk aandeel van het afval uit het provinciehuis als grondstof, groene of grijze energie en als residu wordt verwerkt. Dit biedt een instrument om beter te sturen op het eigen afvalverbruik van de provinciale organisatie.

Vooraf hergebruik en efficiënter gebruik van materialen toegepast

Uit een inventarisatie van circulaire toepassingen (zie bijlage 1) blijkt dat in tweederde van de gevallen grondstoffenreductie wordt gerealiseerd door efficiënter om te gaan met materialen (de R-strategie Reduce) of door het hergebruik van materialen (de R-strategie Recycling). De provincie maakt bijvoorbeeld gebruik van bouwmaterialen die met een efficiënter primair grondstoffengebruik zijn geproduceerd. Het hergebruik van materialen is eveneens een veelvuldig toegepaste strategie. Dit gebeurt bij asfaltverhardingen, het zoveel mogelijk scheiden en verwerken van afval, maar bijvoorbeeld ook bij het aanbesteden van bedrijfskleding.

Bij het onderhoud van wegen onderzoekt de provincie voordat zij een aanbesteding start of onderhoud noodzakelijk is of kan worden uitgesteld; al dan niet met behulp van levensduur verlengende maatregelen. De provincie voorkomt hiermee het gebruik van grondstoffen (de R-strategie Refuse/Rethink).

2.3 Circulair inkopen is onderdeel van het inkoopbeleid, maar wordt nog niet consequent toegepast in de praktijk

14

De cirkel rond krijgen

Circulair inkopen is een vast onderdeel van het beleid dat van toepassing is op de inkoop en aanbestedingen van de provincie, maar de provincie brengt dit beleid nog niet consequent in de praktijk. In het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur is de voorgeschreven Aanpak Duurzaam GWW een belangrijk instrument waarmee de kansen voor circulariteit maximaal benut kunnen worden. Omdat deze aanpak niet consequent wordt toegepast weegt circulariteit niet altijd mee bij de keuze voor een aannemer. Na gunning wordt echter regelmatig binnen de ruimte die het contract biedt, afgesproken om circulaire oplossingen toe te passen. Hoewel hier innovatieve circulaire oplossingen uit voortkomen, wordt met deze volgorde van werken niet het volledige potentieel van alle aanbieders benut. Ook maakt deze werkwijze niet duidelijk aan marktpartijen dat de provincie groot belang hecht aan circulaire economie.

Circulair inkopen: theorie en praktijk verschillen

In de inkoop en aanbestedingen van de provincie Overijssel komen de theorie en de praktijk van circulair inkopen niet helemaal overeen. In het beleid dat van toepassing is op inkoop en aanbesteding is structureel aandacht voor circulariteit. Deze aandacht is er zowel in het organisatie brede inkoopbeleid, als in de voorgeschreven werkwijzen voor specifieke beleidsterreinen. In de casussen die de Rekenkamer onderzocht blijkt dat in de uitvoering het beleid en de voorgeschreven werkwijzen niet altijd worden gevolgd.

Circulariteit uitgewerkt in het organisatiebrede inkoopbeleid

In het inkoopbeleid van de provincie valt circulaire economie binnen het thema duurzaamheid. Dit betekent dat de provincie, naast de prijs, stuurt op de effecten van de inkoop op milieu en sociale aspecten. Een van die aspecten is het terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Het inkoopbeleid is opgesteld met de gemeenten Zwolle en Kampen, Dalfsen en Westerveld met wie de provincie op inkoopgebied samenwerkt. Vanuit het perspectief van circulaire economie zijn twee aspecten van het inkoopbeleid belangrijk:

Het eerste aspect houdt in dat de provincie voorafgaand aan een aanbesteding in beeld brengt wat de mogelijkheden zijn voor circulair inkopen en welk effect dit heeft. Bij de inkoop en aanbesteding zal de provincie eisen en wensen stellen op het gebied van milieu, waaronder materiaalgebruik. Bij het circulair inkopen willen GS in het inkoopproces borgen dat ze de producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuwe cyclus worden ingezet. Cruciaal hierbij voor hen is waardebehoud van producten en materialen.

Het tweede belangrijke aspect is het stimuleren van innovatie. Om innovatie te stimuleren kan de provincie, voordat er een opdracht in de markt gezet, een marktconsultatie plaatsvinden. Door middel van marktconsultaties wil de provincie opdrachten in een vroeg stadium beter afstemmen op de mogelijkheden tot innovatieve oplossingen die marktpartijen kunnen bieden. Een andere manier om meer gebruik te maken van kennis uit de markt is het functioneel specificeren van de inkoopbehoefte. Marktpartijen krijgen dan meer ruimte om een duurzame en innovatieve oplossing aan te bieden.

Specifiek voor infrastructuur en grondverzet is de Aanpak Duurzaam GWW een belangrijk instrument

Voor aanbestedingen die specifiek betrekking hebben op infrastructuur en grondverzet is de Aanpak Duurzaam GWW een belangrijk beleidsinstrument. Voor de provincie Overijssel betreft dit met name het beheer en onderhoud van wegen, en de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen. De Aanpak Duurzaam GWW is vanaf 2009 ontwikkeld door organisaties in de grond-, weg-, en waterbouw (GWW) om duurzaam inkopen te bevorderen. Met dit type werkzaamheden zijn immers veel primaire grondstoffen zijn gemoeid. In januari 2017 ondertekende de provincie Overijssel de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 waarmee ze zich committeerde om duurzaamheid, en daarmee grondstoffenreductie en circulariteit, integraal onderdeel te maken van al haar GWW-activiteiten.

Een belangrijk onderdeel hiervan is het borgen van duurzaamheid in de aanbestedingsprocedures middels de Aanpak Duurzaam GWW. Het gebruik van de Aanpak wordt voorgeschreven in het Strategisch Asset Management Plan van de provincie Overijssel. Dit plan beschrijft hoe de infrastructurele werken (assets) van de provincie Overijssel beheerd moeten worden. Ook wordt de Aanpak GWW voorgeschreven in de Ontwikkelopgave van de Overijsselse Natura 2000-natuurgebieden.

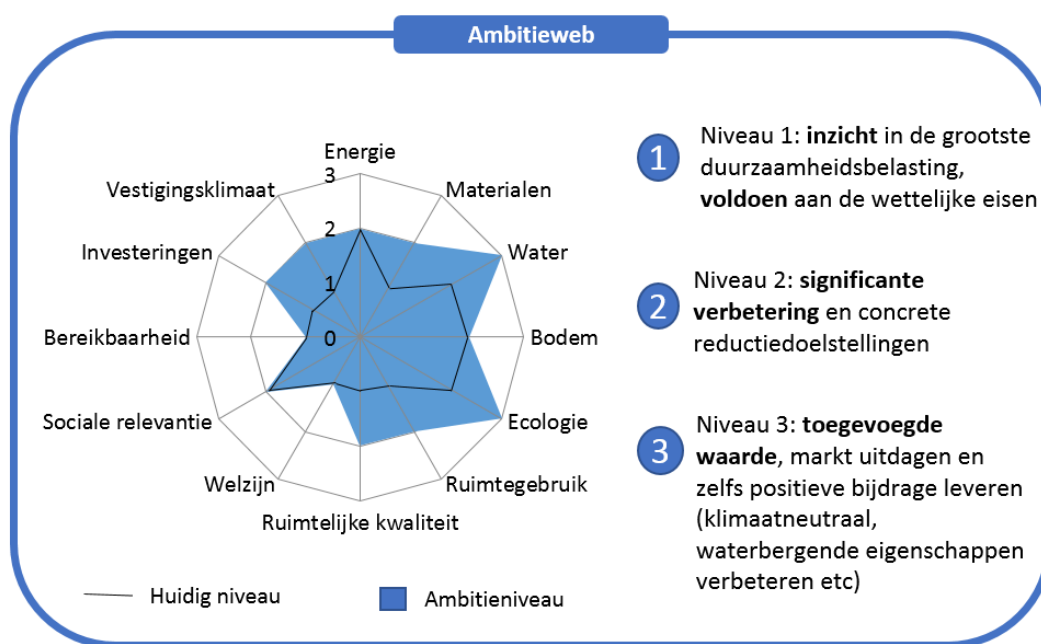
In de praktijk wordt de Aanpak Duurzaam GWW niet consequent toegepast

Om inzicht te verkrijgen in de praktijk van aanbestedingen heeft de Rekenkamer een aantal casussen onderzocht. Op vier onderzochte casussen was de Aanpak Duurzaam GWW van toepassing. Een van de beoordeelde casussen betrof de sloop van gebouwen in het kader van de Ontwikkelopgave Natura 2000, de overige drie hadden betrekking op het beheer en onderhoud van provinciale wegen. Uit de casusstudies blijkt dat de provincie de Aanpak Duurzaam GWW niet consequent toepast. Dat desondanks in het eindproduct vervolgens wel circulaire en innovatieve toepassingen terechtkomen is geen gevolg van de Aanpak Duurzaam GWW.

Een onderdeel van de Aanpak Duurzaam GWW is het Ambitieweb Duurzaam GWW. Dit Ambitieweb is een instrument om de duurzaamheidsambities van een of een aantal grond-, weg- of waterbouwprojecten te bepalen. In de voorbereiding op een aanbesteding kunnen aan de hand van het Ambitieweb kansen worden geïdentificeerd. Materiaalgebruik, en daarmee circulariteit, is een van de twaalf thema's waarop de mogelijkheden voor een project worden beoordeeld.

Figuur 2 is een voorbeeld van een ingevuld Ambitieweb voor het programma Ontwikkelopgave Natura 2000. Met dit Ambitieweb zijn vooraf de kansen voor de onderliggende projecten in kaart gebracht. In de aanbestedingsprocedure van de bestudeerde Natura 2000-casus is geëist dat de sloop circulair zou geschieden.

Figuur 2: Ambitieweb van de Ontwikkelopgave N2000



Bron: Rapport Duurzaamheidsmaatregelen Programma Ontwikkelopgave N2000

Een ander instrument uit de Aanpak Duurzaam GWW is de Milieukosten Indicator (MKI). Deze indicator drukt de belasting op het milieu van materialen zoals asfalt en beton uit in een bedrag, en is een veelgebruikt instrument in de wegenbouw. In geen van de

wegenbouwcasussen is gebruik gemaakt van MKI, terwijl de provincie Overijssel sinds 2017 aan de Aanpak Duurzaam GWW committeert. Vanaf 2020 zal volgens het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie MKI standaard worden gebruikt.

Toepassen Milieukostenindicator bij aanbesteding van groot onderhoud wegen

De provincie Gelderland gebruikt in alle aanbestedingen voor het vernieuwen van asfalt sinds 2018 de zogenoemde Milieukosten Indicator. Doordat de provincie het instrument consequent gebruikt, geeft het ook een signaal af aan de markt wat de provincie verwacht van aannemers.

Tabel 2 is een weergave van de mate waarin de Aanpak Duurzaam GWW in de beoordeelde casussen is toegepast. Bij drie van de vier casussen is gebruik gemaakt van het Ambitieweb. De tabel laat zien dat er geen logisch verband is tussen het gebruik van het Ambitieweb en het stellen van circulaire gunningscriteria in de aanbesteding.

Tabel 2: Toepassing van de Aanpak Duurzaam GWW in beoordeelde casussen

Casus	Gebruik gemaakt van Ambitieweb?	Wijze van gunnen:	Circulariteit als gunningscriterium?
Herinrichting en het groot onderhoud voor de N348	Nee	Beste prijs-kwaliteitverhouding	Ja
Groot onderhoud en reconstructiewerkzaamheden op de N344	Ja	Beste prijs-kwaliteitverhouding	Nee
Groot onderhoud op de N337 en N756	Ja	Laagste prijs	Nee
Sloop van diverse agrarische gebouwen in Natura 2000-gebieden	Ja	Beste prijs-kwaliteitverhouding	Ja

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In twee wegenbouwcasussen is gebruik gemaakt van het Ambitieweb om kansen in kaart te brengen om de levensduur te verlengen, milieudruk te verlagen en vrijgekomen materiaal te hergebruiken. In één wegenbouwcasus gebeurde dit niet, maar werd de aannemer wel op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding geselecteerd met behulp van een criterium voor circulariteit.

Voor de twee wegenbouwcasussen waarbij de kansen wel in kaart zijn gebracht, is de logische vervolgstap om deze kansen te benutten bij het bepalen van een beste prijs-kwaliteitverhouding. De geïdentificeerde kansen zijn echter niet daadwerkelijk gebruikt in de aanbesteding. In de ene casus is de opdracht op basis van de laagste prijs gegund zonder dat er circulaire gunningscriteria zijn gesteld. In de andere casus werd de

aannemer geselecteerd op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, maar speelde circulariteit hierin geen rol.

Provincie schept onduidelijkheid voor marktpartijen en loopt mogelijk innovaties mis

Dat circulariteit niet altijd een rol speelt bij de aanbesteding, wil niet zeggen dat er in projecten geen circulaire oplossingen zijn toegepast. De provincie spreekt na de gunning regelmatig af dat deze alsnog worden toegepast. Aannemers worden dan uitgenodigd om na de gunning met innovatieve, circulaire oplossingen te komen. Bij twee casussen zijn daardoor innovatieve oplossingen toegepast die grondstoffen besparen, en daarmee bijdragen aan de circulaire economie.

De manier waarop tot deze toepassingen wordt besloten, is echter niet conform de Aanpak Duurzaam GWW. De circulaire oplossingen worden afhankelijk van wat een aannemer in een laat stadium kan aanbieden. Mogelijke oplossingen van andere marktpartijen die aan de voorkant van een aanbesteding hadden kunnen meedingen, blijven door deze werkwijze buiten beeld. Door de aanpak Duurzaam GWW niet consequent toe te passen schept de provincie onduidelijkheid voor marktpartijen en loopt ze mogelijk innovatieve en circulaire oplossingen mis.

Aanbeveling aan GS

1. Pas de in het beleid voorgeschreven Aanpak Duurzaam GWW consequent toe in aanbesteding voor projecten in de grond, weg- en waterbouw.

2.4 Niet alle doelstellingen voor circulair inkopen zijn duidelijk, geen inzicht in financiële impact van ingezette koers

In 2018 heeft de provincie een aantal organisatiebrede doelen gesteld ten aanzien van circulair inkopen. In 2020, 2030 en 2050 moet respectievelijk 10% circulair worden ingekocht en 50% en 100% grondstoffenreductie zijn bereikt. Het is echter niet duidelijk hoe deze percentages zijn opgebouwd, en daarom is ook onduidelijk wanneer het circulaire inkoopdoel is bereikt. Anderzijds heeft de provincie voor de eigen infrastructuur wél concrete tussendoelen uitgewerkt, tot 2023. Dit is het beleidsterrein waar de provincie de meeste invloed heeft op haar grondstoffenverbruik. De vervangingspiek die rond 2030 optreedt in de provinciale infrastructuur is een kans om met circulair inkopen veel grondstoffen te besparen. De financiële kosten of baten van circulair inkopen zijn echter nog niet volledig in beeld.

Inhoud van doelstellingen circulaire inkoop en grondstoffenverbruik is onduidelijk

De provincie heeft een aantal organisatiebrede doelen vastgesteld waarmee het eigen primaire grondstoffenverbruik moet worden teruggedrongen. Het is echter niet duidelijk hoe deze doelen behaald kunnen worden. In navolging van het Grondstoffenakkoord heeft de provincie als hoofddoel om in 2050 het primaire grondstoffenverbruik volledig

terug te dringen en in 2030 te halveren. Deze doelen zijn overgenomen in het provinciale inkoopbeleid. Met haar eigen inkoopkracht wil de provincie een voorbeeldrol nemen bij het streven naar een circulaire economie. Provinciale Staten hebben deze doelen vastgesteld, en zelf een aanvullend doel voor 2020 gesteld om 10% circulair in te kopen. Voor de inkoop en aanbesteding van de eigen organisatie gelden dus de volgende doelen:

- 10% circulair inkopen in 2020;
- 50% reductie van het primair grondstoffengebruik in 2030;
- 100% reductie van het primair grondstoffengebruik in 2050.

Bij de hierboven genoemde doelen is niet vastgesteld waaruit de percentages grondstoffenreductie zijn opgebouwd of wat bedoeld wordt met “circulair inkopen”. Uit het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie is dit niet af te leiden. Ook de interviews met de ambtelijke organisatie hebben hierin geen duidelijkheid in kunnen geven. 10% circulair inkopen kan op veel verschillende manieren worden begrepen. Ter illustratie staan hieronder een aantal mogelijke betekenissen:

- 10% van het totale bedrag dat jaarlijks wordt ingekocht;
- 10% van het aantal inkoopacties per jaar;
- 10% van het aantal inkoopacties per jaar waarbij circulariteit relevant is;
- 10% van de gebruikte grondstoffen voor de eigen inkoop is afkomstig van hergebruikt materiaal.

Verantwoording afleggen over deze doelen en het sturen op de realisatie is door deze ambiguïteit lastig. Bovendien bieden deze doelstelling weinig houvast bij het kiezen van een ambitieniveau voor aanbestedingen.

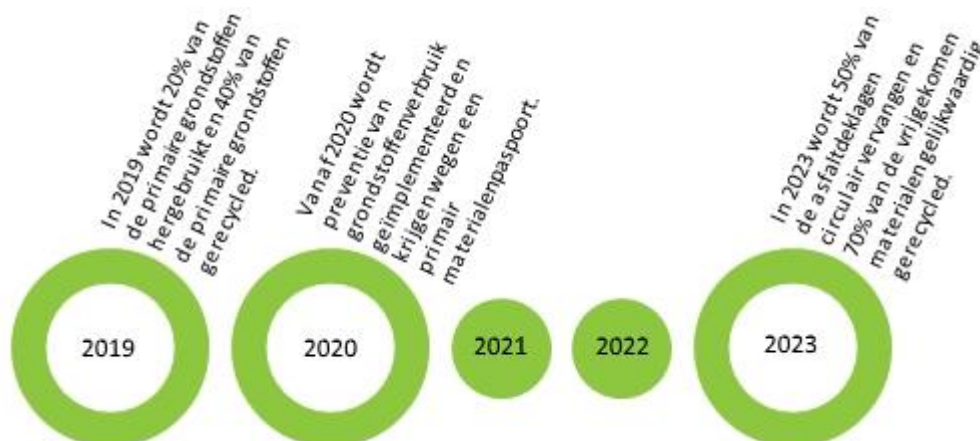
Aanbeveling aan GS

2. Maak duidelijk waaruit de percentages voor circulair inkopen en grondstoffenreductie zijn opgebouwd.

Voor infrastructuur heeft de provincie wél gedetailleerde doelen uitgewerkt

De provincie Overijssel heeft voor het grondstoffenverbruik voor het onderhoud van de (weg)infrastructuur die zij zelf beheert, concreet uitgewerkt hoe zij de transitie naar circulariteit wil maken. Zij verbindt daaraan ook een tijdspad tot en met 2030. Bij (weg)infrastructuur heeft de provincie, binnen haar eigen inkoop, de grootste invloed op het grondstoffengebruik. Figuur 3 is een weergave van de doelen zoals deze op korte termijn zijn gesteld. Deze doelstellingen bieden wel houvast bij het kiezen van een ambitieniveau voor aanbestedingen. Daarvoor zullen aanbestedingen echter wel consequent op eenzelfde wijze moeten worden verricht (zie 2.3).

Figuur 3: Doelen voor infrastructuur onder eigen beheer



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Statenvoorstellen PS/2018/560 en nr. 2020/1100634

Aanbeveling aan PS

3. Stel meetbare (tussen)doelen vast voor de reductie van het grondstoffengebruik door middel van circulair inkopen, zoals die op het terrein van infrastructuur al wel zijn geformuleerd.

Geen volledig inzicht in financiële consequenties van circulair inkopen

Het is onbekend of circulaire inkoop de provincie structureel meer of minder geld gaat kosten dan de huidige, reguliere manier van inkopen. Enerzijds is een belangrijk doel van circulaire inkoop het verlengen van de levensduur van goederen en werken. Dit zou een economisch en financieel voordeel kunnen opleveren. Anderzijds is van nieuwe, circulaire materialen niet bekend of die een even lange levensduur hebben als reguliere materialen. Dit terwijl het gebruik van deze nieuwe materialen wél primaire grondstoffen langer in de keten houdt, eveneens een belangrijk doel van circulaire inkoop.

PS zijn over de kosten van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023 geïnformeerd. In de kostenraming zijn echter niet de meerkosten van circulaire inkoop voor alle provinciale opgaven opgenomen. Een onbekende maar belangrijke factor is hierin is de provinciale infrastructuur. In een openbare publicatie van de provincie Overijssel over de Regionale Transitieagenda Infrastructuur wordt een grove schatting gemaakt van € 2 tot € 2,5 miljoen extra kosten op jaarbasis tot en met 2023. PS zullen vooralsnog per project worden gevraagd om met eventuele meerkosten in te stemmen.

Vanaf 2028 treedt een aantal pieken van vervangingen voor infrastructurele werken op. In het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen van de provincie Overijssel 2020-2023 staat dat dit komt vanwege het einde van de levensduur van in grote schaal aangelegde infrastructuur uit de jaren 1950-1970. Deze vervangingspieken vallen samen met de periode waarbinnen de provincie streeft naar een grondstoffenreductie van 50% tot 100%. Daarmee zijn de pieken ook een kans voor de grootschalige toepassing van circulaire oplossingen. Het is echter van belang dat de provincie dan ook inzicht heeft in de financiële consequenties van circulaire inkoop.

De provincie deelt kennis met overheden en andere partijen in de publieke sector op het terrein van circulaire inkoop. Dit doet ze onder andere in zogenoemde “Buyers Groups”, waarmee ook wordt onderzocht of bepaalde inkopen met meerdere organisaties gezamenlijk verricht kunnen worden. Aanvullend neemt de provincie deel aan het platform CB’23 (Circulair Bouwen ’23) om specifiek op het terrein van bouw- en infrastructuur kennis te delen en ketensamenwerkingen in de inkoop van materialen op te zetten. Deze samenwerkingsverbanden bieden de mogelijkheid om ook kennis te delen over de kosten en baten waardoor er sneller en een completer inzicht ontstaat.

Aanbevelingen aan GS en PS

4. a. GS: Breng met behulp van kennisdeling en samenwerking met andere overheden en organisaties de financiële kosten en baten van circulair inkopen in beeld en informeer PS hierover.
- b. PS: Gebruik de kennis over de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen en de naderende vervangingspiek bij infrastructuur om, zo nodig, voldoende aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen voor het circulair aanbesteden van infrastructurele werken.

2.5 Door het ontbreken van monitoring is er geen zicht op resultaten en effecten van circulair inkopen

Vanaf 2023 wil de provincie kunnen beschikken over een brede monitor circulaire economie waarin de effecten van circulair inkopen zijn meegenomen. Ondanks de beschikbaarheid van interne gegevens monitort de provincie momenteel de resultaten en effecten van het circulair inkopen niet. Hierdoor is onbekend of de provincie op koers ligt om haar eerste doel, 10% circulaire inkoop in 2020, te behalen. PS worden enkel bij nieuwe ontwikkelingen en naar aanleiding van vragen geïnformeerd, maar niet structureel over de resultaten en effecten van circulair inkopen in relatie tot de beleidsdoelen. Hoewel de provincie kennis en ervaring wil opdoen met circulair inkopen, is een aantal pilotprojecten niet geëvalueerd en is opgedane kennis binnen de organisatie deels verloren gegaan.

De provincie monitort de resultaten van circulair inkopen niet

Met monitoringinstrumenten die door het Rijk worden ontwikkeld wil de provincie een brede monitor van de transitie van de Overijsselse economie naar een circulaire economie opzetten. Met dit instrumentarium wil ze ook de eigen circulaire inkoop monitoren, maar omdat de instrumenten nog niet gereed zijn blijft de monitoring van de eigen inkoop ook uit. Een bijkomend effect van de onduidelijkheid van de provinciale doelen (zie 2.4) is dat ook onbekend is welke aspecten van circulaire inkoop gemonitord moeten worden. In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023 staat dat de door het Rijk ontwikkelde instrumenten naar verwachting in 2023 gereed zijn. Dit betekent dat de provincie tot 2023 geen instrumenten heeft om de voortgang van het behalen van de eigen doelstellingen te monitoren. Door deze situatie is het niet mogelijk

om vast te stellen of de provincie op koers ligt om haar eerste doel, 10% circulaire inkoop in 2020, te behalen.

Momenteel zijn echter op het niveau van individuele projecten wel gegevens bekend die inzicht geven in de effecten op het grondstoffenverbruik. Zo zijn er onder andere gegevens bekend over de afvalstromen op het provinciehuis, de reststromen uit sloop en grondverzet in Natura 2000-projecten en het materiaalgebruik en -verbruik bij infrastructurele onderhoudsprojecten. De aanwezigheid van deze gegevens maakt het mogelijk om:

- op projectniveau gegevens te registreren en organisatiebreed te bundelen;
- inzicht te krijgen in de voortgang van de realisatie van beleidsdoelen;
- hierover PS te informeren en verantwoording af te leggen.

Aldus kunnen in afwachting van de monitoringinstrumenten van het Rijk met aanwezige gegevens resultaten en effecten van circulair inkopen worden gemonitord.

Gelderland houdt resultaten klimaatplan bij

Het interne klimaatplan van de provincie Gelderland heeft als doel de interne organisatie klimaatneutraal te maken. De prestaties van het klimaatplan worden gemeten aan de hand van CO₂-reductie en hebben betrekking op interne projecten. Over de resultaten wordt per kwartaal intern gerapporteerd aan het management en jaarlijks verschijnt er een openbare rapportage. Met ingang van dit jaar worden op basis van het grondstoffengebruik bij aanbestede werken berekeningen gemaakt van de CO₂-uitstoot. Hoewel de rapportage vooralsnog geen niet over grondstoffenbesparing rapporteert, biedt de monitoring die gebruikt wordt voor de rapportage, daartoe wel mogelijkheden.

Aanbeveling aan GS

5. Start direct met het systematisch monitoren van resultaten en effecten van circulair inkopen op basis van reeds beschikbare gegevens, en wacht hiermee niet tot 2023.

PS worden geïnformeerd over nieuw beleid en invulling voorbeeldrol, niet over effecten circulair inkopen

In de P&C-cyclus zijn de Staten sinds 2016 enkele malen geïnformeerd over nieuwe beleidsinitiatieven op het gebied van circulaire economie. In 2019 werden PS een enkele keer geïnformeerd over een initiatief om circulair te gaan inkopen. Overige informatie geven GS met name naar aanleiding van vragen en moties van Statenleden. Over de effecten van circulaire inkoop zoals grondstoffenbesparing of eventuele financiële consequenties van circulair inkopen zijn PS vooralsnog niet geïnformeerd.

Aanbeveling aan GS

6. Informeer PS jaarlijks over de voortgang van de realisatie van de provinciale doelstellingen voor circulair inkopen resultaten en effecten van circulair inkopen in relatie tot de tussendoelen voor circulair inkopen, alsook de eventuele financiële consequenties hiervan (zie aanbeveling 4).

Projecten zijn niet structureel geëvalueerd en opgedane kennis binnen de organisatie is deels verloren gegaan

In het Statenvoorstel Overijssel Circulair in 2050 staat dat de provincie de jaren 2018 en 2019 wil benutten om ervaring op te doen met circulair en innovatief aanbesteden. Daarvoor zijn projecten uitgevoerd in onder andere de catering en afvalverwerking. Omdat de projecten in deze periode niet structureel zijn geëvalueerd is niet duidelijk welke lessen door de provincie zijn getrokken.

Van 2016 tot en met 2018 was een aanjaagteam circulaire economie actief. Dit team bestond uit specialisten die als taak hadden om de bijdrage van het wegenbeheer aan de doelen voor circulaire economie te verduidelijken. Het team ontwikkelde een visie ten aanzien van circulaire infrastructuur, werkte aan bewustwording binnen de organisatie en startte 15 pilotprojecten op. Deze projecten bleken moeilijk te evalueren, onder andere omdat niet meer duidelijk was met welk doel ze waren opgestart. Met het uiteenvallen van het aanjaagteam is kennis en kunde op het gebied van circulaire economie binnen de provinciale organisatie verloren gegaan.

Aanbeveling aan GS

7. Zorg ervoor dat (pilot)projecten worden geëvalueerd en kennis over circulariteit binnen de organisatie behouden blijft.

Bijlage 1: Circulaire toepassingen

Resultaten van circulair inkopen bij wegenbeheer en onderhoud

Op ons verzoek leverde de provincie een lijst met circulaire toepassingen. In de tabellen zijn de toepassingen ingedeeld aan de hand van de R-strategieën (zie figuur 1).

Afkortingen circulaire strategieën

R1 = Refuse & rethink

R2 = Reduce (*Verlengen levensduur)

R3 = Reuse

R4 = Repair & remanufacture

R5 = Recycle

R6 = Recover

Tabel 3: Circulaire toepassingen bij inkoop- en aanbesteding wegenbeheer en onderhoud

Naam	jaar	R1	R2	R3	R4	R5	R6	biobas ed
Veilige en Duurzame weginrichting	Sinds 2016	X						
N348 vervanging asfalt met LEAB	2019				X			
Refurbishen bestaande opzetstrooier	2019		X*					
Pilot Plastic Road fietspad	2018					X		
N344 fietspad met geopolymeerverharding	2019		X					
N737 rotonde geopolymeerverharding	2017		X					
N34 grasbetonstenen geopolymeren	2019		X					
N331 parallelweg grasbetonstenen geopolymeren	2015		X					
Duurzaam asfalt (MKI als gunningscriterium bij aanbesteding BPKV)	Sinds 2018					X		
Duurzaam beton (MKI als gunningscriterium bij aanbesteding BPKV)	Sinds 2019					X		
Vervangen SOX lampen in bestaande armaturen door retrofit (LED)lampen	Sinds 2018		X*					

Bron: lijst circulaire toepassingen provincie Overijssel

Tabel 4: Circulaire toepassingen bij de overige beoordeelde aanbestedingen

Naam	jaar	R1	R2	R3	R4	R5	R6	biobased
Busconcessie IJssel-Vecht (Verlengen levensduur batterijen)	2019		X*					
Circulair slopen aangekochte panden in N2000-gebieden en tracé N340	2019			X	X	X	X	
N2000 beheerplan De Sahara	2019					X		X
N2000 Marktconsultatie petgaten Wieden-Weerribben	2018	X				X		
Warm en koude dranken provinciehuis en steunpunten	2018	X						
Contract afvalinzameling provinciehuis.	2018							
Aanbesteding wagenpark	2020			X				
Aanbesteding bedrijfskleding	2019					X		
Aanbesteding Mien Ruys tuin	2019					X		
Aanbesteding Gebouw / installatie beheer en onderhoud	2018		X	X				

Bron: lijst circulaire toepassingen provincie Overijssel

Bijlage 2: Bronnenlijst

Documenten

- Rekenkamer Oost-Nederland (september 2020), Nota van Bevindingen Circulaire Economie Provincie Overijssel.
- Planbureau Leefomgeving (januari 2020), Op weg naar een robuuste monitoring van circulaire economie, blz. 19.

Geraadpleegde expert

- De heer ing. G. Schweitzer, Senior adviseur klimaatneutraal en circulair inkopen.