



De cirkel rond krijgen

De voorbeeldfunctie van de provincie Gelderland 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 de 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 N317 waarbij de fundering met hoogovenslakken 100% is hergebruikt in de nieuwe wegfundering.

De cirkel rond krijgen

De voorbeeldfunctie van de provincie Gelderland bij
circulaire economie

Deventer, september 2020

Voorwoord

4

De cirkel rond krijgen

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. 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 Gelderland ondertekend is. Uit de bestudering van enkele casussen blijkt dat de provincie deze werkwijze systematisch toepast en dat er aansprekende circulaire toepassingen zijn gerealiseerd.

De provincie Gelderland heeft ook het landelijke grondstoffenakkoord ondertekend. De doelen in dit akkoord zijn 50% minder grondstoffen te gebruiken in 2030 en volledig circulair in 2050. Deze doelen liggen nog ver weg en de rapportages bieden geen inzicht in de bereikte grondstoffen reductie. Dit maakt het lastig om te bepalen of de provincie op koers ligt. Om de 'Cirkel rond te maken' is het van belang dat er tussendoelen komen en dat de voortgang wordt gemonitord. 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 en de ambtelijke organisatie. De Rekenkamer dankt allen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Voorbeeldfunctie Circulaire economie	6
1.3 Focus van het onderzoek	9
1.4 Opbouw van dit rapport.....	9
2 Conclusies en aanbevelingen	10
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	10
2.2 Systematische aandacht voor circulair inkopen	12
2.3 Projecten met sprekende circulaire toepassingen gerealiseerd.....	14
2.4 Rapportages bieden geen inzicht in grondstoffenreductie door circulair inkopen.....	15
2.5 Ambitie PS niet vertaald naar tussendoelen voor circulair inkopen.....	17
3 Reactie Gedeputeerde Staten	20
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 'Gaaf Gelderland' legden PS de ambitie vast om in 2030 50% van het gebruik van primaire grondstoffen te reduceren. De provincie Gelderland deelt die ambitie met de andere provincies en het Rijk. In januari 2017 tekenden de provincies daarvoor het Grondstoffenakkoord. 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 in de voorbereiding op het onderzoek met statenleden¹ 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 definitie van circulaire economie die door de provincie wordt gehanteerd staat in het volgende tekstblok.

¹ Aanwezig waren: dhr. Kamp (CU), mevr. Van der Woude (VVD), dhr. Hendriks (VVD), mevr. Hoezen (SP), mevr. Panis (D66), dhr. Weijers (50Plus), mevr. Van der Mark (GL), dhr. Aversch (SGP).

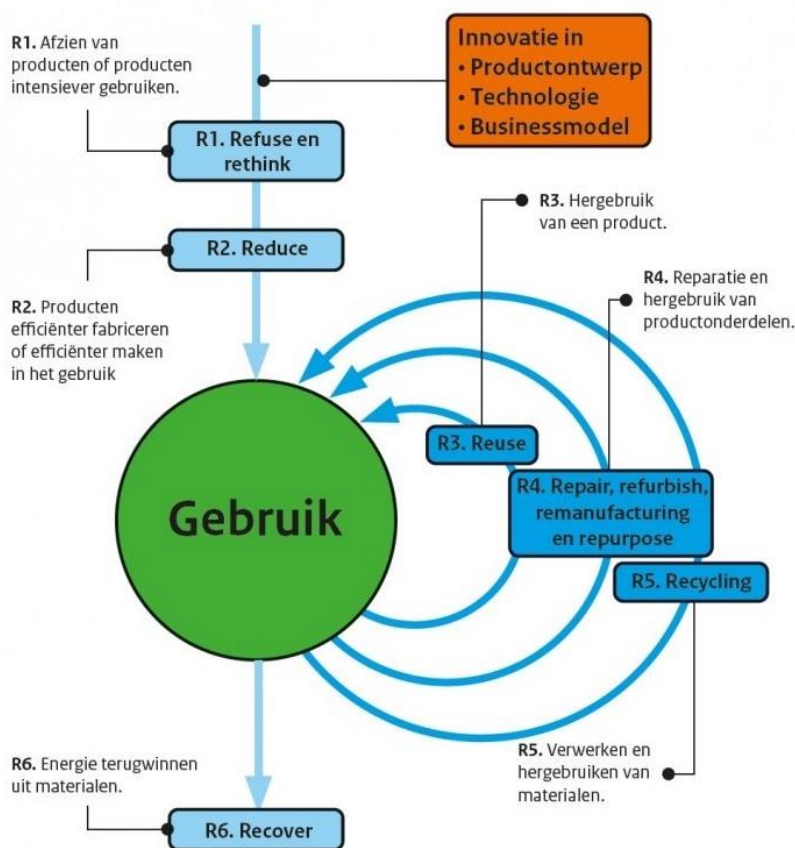
Circulaire economie

Een circulaire economie is gericht op het langer in de keten houden van grondstoffen en het zoveel mogelijk voorkomen van afval en schadelijke emissies naar bodem, water en lucht. In een circulaire economie zijn minder nieuwe grondstoffen nodig. Veelal is daardoor ook minder energie nodig omdat het winnen van grondstoffen en maken van producten veel energie vraagt. Belangrijke doelen in de transitie naar een circulaire economie zijn minder milieudruk en het creëren van economische kansen en grondstoffenzekerheid.

Meerdere strategieën mogelijk

Voor een overgang naar een circulaire economie stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het raadzaam is 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 R-strategieën worden door de provincie Gelderland gebruikt bij het inkoop- en aanbestedingsproces. In figuur 1 is de R-ladder schematisch weergegeven.

Figuur 1: R-ladder met strategieën voor een circulaire economie



7

De cirkel rond krijgen

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-ladder². Volgens het RIVM wijst onderzoek uit dat innovatief inkopen per saldo meer effect heeft op het ontwikkelen van innovaties dan directe subsidiëring van ontwikkelafdelingen (R&D) van bedrijven. De provincie Gelderland heeft een inkoopvolume van circa € 220 mln. per jaar waarmee zij invloed kan uitoefenen op de markt. Financieel gezien bestaat ongeveer 40% van het inkoopvolume uit aanbestedingen van werken. Bij, met name, diensten is het grondstoffengebruik nihil en heeft inkoop dus weinig invloed op het grondstoffengebruik. Jaarlijks vinden er bij de provincie Gelderland 25 à 30 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 Gelderland gebruiken en consumeren grondstoffen en materialen. Als alle stromen worden opgeteld, resulteert dat in een totaal van 66 Megaton/jaar aan grondstoffengebruik. In tabel 1 is het grondstoffengebruik verdeeld per sector.

Tabel 1: Gebruik primaire grondstoffen Gelderland (kiloton/jaar)

Sectoren	Primaire grondstoffen	Aandeel
Agrofood	29.200	44%
Bouw exclusief gemeentelijke en provinciale weginfrastructuur	17.018	26%
Gemeentelijke en provinciale weginfrastructuur	10.276	16%
Consumenten	5.342	8%
Maakindustrie	3.878	6%
totaal	65.714	100%

Bron: *Circulaire Atlas Gelderland*

De provincie kan grondstoffenstromen via het beheer, onderhoud en aanleg van provinciale wegen zelf beïnvloeden omdat zij wegbeheerder en daarmee opdrachtgever is. Er zijn geen gegevens bekend van het grondstoffengebruik voor het beheer en onderhoud van provinciale wegen. Wel is het gezamenlijk grondstoffengebruik van gemeentelijke wegen en provinciale wegen bekend. Dit bedraagt 10.276 kiloton per jaar. Een beperkt deel daarvan is direct te beïnvloeden door de provincie omdat 7% van de totale weglengte van gemeentelijke en provinciale wegen een provinciale weg betreft.

² PBL (januari 2020), *Op weg naar een robuuste monitoring van circulaire economie*, blz. 19.

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 RIVM³.

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 Overijssel. De groene kaders in deze nota bevatten voorbeelden van de provincie Overijssel 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](#).

³ 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

Bij de inkoop en aanbesteding heeft de provincie systematisch aandacht besteed aan circulariteit en zijn projecten met sprekende circulaire toepassingen gerealiseerd. Vooral bij projecten voor groot onderhoud van wegen kan de provincie het grondstoffenverbruik beïnvloeden en laat ze dit in de praktijk ook zien. Hoe groot de bijdrage aan de grondstoffenreductie is, kunnen we echter niet vaststellen omdat er niet over grondstoffenreductie door circulair inkopen wordt gerapporteerd. Omdat er ook geen meetbare (tussen)doelen voor circulair inkopen zijn, is niet vast te stellen of de provincie op koers ligt om vanuit haar voorbeeldrol bij te dragen aan de ambitie om 50% grondstoffen te reduceren in 2030.

10

De cirkel rond krijgen

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 het ambitieweb uit de aanpak Duurzaam GWW⁴ ook toe bij andere projecten dan groot onderhoud van wegen, bijvoorbeeld bij het realiseren van natuuropgaven.
Het ambitieweb ondersteunt het ontdekken van kansen voor circulaire oplossingen. Het instrument wordt nu alleen ingezet bij wegen maar kan ook worden ingezet bij andere projecten, zoals bij het inrichten van natuurgebieden.

⁴ De Green Deal Duurzaam GWW is een samenwerkingsverband van 40 overheden, marktpartijen en kennisinstellingen uit de Grond-, Weg- en Waterbouwsector (GWW).

2. GS: Vergroot de impact van de aanbestedingen voor groot onderhoud door de gehele levenscyclus op te nemen in de aanpak en mee te wegen in de aanbestedingen.
Nog meer effect is te behalen wanneer in de aanbesteding rekening wordt gehouden met de effecten op het grondstoffengebruik gedurende de volledige levenscyclus van materialen.
3. GS: Maak bij de jaarlijkse rapportage voor de CO₂-prestatieladder, inzichtelijk welke grondstoffenreductie wordt bereikt met circulair inkopen.
De provincie beschikt over een monitoringsysteem met het grondstoffengebruik van projecten die zijn aanbesteed. Door bij het opstellen van de rapportage voor de CO₂-prestatieladder gebruik te maken van deze gegevens ontstaat inzicht in de bereikte grondstoffenreductie.
4. GS: Informeer PS jaarlijks over de gerealiseerde grondstoffenreductie in relatie tot meetbare tussendoelen voor circulair inkopen (zie aanbeveling 5).
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.
5. PS: Stel meetbare (tussen)doelen voor circulair inkopen op die duidelijk maken wat de bijdrage van de provincie is aan de doelstelling om 50% van het primaire grondstoffengebruik te reduceren in 2030.
Aan de hand van meetbare tussendoelen voor grondstoffenreductie kan er beter verantwoording afgelegd worden over het gevoerde beleid. Meetbare tussendoelen maken het voor de provinciale organisatie eenvoudiger om het juiste ambitieniveau te bepalen voor een aanbesteding en de verschillende provinciale ambities zoals voor schone lucht, biodiversiteit, energietransitie tegen elkaar af te wegen. Voor marktpartijen maakt het duidelijker welke richting de provincie op wil met circulaire economie.
6. a. GS: breng de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen bij groot onderhoud in kaart en informeer PS hierover.
b. PS: gebruik de kennis over de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen om, zo nodig, de Nota Kapitaalgoederen bij te stellen.
Door de kosten en de baten in kaart te brengen, ontstaat beter inzicht in de verwachte kosten voor het beheer en onderhoud van wegen. De initiële kosten kunnen groter zijn, maar door het verlengen van de levensduur treden ook financiële baten op. Door deze kennis over de kosten en baten onderling met partners zoals provincies en Rijkswaterstaat te delen, ontstaat er sneller en een completer inzicht.
7. GS: Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Systematische aandacht voor circulair inkopen

De provincie hanteert een systematische aanpak voor circulair inkopen. Zo is er in het inkoopformulier aandacht voor circulariteit, wordt de aanpak van de Green Deal Duurzaam Grond, Weg-, en Waterbouw (GWW) gevolgd en is de levenscyclus van gebruikte materialen onderzocht. Het ambitieweb wordt als instrument van de aanpak Duurzaam GWW toegepast, maar is ook breder toepasbaar. Rekening houden met de volledige levenscyclus van activiteiten is nog geen volwaardig onderdeel van de aanpak.

Systematische aanpak circulair inkopen geborgd door inkoopformulier

Doordat bij iedere aanbesteding een inkoopformulier wordt ingevuld, borgt de provincie een systematische aanpak van circulair inkopen. In het inkoopformulier staan vragen over de bijdrage aan de doelstellingen van de organisatie. In het inkoopformulier wordt aan de hand van een checklist met circulaire en andere duurzame oplossingen gevraagd om te onderbouwen hoe bijgedragen wordt aan de doelen voor duurzaamheid en circulariteit. Dit gebeurt aan de hand van het R-model voor circulariteit (zie figuur 1). Bij aanbestedingen wordt vanuit de projectorganisatie Code Groen een adviseur ingeschakeld voor de advisering over CO₂-neutraliteit, energieneutraliteit en het beperken van afval. De projectorganisatie Code Groen monitort ook de uitvoering van de afspraken met de leverancier en geeft advies bij geconstateerde afwijkingen. Bij de aanbesteding van groot onderhoud van wegen speelt deze adviseur een beperkte rol omdat expertise over verduurzaming van de wegenbouw al aanwezig is bij de verantwoordelijke afdelingen.

Aanbesteding groot onderhoud volgens aanpak Duurzaam GWW

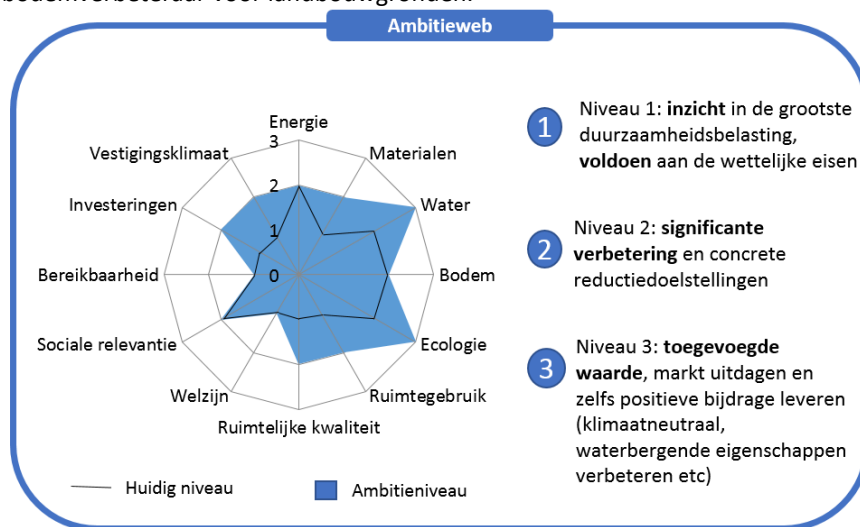
De provincie committeerde zich aan de Green Deal Duurzaam GWW en past de aanpak die hiervoor is ontwikkeld bij groot onderhoud van wegen consequent toe. De aanpak bestaat uit instrumenten die ontwikkeld zijn om de grond, weg-, en waterbouw te verduurzamen. Het verminderen van het grondstoffengebruik is daarvan een belangrijk onderdeel. De instrumenten zorgen ervoor dat duurzaamheid volgens een duidelijke systematiek onderdeel uitmaakt van aanbestedingen door overheden. Zo zijn er instrumenten ontwikkeld om overheden te helpen bij het bepalen van de beste prijs-kwaliteit verhouding bij aanbestedingen van wegen. De provincie gebruikt in alle aanbestedingen voor het vernieuwen van asfalt sinds 2018 de zogenoemde Milieukosten Indicator (MKI). De MKI is een instrument om milieu-effecten financieel uit te drukken zodat het milieu-effect meegewogen kan worden bij het bepalen van de prijs-kwaliteit verhouding. Doordat de provincie het instrument consequent gebruikt, geeft het ook een signaal af aan de markt wat de provincie verwacht van aannemers. Om dit signaal te versterken gaat de provincie Gelderland samenwerken met Rijkswaterstaat en drie provincies om de markt verder te stimuleren met het gebruik van de MKI. Wanneer overheden dit instrument consequent en uniform toepassen, krijgen de aannemers meer zekerheid om te investeren in duurzame asfaltmengsels.

Ambitieweb gebruikt bij groot onderhoud wegen, maar is ook breder toepasbaar

De provincie gebruikt het instrument ambitieweb uitsluitend voor verkenningen bij groot onderhoud van wegen. Daarvoor is het ambitieweb ook ontwikkeld. Het instrument is echter ook bruikbaar voor andere soorten werken (zie groen kader). Het ambitieweb Duurzaam GWW is een instrument voor projectteams om op een gestructureerde manier de duurzaamheidsambities van een grond-, weg- of waterbouwproject te bepalen. In de verkenning van een wegtraject wordt aan de hand van het Gelderse ambitieweb GWW bekeken op welke van de thema's uit het web kansen liggen. Deze worden in de verkenning verder onderzocht op realiseerbaarheid. In het ambitieweb is circulaire economie een van de twaalf thema's. Per thema zijn subthema's geformuleerd en worden ambitieniveaus, kansen en indicatoren beschreven.

Overijssel gebruikt ambitieweb ook voor Ontwikkelopgave Natura 2000

In het programma Ontwikkelopgave Natura 2000 zijn door de provincie Overijssel duurzaamheidsambities gesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van het ambitieweb Duurzaam GWW. Dit is een instrument om te achterhalen welke kansen kunnen worden benut in een project. Op het gebied van circulaire economie (in het ambitieweb materialen genoemd) wil de provincie de waarde van de vrijkomende grond bij het inrichten van natuur behouden. Dat doet de provincie door vrijkomende materialen optimaal te benutten. Bijvoorbeeld strooisel uit bossen composteren of als bodemverbeteraar voor landbouwgronden.



13

De cirkel rond krijgen

Aanbeveling aan GS:

1. Pas het ambitieweb uit de aanpak Duurzaam GWW ook toe bij andere projecten dan groot onderhoud van wegen, bijvoorbeeld bij het realiseren van natuuropgaven.

Kennis over impact in volledige levenscyclus, maar nog geen vast onderdeel aanpak

Rekening houden met de volledige levenscyclus van activiteiten is nog geen volwaardig onderdeel van de aanpak bij circulair inkopen. In de meeste projecten voor groot onderhoud van wegen weegt de provincie de impact van het transport en aanbrengen van het asfalt nog niet mee in de aanbesteding omdat duurzaam asfalt nog niet op korte afstand geproduceerd wordt. Wanneer in de toekomst meer asfaltcentrales duurzamer kunnen produceren, kan de provincie de impact van het transport en aanbrengen van asfalt mee gaan wegen bij de aanbesteding van groot onderhoud.

Daarnaast verplicht de provincie het hergebruik van vrijkomend materiaal niet. Dat er meer mogelijk is, blijkt uit het groot onderhoud van de N796. Bij dit project had de provincie een brede en vergaande ambitie op het gebied van circulariteit. Als gevolg daarvan werd de gehele levenscyclus van gebruikte materialen meegenomen.

De provincie legde wel een basis door onderzoek te doen naar de effecten gedurende de gehele levenscyclus voor vijf activiteiten (asfaltverharding, maaien, strooizoutinkoop, inkoop restaurant en eigen faciliteiten). Daarbij is onder andere uitgezocht wat het materiaalgebruik is. De provincie deed dit om gecertificeerd te kunnen worden voor de CO₂-prestatieladder⁵. Met circulair inkopen is nog meer effect te behalen wanneer in de aanbesteding rekening wordt gehouden met de effecten op het grondstoffengebruik gedurende de volledige levenscyclus van activiteiten.

Aanbeveling aan GS:

2. Vergroot de impact van de aanbestedingen voor groot onderhoud door de gehele levenscyclus op te nemen in de aanpak en mee te wegen in de aanbestedingen.

2.3 Projecten met sprekende circulaire toepassingen gerealiseerd

De provincie realiseerde bij de aanbesteding van groot onderhoud van wegen, het Gelders Huis en met de uitvoering van het interne klimaatplan (Code Groen) projecten met sprekende circulaire toepassingen. Vooral bij groot onderhoud van wegen heeft de provincie veel invloed op het grondstoffenverbruik. Hergebruik en het efficiënter gebruik van materialen zijn hierbij veel gebruikte strategieën om het grondstoffengebruik te reduceren.

Projecten met sprekende circulaire toepassingen gerealiseerd

Bij groot onderhoud worden door het vervangen van asfalt als wegdekverharding veel grondstoffen gebruikt. De provincie heeft, door in de aanbestedingen van wegenprojecten grondstoffenreductie als criterium mee te wegen, het grondstoffengebruik beperkt. Vanaf 2018 is dit de praktijk. Bij groot onderhoud van

⁵ De CO₂-prestatieladder is een CO₂-managementsysteem dat bestaat uit 5 niveaus. Tot en met niveau 3 gaat een organisatie aan de slag met de uitstoot van de eigen organisatie (en alle projecten). Vanaf niveau 4 en 5 wordt er ook werk gemaakt van de CO₂-uitstoot in de keten en sector. Een gecertificeerde organisatie voldoet op een bepaald niveau (en alle onderliggende niveaus) aan de eisen van de CO₂-prestatieladder. Elk gecertificeerde organisatie wordt jaarlijks geaudit door een onafhankelijke en geaccrediteerde Certificerende Instelling.

wegen wordt ook veelvuldig beton toegepast. Voor de productie van traditioneel beton wordt cement, een primaire grondstof, gebruikt. De provincie past vanaf 2018 cementloos beton toe. Het cement is daarbij vervangen door een ander bindmiddel dat gemaakt wordt uit industriële reststoffen. Vanaf 2019 gebruikt de provincie bermplanken, hectometerborden en fietsbewegwijzing die gemaakt zijn uit biobased materialen.

Naast de hierboven genoemde maatregelen die bij provinciale wegenprojecten gangbaar zijn geworden, zijn er groot onderhoud projecten uitgevoerd waarbij de ambitie extra groot was. Aannemers werden, door de manier van aanbesteden, uitgedaagd om met innovatieve circulaire oplossingen te komen. Dat heeft bijvoorbeeld geresulteerd in het renoveren van een geleiderail in plaats van het vervangen ervan en asfaltmengsels waarbij een extra hoog percentage asfalt is hergebruikt.

Niet alleen bij groot onderhoud van wegen is oog voor circulariteit. Ten eerste is er bij de (ver)bouw van het Gelders Huis hier eveneens aandacht aan besteed. Zo is bij aanbesteding van de sloop van het gebouw Rijnstate geregeld dat zoveel mogelijk vrijkomende materialen geschikt bleven voor hergebruik en is meubilair hergebruikt. Ten tweede is er het interne klimaatplan (Code Groen) dat mede tot doel heeft om afval te reduceren. Door hier leveranciers op aan te sturen en afval zoveel mogelijk gescheiden in te zamelen, levert dit besparing van grondstoffen op. Een voorbeeld daarvan is de afvoer van koffiedrap uit het provinciehuis aan een champignonkweker.

Vooraf hergebruik en efficiënter gebruik van materialen toegepast

Uit een inventarisatie van circulaire toepassingen (zie bijlage 1) blijkt dat in bijna alle 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). Het verlengen van de levensduur van wegdekverhardingen is een veelvuldig toegepaste manier om materiaal efficiënter te gebruiken. Het vervangen van wegdekken gaat immers gepaard met nieuwe materialen. Het toepassen van hergebruikte materialen bij de wegeaanleg is eveneens een veel toegepaste manier om grondstoffengebruik te voorkomen.

2.4 Rapportages bieden geen inzicht in grondstoffenreductie door circulair inkopen

De provincie rapporteert op verschillende manieren over circulair inkopen. De rapportages bieden echter geen inzicht in de bereikte grondstoffenreductie door circulair inkopen. Welke effecten de provincie bereikt op het grondstoffengebruik door circulair in te kopen, is daarom niet inzichtelijk. PS werden daarover dan ook niet geïnformeerd.

Rapportages geven geen inzicht in grondstoffenreductie door circulair inkopen

Op verschillende manieren rapporteert de provincie over circulair inkopen. De rapportages geven echter geen inzicht in de bijdrage van circulair inkopen aan het doel om 50% grondstoffen te reduceren in 2030.

In twee voortgangsrapportages beschreven GS de voortgang van activiteiten uit de uitvoeringsagenda Circulaire economie waaronder de activiteiten uit de actielijn “het goede voorbeeld geven”. Over de bereikte grondstoffenreductie geven deze voortgangsrapportages echter geen inzicht.

Daarnaast publiceert de provincie jaarlijks een rapportage voor de CO₂-prestatieladder waarin gerapporteerd wordt over de CO₂-voetafdruk van de eigen organisatie. De rapportage biedt inzicht in de effecten van het interne klimaatplan in termen van CO₂-reductie. De rapportage is gebaseerd op de monitoring die vereist is voor de certificering voor de CO₂-prestatieladder. Daarvoor wordt onder andere op basis van het grondstoffengebruik de CO₂-uitstoot van groot onderhoud van wegen berekend. De rapportage over de CO₂-voetafdruk biedt echter geen inzicht in de ontwikkeling van het van het grondstoffengebruik.

PS geïnformeerd over de voortgang van activiteiten en ondervonden belemmeringen

PS is door GS regelmatig geïnformeerd over de activiteiten van GS en de belemmeringen die GS ondervinden bij het invullen van de voorbeeldrol van de provincie bij circulaire economie. GS hebben onder andere via twee voortgangsrapportages PS actief geïnformeerd over de voortgang van het Uitwerkingsprogramma Circulaire Economie. Daarnaast hebben PS hebben zelf gevraagd om informatie over de resultaten van circulair inkopen. Over de effecten van circulair inkopen op het grondstoffenverbruik zijn PS niet geïnformeerd.

Aanbevelingen aan GS:

3. Maak bij de jaarlijkse rapportage voor de CO₂-prestatieladder inzichtelijk welke grondstoffenreductie is bereikt met circulair inkopen.
4. Informeer PS jaarlijks over de gerealiseerde grondstoffenreductie in relatie tot meetbare tussendoelen voor circulair inkopen (zie aanbeveling 5).

2.5 Ambitie PS niet vertaald naar tussendoelen voor circulair inkopen

PS stelden als doel om in 2030 het primaire grondstoffengebruik in Gelderland met 50% terug te brengen. GS werkten een agenda voor circulaire economie uit waarin de voorbeeldrol van de provincie één van de drie actielijnen is. Voor het circulair inkopen is de ambitie van PS niet vertaald naar concrete (tussen)doelen voor inkoop. Hierdoor is het lastig om vast te stellen of de provincie op koers ligt, is circulariteit moeilijker af te wegen ten opzichte van andere beleidsdoelen en gaat er geen signaal uit naar marktpartijen. Daarnaast zijn de financiële kosten en baten van circulair inkopen bij groot onderhoud van wegen niet volledig in beeld.

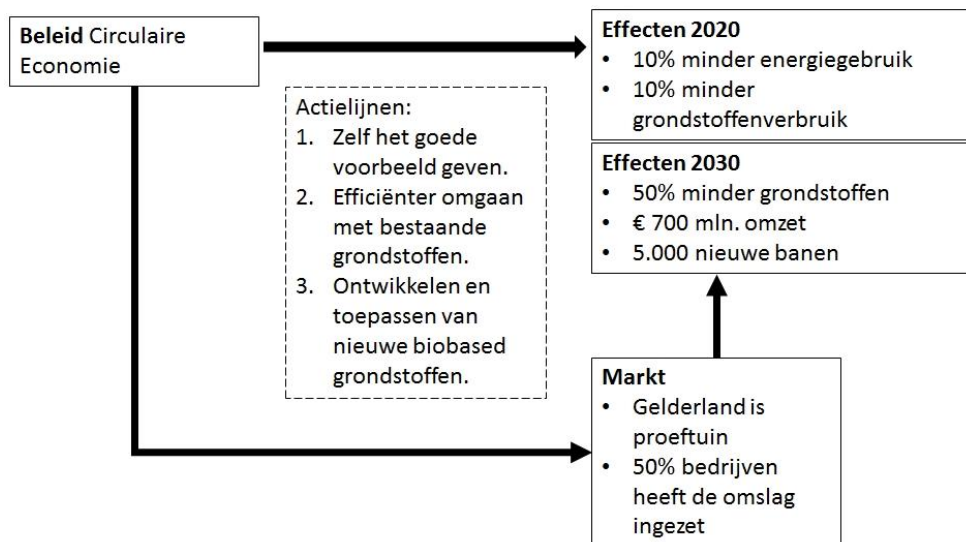
Ambitie circulaire economie niet vertaald naar concrete (tussen)doelen voor circulair inkopen

De doelen die de provincie stelde in verschillende beleidsdocumenten, maken niet duidelijk hoeveel grondstoffen en in welk tempo de provincie met haar eigen inkoop wil besparen. In 2018 stelden PS in de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland als doel om in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen in Gelderland met 50% terug te brengen. In de uitwerkingsagenda Groene Groei voor Gelderland werkten GS doelen uit voor 2020 en 2030 (zie figuur 2), maar die gaan niet over het beperken van het grondstoffengebruik door circulair inkopen.

17

De cirkel rond krijgen

Figuur 2: Doelstellingen Uitwerkingsagenda Groene groei voor Gelderland



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van uitwerkingsagenda 'Groene Groei in Gelderland'

Ook het klimaatplan voor de eigen organisatie van de provincie biedt onvoldoende zicht op de doelen voor de reductie van grondstoffen. De doelen van dit plan zijn gericht op CO₂-reductie, energiebesparing en afvalreductie.

In het inkoopbeleid dat GS in juni 2015 vaststelden, is circulariteit niet expliciet als doel genoemd. In de beleidsregels voor aanbesteding staat dat, bij opdrachten die meervoudig onderhands worden aanbesteed, de verklaring Duurzaam inkopen in acht wordt genomen. Bij deze verklaring zijn milieucriteria ontwikkeld die volgens het aanbestedingsbeleid toegepast moeten worden. In het inkoopformulier dat de provincie gebruikt, is circulair inkopen als een onderdeel van duurzaamheid uitgewerkt.

GS en PS hebben door het ontbreken van doelen voor de grondstoffenreductie van circulair inkopen geen inzicht of de provincie op koers ligt en of bijsturing nodig is om met circulair inkopen doelstellingen te realiseren. Het ontbreken van meetbare (tussen)doelen voor grondstoffenreductie bemoeilijkt het afleggen van verantwoording over het gevoerde inkoopbeleid.

De verschillende beleidsprogramma's zoals voor schone lucht, biodiversiteit, energietransitie van de provincie zorgen voor een stapeling van wensen die bij de uitvoerende afdelingen van de provinciale organisatie terecht komen. Deze wensen leggen een steeds grotere druk op de uitvoerbaarheid van wegenbeheer en onderhoud. Door het gebruik van het ambitieweb probeert de provincie deze ambities tegen elkaar af te wegen.

De provincie spreekt de gewenste ontwikkelrichting voor circulaire economie alleen uit door algemene doelstellingen te formuleren voor de Gelderse economie. Door bij aanbestedingen consequent gebruik te maken van het instrument MKI heeft de provincie een concreet signaal aan de markt afgegeven wat de gewenste ontwikkelrichting is. Duidelijkheid geven over de gewenste ontwikkelrichting in de vorm van concrete stappen ondersteunt dus de ontwikkeling van circulaire toepassingen door marktpartijen.

Doelen provincie Overijssel in Regionale Transitie Agenda infrastructuur

In de Regionale Transitie Agenda voor infrastructuur formuleerde de provincie Overijssel voor haar eigen assets (wegen, kunstwerken, etc.) doelstellingen:

- hergebruik van primaire grondstoffen in 2019 van 20%;
- recycling primaire grondstoffen in 2019 van 40%;
- implementatie van preventie vanaf 2020;
- primair materialenpaspoort wegen 2020;
- 5% CO₂-besparing per jaar vanaf 2019;
- 50% circulaire toepassing van asfalt deklagen in 2023;
- 70% van materialen hergebruikt in gelijkwaardige wegtoepassingen.

In oktober 2019 kwamen GS met een nieuwe aanpak voor de provinciale inzet voor een circulaire economie. GS bespraken de aanpak in januari 2020 met PS in een oordeelsvormende vergadering. GS gaven daarbij aan dat er in het najaar van 2020 een uitvoeringsprogramma volgt waarin de aanpak concreter gemaakt wordt.

Aanbeveling aan PS:

5. Stel meetbare (tussen)doelen voor circulair inkopen op die duidelijk maken wat de bijdrage van de provincie is aan de doelstelling om 50% van het primaire grondstoffengebruik te reduceren in 2030.

Geen volledig inzicht in financiële consequenties van circulair inkopen voor groot onderhoud wegen

De initiële kosten van circulaire maatregelen kunnen groter zijn, maar door het verlengen van de levensduur treden ook financiële baten op. De provincie houdt echter niet structureel bij wat de financiële kosten en baten zijn van circulair inkopen. Wat de financiële impact is van de actielijn “het goede voorbeeld geven” is daarom niet goed bekend.

De Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen die PS in november 2016 vaststelden, houdt ook geen rekening met de provinciale ambities voor circulaire economie. De nota beschrijft hoe de provincie zorgdraagt voor het beheer en onderhoud van haar bestaande kapitaalgoederen en hoe de bijbehorende activiteiten financieel zijn afgedekt. De nota Kapitaalgoederen heeft een looptijd tot en met 2020.

Er is geen afzonderlijk budget voor circulaire toepassingen bij wegenprojecten. Hierdoor zijn oplossingen die bijdragen aan de provinciale ambities slechts mogelijk, wanneer deze binnen het beschikbare budget passen. Daarom zet de provincie vooral in op maatregelen die zonder extra budget gevraagd kunnen worden aan de markt, bijvoorbeeld het gebruik van de MKI (Milieukosten Indicator) bij aanbestedingen. Wanneer de provincie meer innovatie bij projecten voor groot onderhoud van wegen wil, is extra budget noodzakelijk. Bij de aanpak van de provinciale weg A348 tussen Velperbroek en Dieren stelden PS in 2020 € 4 mln. extra ter beschikking om de markt de kans gegeven om met innovatieve oplossingen te komen.

Aanbevelingen aan GS en PS:

6. a. GS: breng de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen bij groot onderhoud van wegen in kaart en informeer PS hierover.
b. PS: gebruik de kennis over de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen om, zo nodig, de Nota Kapitaalgoederen bij te stellen.

3 Reactie Gedeputeerde Staten

Onderdeel van de procedure bij rekenkamerrapporten is dat GS Gelderland in de gelegenheid worden gesteld om hun reactie⁶ op het onderzoek te geven. Deze reactie is in dit hoofdstuk opgenomen.

Geachte heer,

Hierbij ontvangt u onze reactie op uw rapport *“De cirkel rond krijgen, De voorbeeldfunctie van de provincie Gelderland bij circulaire economie”* van september 2020. In dit onderzoek richt u zich nadrukkelijk op *“het goede voorbeeld geven”* door de provincie bij het inkopen en aanbesteden. Aan de hand van de centrale vraag *“In hoeverre draagt de voorbeeldrol die de provincie nastreeft via inkoop en aanbesteding bij aan de gestelde doelen voor een circulaire economie?”* heeft u uw bevindingen en aanbevelingen aan ons gerapporteerd.

In de Omgevingsvisie ‘Gaaf Gelderland’ is onze ambitie om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken voor onze activiteiten helder verwoord. Een stevige maatschappelijke opgave die vereist dat we vorm en inhoud geven aan de transitie naar een circulaire economie. Dat doen we ook via inkoop en aanbestedingen en wij hebben met veel belangstelling uw conclusies en aanbevelingen gelezen.

Wij herkennen ons in uw hoofdconclusie dat wij systematisch aandacht besteden aan circulariteit en dat we ook projecten met sprekende circulaire toepassingen hebben gerealiseerd. Wij zien dat onze investeringen in assetmanagement bij de voorbereiding en uitvoering van groot onderhoud van wegen zich ook vertalen in concrete beïnvloeding van het grondstoffenverbruik. Uw conclusie over rapporteren van de grondstoffenreductie als gevolg van circulair inkopen en het stellen van tussendoelen begrijpen wij en zullen wij in antwoord op uw aanbevelingen beschouwen.

De in uw rapport genoemde aanbevelingen hebben wij hieronder overgenomen met onze reactie daaraan toegevoegd.

⁶ De reactie is gedateerd op 29 september 2020, zaaknummer 2020-012248.

1. GS: Pas het ambitieweb uit de aanpak Duurzaam GWW4 ook toe bij andere projecten dan groot onderhoud van wegen, bijvoorbeeld bij het realiseren van natuuropgaven.

Het ambitieweb ondersteunt het ontdekken van kansen voor circulaire oplossingen. Het instrument wordt nu alleen ingezet bij wegen maar kan ook worden ingezet bij andere projecten, zoals bij het inrichten van natuurgebieden.

Reactie:

Het ambitieweb is een ondersteunend instrument voor onze doelstelling om te komen tot 50% minder grondstoffengebruik. Bredere toepassing van dit instrument (ondermeer bij natuurprojecten) kan, maar wij bekijken ook de mogelijkheid van gebruik van andere instrumenten/tools die bijdragen aan de circulaire economie.

2. GS: Vergroot de impact van de aanbestedingen voor groot onderhoud door de gehele levenscyclus op te nemen in de aanpak en mee te wegen in de aanbestedingen.

Nog meer effect is te behalen wanneer in de aanbesteding rekening wordt gehouden met de effecten op het grondstoffengebruik gedurende de volledige levenscyclus van materialen.

Reactie:

In ons werkproces van groot onderhoud is een afweging voor materiaalkeuze opgenomen. Bij deze afweging zullen wij nadrukkelijker naar de gehele levenscyclus kijken. Afhankelijk van de contractvorm die bij de aanbesteding wordt toegepast zit deze afweging in de aanbesteding of al eerder in het ontwerpproces.

3. GS: Maak bij de jaarlijkse rapportage voor de CO₂-prestatieladder, inzichtelijk welke grondstoffenreductie wordt bereikt met circulair inkopen.

De provincie beschikt over een monitoringsysteem met het grondstoffengebruik van projecten die zijn aanbesteed. Door bij het opstellen van de rapportage voor de CO₂-prestatieladder gebruik te maken van deze gegevens ontstaat inzicht in de bereikte grondstoffenreductie.

Reactie:

Wij hebben het afgelopen jaar geïnvesteerd in de monitoring en rapportage van onze CO₂ prestaties. Wij verwachten in het najaar als eerste overheidsorganisatie te worden gecertificeerd voor het hoogste niveau 5. Uitbreiding van de monitoring naar grondstoffengebruik is de volgende stap. Hierbij is het voorkomen van een toename van de administratieve last voor de uitvoeringsorganisatie een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor de wijze van monitoring en registratie.

4. GS: Informeer PS jaarlijks over de gerealiseerde grondstoffenreductie in relatie tot meetbare tussendoelen voor circulair inkopen (zie aanbeveling 5).

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.

Reactie:

In combinatie met het informeren over de CO2 prestaties zullen wij de Staten informeren over de gerealiseerde grondstoffenreductie, zodra de monitoring hiervan is geborgd.

5. PS: Stel meetbare (tussen)doelen voor circulair inkopen op die duidelijk maken wat de bijdrage van de provincie is aan de doelstelling om 50% van het primaire grondstoffengebruik te reduceren in 2030.

Aan de hand van meetbare tussendoelen voor grondstoffenreductie kan er beter verantwoording afgelegd worden over het gevoerde beleid. Meetbare tussendoelen maken het voor de provinciale organisatie eenvoudiger om het juiste ambitieniveau te bepalen voor een aanbesteding en de verschillende provinciale ambities zoals voor schone lucht, biodiversiteit, energietransitie tegen elkaar af te wegen. Voor marktpartijen maakt het duidelijker welke richting de provincie op wil met circulaire economie.

Reactie:

In ons Uitwerkingsprogramma CE (2021-2023), dat wij in het najaar naar PS zullen sturen, zijn een aantal indicatoren op grondstoffenniveau uit de vier tegels van circulaire economie opgenomen die wij gaan monitoren. Daarnaast werken wij met Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan een uniform landelijk monitoringsysteem voor circulaire economie. Middels de monitoring van deze indicatoren hebben wij zicht op het tempo waarin de doelstelling van 50% reductie in 2030 zal worden gerealiseerd.

6. a. GS: breng de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen bij groot onderhoud in kaart en informeer PS hierover.

b. PS: gebruik de kennis over de financiële kosten en baten van circulaire maatregelen om, zo nodig, de Nota Kapitaalgoederen bij te stellen.

Door de kosten en de baten in kaart te brengen, ontstaat beter inzicht in de verwachte kosten voor het beheer en onderhoud van wegen. De initiële kosten kunnen groter zijn, maar door het verlengen van de levensduur treden ook financiële baten op. Door deze kennis over de kosten en baten onderling met partners zoals provincies en Rijkswaterstaat te delen, ontstaat er sneller en een completer inzicht.

Reactie:

Het één op één toerekenen van kosten en baten van maatregelen bij groot onderhoud als circulaire maatregel is niet eenvoudig, omdat bij de keuze van maatregelen er meerdere factoren invloed op de totaalkosten kunnen hebben. Denk hierbij

bijvoorbeeld aan uitvoeringsduur, verkeersmaatregelen etc.. In overleg met andere provincies, gemeenten en Rijkswaterstaat onderzoeken wij of en hoe wij concreet invulling kunnen geven aan uw aanbeveling.

7. GS: Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

Reactie: deze aanbeveling nemen wij over.

Wij danken u voor het onderzoek en uw aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,

John Berends
Commissaris van de Koning

Stijn van Wely
plv. secretaris

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 2: Circulaire toepassingen wegenbeheer en onderhoud

Naam	jaar	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Bio-based
Funderingen						x		
Grondbalans						x		
Sealen (LVOv ⁷) kritische deklaag	Vanaf 2012		x*					
Sealen (LVOv) rood asfalt	2019		x*					
SMA-NL 8G+ ⁸	Vanaf 2013		x*					
Thermisch reinigen teerhoudend asfalt	Standaard					x		
N818 en N317	2014 en 2015					x		
N338 circulaire Tweelaags-ZOAB deklaag	2016					x		
Geopolymeer betonartikelen	Vanaf 2018		x					
N317 circulaire SMA-deklaag	2018					x		
A348 Wegdeklabe	2018		x*					
Steenbreek	Vanaf 2018	x						
Duurzaam Asfalt	Vanaf 2018		x			x		
Biobased bermplanken	2018/2019							x
Biobased hectometerborden	2018/2019							x
Biobased fiets bewegwijzering	2018/2019							x
N796 circulaire geluid reducerende deklaag	2019		x			x		
Verwaarding maai- en snoeiafval	Vanaf 2019			x				
A325 renovatie geleiderail	2019		x					
Verkeersborden	2019/2020					x		
A348, Rapid Circular Contracting	2020							
Epoxy PA	2020/2024		x*					

Bron: Lijst circulaire toepassingen provincie Gelderland

⁷ Bij het sealen wordt een dunne 'spray' op het asfalt aangebracht die de levensduur van open deklagen verlengt.

⁸ SMA NL 8G+ is een door de provincie Gelderland ontwikkelde type geluidsreducerend asfalt met een langere levensduur.

Tabel 3: Circulaire toepassingen bij het Gelders Huis en Code Groen

Naam	jaar	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Bio-based
Duurzaam gebouw Gelders Huis en circulair slopen Rijnstate.	2018					x		
Hergebruik meubilair	2018				x			
Circulair slopen Prinsenhof A	2020					x		
Aanbesteding bloemen	2019			x		x		
Afvalscheiding optimaliseren en afzet koffiedrap	Vanaf 2018	x				x		x
Bedrijfsrestaurant – certificering GreenDish	2019	x						

Bron: Lijst circulaire toepassingen provincie Gelderland

Bijlage 2: Bronnenlijst

Documenten

- Rekenkamer Oost-Nederland (september 2020), Nota van Bevindingen Circulaire Economie Provincie Gelderland.
- 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.