

## **Circulaire economie provincie Gelderland**

De voorbeeldrol van de provincie door inkoop en  
aanbesteding

## 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# **Circulaire economie provincie Gelderland**

De voorbeeldrol van de provincie door inkoop en  
aanbesteding

*Deventer, juni 2020*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek.....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	6
1.3	Interbestuurlijke afspraken.....	10
1.4	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	13
1.5	Focus van het onderzoek .....	13
1.6	Leeswijzer.....	14
<b>2</b>	<b>Kaders .....</b>	<b>15</b>
2.1	Kaders voor circulaire economie.....	15
2.1.1	Beleidskaders van PS .....	16
2.1.2	Uitwerking van de kaders door GS .....	21
2.2	Kaders voor Inkoop- en aanbesteding .....	26
<b>3</b>	<b>Uitvoering circulair inkopen .....</b>	<b>29</b>
3.1	Organisatie .....	29
3.2	Circulair inkopen in de praktijk .....	34
3.2.1	Stap 1. Beleid en strategie .....	36
3.2.2	Stap 2. Specificeren inkoopbehoefte.....	38
3.2.3	Stap 3. Selecteren leveranciers .....	41
3.2.4	Stap 4. Contracteren en contractmanagement .....	45
<b>4</b>	<b>Resultaten en effecten van circulair inkopen .....</b>	<b>49</b>
4.1	Resultaten circulair inkopen .....	50
4.1.1	Monitoring en evaluatie circulair inkopen .....	50
4.1.2	Resultaten circulair inkopen .....	52
4.1.3	Delen van kennis en praktijkervaring .....	55
4.2	Effecten van circulair inkopen.....	56
<b>5</b>	<b>Informatievoorziening PS .....</b>	<b>60</b>
5.1	Informatievoorziening P&C cyclus .....	60
5.2	Informatievoorziening door statenbrieven.....	62
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen.....</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Onderzoeksaanpak.....</b>	<b>68</b>

# 1 Over dit onderzoek

*In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit onderzoek, schetsen we de achtergronden van het onderwerp circulaire economie en gaan we in op de aanpak van het onderzoek.*

## 1.1 Aanleiding

In 2016 is het programma 'Nederland Circulair in 2050' door het kabinet vastgesteld. De ambitie is een circulaire economie te realiseren door 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030 en 100% circulair te zijn in 2050. De transitie die hiervoor nodig is, betekent een stevige maatschappelijke uitdaging. Daarom is op 24 januari 2017 door de provincies het Grondstoffenakkoord ondertekend. Het Grondstoffenakkoord vormt de basis voor de zogenaamde transitieagenda's voor de (benodigde versnelling naar een) circulaire economie. In het akkoord zijn vijf prioritaire thema's benoemd waar een transitieagenda voor is opgesteld: Biomassa en voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en Consumptiegoederen.

In de coalitieprogramma's van de provincie is duidelijk aandacht voor circulaire economie. Uit statenvragen en ingediende moties blijkt dat het thema circulaire economie interesse heeft bij PS. Tegelijkertijd is het een onderwerp dat nog in ontwikkeling is en waar de provincie zoekt naar een invulling en passende rollen. Door nu onderzoek te doen brengen we in beeld hoe de provincies hun eigen voorbeeldrol invullen bij circulaire economie en wat hier, zo nodig, aan verbeterd kan worden.

Er zijn verschillende redenen om waarde te hechten aan die voorbeeldrol. In de eerste plaats omdat het appel op de markt sterker is wanneer je zelf als eigen organisatie een goed voorbeeld stelt. In de tweede plaats heeft de provincie een eigen inkoopkracht waarmee zij de economie kan beïnvloeden. In de laatste plaats hoort bij een voorbeeldrol het delen van kennis en ervaringen met andere inkoopende partijen, zoals lokale overheden, waarmee indirect invloed uitgeoefend wordt op de economie.

## 1.2 Achtergrond

### 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 is<sup>1</sup>:

#### 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.

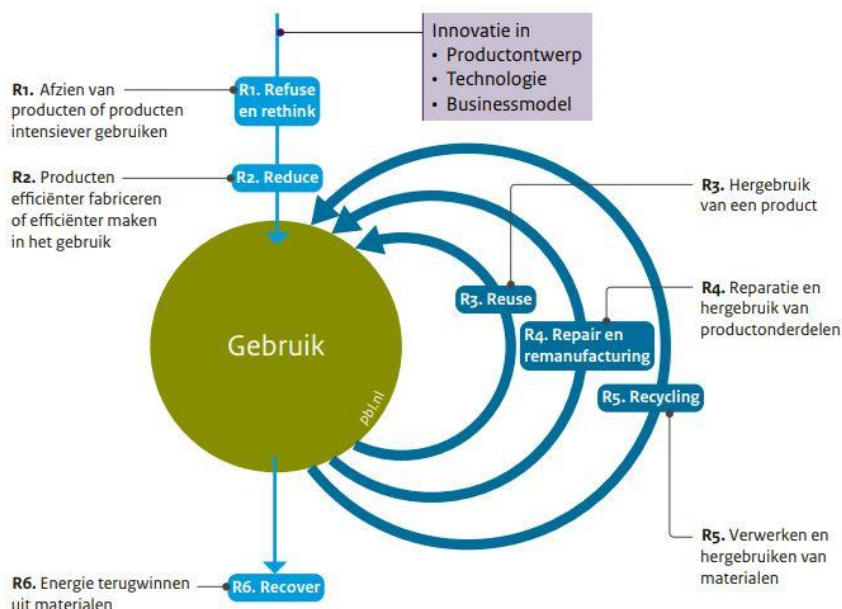
*Bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016*

Ten behoeve van een versnelde 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 (zie figuur 1). 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 alleen recycling (zoals hergebruik, reparatie en leasen of delen).

6

Circulaire economie

**Figuur 1: Circulariteitsstrategieën**

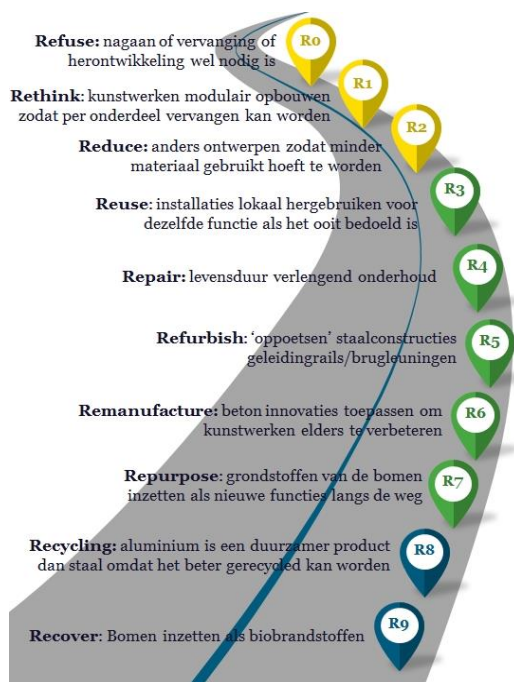


*Bron: Planbureau voor de Leefomgeving (2019), Circulaire economie in kaart.*

<sup>1</sup> Groene Groei voor Gelderland: Uitwerking Circulaire Economie (PS2016-802)

De provincie Gelderland heeft een notitie opgesteld over circulaire economie bij het beheer en onderhoud van wegen. Daarin zijn voorbeelden gegeven van toepassingen van de R-strategieën (zie figuur 2).

**Figuur 2:** Voorbeelden toepassen R-strategieën beheer en onderhoud wegen



Bron: Provincie Gelderland (augustus 2018), Notitie Circulaire economie in de afdelingen UW en BOW.

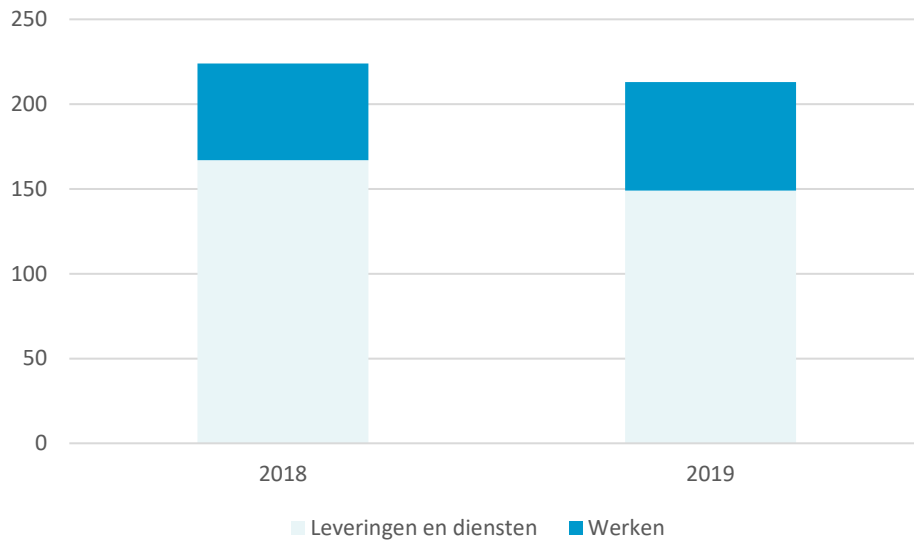
### Maatschappelijke effecten circulair inkopen

Het RIVM ontwikkelt met TNO en milieu-adviesbureau CE Delft een methode om het effect van circulair inkopen op vermindering van broeikasgassen en grondstoffenbesparing te bepalen. Met de methode is berekend dat de Nederlandse overheden met circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair in 2017 en 2018 bijna 300.000 ton grondstof bespaarden. Daardoor wordt ook 27.000 ton minder broeikasgas uitgestoten<sup>2</sup>.

Volgens het RIVM<sup>3</sup> 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. Met een inkoopvolume van circa € 220 mln. per jaar (zie figuur 3) heeft de provincie invloed op ontwikkelingen in de markt. Financieel gezien bestaat ongeveer 40% van het inkoopvolume uit aanbestedingen van werken. Bij werken is de invloed van de provincie op het grondstoffengebruik het grootst. Bij, met name, diensten is het grondstoffengebruik nihil en heeft inkoop dus weinig invloed op het grondstoffengebruik.

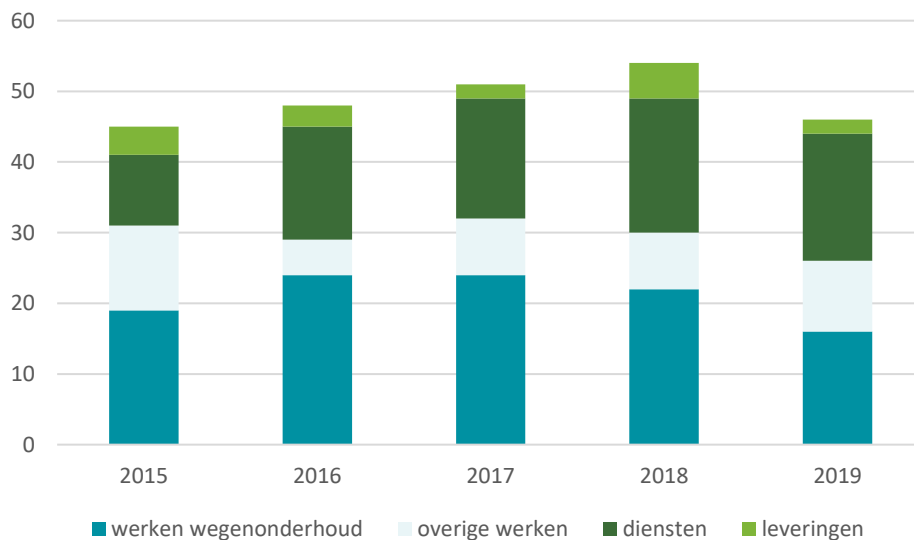
<sup>2</sup> <https://www.skao.nl/news/Circulair-inkopen-heeft-effect,-ook-met-de-CO2-Prestatieladder-6754-geraadpleegd-19-2-2020>

<sup>3</sup> RIVM(2020), Effect meten van circulair inkopen

**Figuur 3: Inkoopvolume provincie Gelderland (mln. € per jaar)**

Bron: Spendanalyse provincie Gelderland

Wanneer we kijken naar het aantal aanbestedingen per jaar (zie figuur 4) dan zien we dat het merendeel van de werken te maken heeft met de aanbesteding van wegenonderhoud. Ook zien we dat het aantal aanbestedingen voor leveringen in verhouding tot andere aanbestedingen gering is.

**Figuur 4: Aanbestedingen per jaar (aantal aangekondigde opdrachten)**

Bron: Aankondigingen TenderNed<sup>4</sup>

<sup>4</sup> In de Aanbestedingswet 2012 is vastgelegd dat TenderNed het platform is waarop alle opdrachten (en gerelateerde aankondigingen) van de Nederlandse overheid te vinden zijn. Het gaat hierbij om alle nationale en Europese aanbestedingen..



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<sup>5</sup>. In tabel 1 is het grondstoffengebruik verdeeld per sector<sup>6</sup>.

**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 daardoor opdrachtgever is. Er zijn geen gegevens bekend van het grondstoffengebruik van provinciale wegen. Het grondstoffengebruik van gemeentelijke wegen en provinciale wegen bedraagt gezamenlijk 10.276 kiloton per jaar<sup>7</sup>. Dat is 38% van het grondstoffengebruik van de bouwsector in Gelderland. Een beperkt deel daarvan is direct te beïnvloeden door de provincie omdat 7%<sup>8</sup> van de totale weglengte van gemeentelijke en provinciale wegen een provinciale weg betreft. Het gaat daarbij om 1.150 kilometer provinciale wegen, 1.261 kilometer fietspaden en 164 kilometer parallelwegen die door de provincie Gelderland worden beheerd<sup>9</sup>. Door het grote grondstoffengebruik dat gepaard gaat bij het beheer en onderhoud van deze wegen, heeft de provincie bij het uitvoeren van deze taak veel mogelijkheden om bij te dragen aan een meer circulaire economie. De aanleg, beheer en onderhoud van wegverhardingen zijn verantwoordelijk voor ongeveer 70% van de CO<sub>2</sub> uitstoot die door de aanleg en het beheer van weginfrastructuur wordt veroorzaakt. Asphalt is voor het merendeel verantwoordelijk voor de CO<sub>2</sub> uitstoot binnen de verhardingen<sup>10</sup>.

### Rol provincie

Om de doelen voor een circulaire economie te behalen, is het nodig op een andere manier te gaan ontwerpen, produceren, werken, doen en gebruiken. Voor het behalen van de circulaire doelen is de provincie afhankelijk van andere partijen zoals gemeenten,

<sup>5</sup> Het gaat hier om het primaire grondstoffengebruik: Primaire grondstoffen, zijn grondstoffen die al dan niet gevolgd door één of meerdere bewerkingstappen in de natuur gedolven zijn.

<sup>6</sup> Circulaire Atlas Gelderland (juli 2019).

<sup>7</sup> Circulaire Atlas Gelderland (juli 2019).

<sup>8</sup> CBS Statline, cijfers 2018

<sup>9</sup> Provincie Gelderland, Assetmanagementplan Verhardingen 2018-2022

<sup>10</sup> Provincie Gelderland (januari 2020), Plan van Aanpak Verduurzamen Verharding (concept)

bedrijfsleven en kennisinstellingen. De provincie ziet hierbij voor zichzelf verschillende rollen. Enerzijds zet de provincie in op het faciliteren en stimuleren van de transitie. Anderzijds wil de provincie ook het goede voorbeeld geven door zelf circulair in te kopen en aan te besteden. Bij het wegenbeheer kan de provincie daar, zoals hierboven geïllustreerd, invloed uitoefenen vanuit haar inkoopkracht.

### Coalitieakkoorden

In april 2015 werd het coalitieprogramma 2015-2019 “Ruimte voor Gelderland” vastgesteld. Hierin wordt het thema circulaire economie gekoppeld aan innovatie. Als instrument wordt het aanbestedingsbeleid van de provincie genoemd. Letterlijk staat er: *“Succesvolle toepassing van innovatie ontstaat door samenwerking, bij voorkeur op de kruispunten van technologie en toepassing. De provincie bevordert die dwarsverbindingen tussen sectoren. De circulaire economie is een verbindend thema tussen landbouw, industrie, watermanagement en milieu/energie. Kapitaal is nodig om de vruchten te plukken van innovatie en dat te vertalen in blijvende werkgelegenheid. Het Topfonds wordt voortgezet voor innovatieve bedrijven. De provincie faciliteert investeringen met lagere risico’s vooral door het bevorderen van aansluiting bij nieuwe financiële instrumenten. De provincie moedigt innovatie en sociaal ondernemerschap aan in haar aanbestedingsbeleid.”*<sup>11</sup>

In mei 2019 werd het coalitie-akkoord “Samen voor Gelderland” vastgesteld. Hierin komt het streven naar een circulaire economie bij meerdere thema’s terug, zoals Wonen, landbouw, werklocaties en vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>12</sup>.

## 1.3 Interbestuurlijke afspraken

### Grondstoffenakkoord

In het programma circulaire economie formuleert het Rijk de ambitie “heel Nederland circulair in 2050”. Als tussendoelstelling moet het gebruik van primaire grondstoffen (mineralen, fossiel en metalen) in 2030 met 50% zijn afgenomen. Hiervoor is in januari 2017 een Grondstoffenakkoord ondertekend. Het Grondstoffenakkoord is een intentieovereenkomst tussen overheden (waaronder de provincies), maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, vakorganisaties, brancheorganisaties en bedrijfsleven om te komen tot transitieagenda's voor de Circulaire Economie. Het Grondstoffenakkoord bevat afspraken van de Rijksoverheid met andere partijen over maatregelen om de transitie naar de circulaire economie te versnellen. In het akkoord zijn vijf prioritaire thema's benoemd waar een transitieagenda voor is opgesteld: Biomassa en voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en Consumptiegoederen. Daarop bracht de provincie Gelderland de grondstoffenstromen in kaart en voerde zij, vaak samen met andere provincies, projecten uit:

- de BIObased wegwijzer, een vraagbaak voor gemeenten ten aanzien van de verwaarding van biomassastromen;

<sup>11</sup> Coalitieakkoord 2015-2019 Ruimte voor Gelderland (PS2015-285)

<sup>12</sup> Coalitieakkoord Samen voor Gelderland (PS2019-462)

- het Proteïne Cluster (Gelderland, Overijssel), een katalysator voor ondernemers in de plantaardige eiwitketen die inzetten op de duurzaam-commerciële potentie en internationalisering van ‘groene’ eiwitten;
- het project Circulaire Economie in Smart Industry (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant met TNO).<sup>13</sup>

### Interbestuurlijke afspraken (IBP)

Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen hebben in februari 2018 afgesproken grote maatschappelijke opgaven gezamenlijk aan te pakken. Dit hebben zij genoemd het Interbestuurlijk Programma (IBP). In het IBP staan negen maatschappelijke opgaven centraal. Eén van die opgaven is de opgave klimaat<sup>14</sup>. De opgave klimaat bestaat uit drie onderdelen:

- energietransitie;
- klimaatadaptatie;
- circulaire economie.

In het kader van het IBP zoeken partijen de dwarsverbanden tussen deze drie opgaven. Het is de bedoeling van het IBP dat Rijk en medeoverheden gezamenlijk gaan werken aan regionale strategieën voor circulaire economie. In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de provincie Gelderland daar invulling aan geeft.

### Green deal duurzaam Grond, Weg- en waterbouw (GWW)

Organisaties in de spoor en grond-, water- en wegenbouwsector (GWW-sector) ontwikkelden van 2009 tot 2012 een aanpak om duurzaam inkopen in de GWW-sector beter tot zijn recht te laten komen en kansen voor duurzaamheid en innovatie beter te benutten. De Aanpak Duurzaam GWW is een proces- en projectmanagementaanpak. Bij deze aanpak worden de relevante duurzaamheidsthema's vanaf het begin van het project meegenomen in de ambities en doelstellingen en wordt onderzocht hoe deze in het project kunnen worden gerealiseerd. In 2013 is als vervolg een green deal afgesloten om de aanpak duurzaam GWW verder te ontwikkelen en te implementeren in organisaties<sup>15</sup>.

### Green deal duurzaam Grond, Weg- en Waterbouw (GWW) 2.0

In januari 2017 ondertekende de provincie Gelderland, samen met ruim 80 andere organisaties de Green deal Duurzaam GWW (Grond- weg- en waterbouw) 2.0. Het grote grondstoffen- en energiegebruik in de GWW sector maakt het mogelijk om een belangrijke bijdrage te leveren aan het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Met het duurzaam aanbesteden van GWW kunnen de provincies daarom een belangrijke bijdrage leveren aan een meer circulaire economie.

De ambitie van de Green deal GWW 2.0 is dat duurzaamheid in 2020 een integraal onderdeel is van alle spoor-, grond-, water- en wegenbouwprojecten (duurzaamheid is ‘business as usual’). De Green Deal GWW 2.0 beoogt het borgen van duurzaamheid in de hele aanbestedingsprocedure én het ontwikkelen van een duurzame aanpak aan de hand van projecten en praktijkervaringen. Op deze wijze willen de betrokken partijen

<sup>13</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (februari 2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*.

<sup>14</sup> <https://vng.nl/artikelen/de-maatschappelijke-opgaven-van-het-ibp>

<sup>15</sup> <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzame-aanpak-grond-weg-en-waterbouw-gww, geraadpleegd 23 april 2020>

komen tot oplossingen die voor de hele sector werkzaam en uitvoerbaar zijn. Aan de hand van twaalf thema's wordt duurzaamheid in GWW-projecten verankerd en gekoppeld aan de eigen organisatiedoelen, zodat duurzaamheid een vanzelfsprekend en integraal onderdeel uitmaakt van de organisatie<sup>16</sup>.

Met de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 willen partijen bijdragen aan het behalen van de nationale beleidsdoelen op het vlak van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), Circulaire Economie, Klimaatadaptatie en Klimaat en Energie, Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie en de Nationale klimaatadaptatie strategie.

### Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI)

Met deze Green Deal Duurzaam GWW 2.0 onderschrijven de partijen ook de ambities, doelen en afspraken van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (Manifest MVI<sup>17</sup>). Met het Manifest MVI worden alle overheden aangespoord om ambitieuze MVI-doelen te formuleren en deze uit te werken in concrete acties.<sup>18</sup> Het Manifest MVI is gestart in 2016. Het doel van het Manifest MVI is het vergroten van de bijdrage van MVI aan het realiseren van een circulaire economie, de toepassing van biobased grondstoffen en materialen en het stimuleren van innovatie, waarbij de overheid als launching customer<sup>19</sup> optreedt. De deelnemende partijen doen dit door een actieplan MVI op te stellen waarin ze zich committeren aan eigen geformuleerde ambities die worden uitgewerkt in concrete acties. De actieplannen worden openbaar gemaakt en de uitvoering gemonitord<sup>20</sup>. Bij het Manifest MVI is een handreiking beschikbaar gesteld waarbij één van de suggesties is om de doelstellingen op te nemen in het actieplan voor een percentage circulaire inkoop.

Het Manifest is door de provincie Gelderland niet getekend. Volgens de provincie kleven er te veel bezwaren aan de uitwerking van het manifest en zou ondertekening geen meerwaarde hebben en zelfs vertragen. De provincie voert daarvoor twee redenen aan:

1. De activiteiten voor de uitvoering van het interne Klimaatplan van de provinciale organisatie (Code Groen) gaan volgens de provincie verder dan een publiek actieplan MVI dat specifiek is voor inkoop. Code Groen heeft een namelijk publiek actieplan dat breder van opzet is en waarbij inkoop niet als een separaat proces wordt gezien. Volgens de provincie is het verwarrend en onhandig om twee publieke actieplannen te hebben vanuit een verschillend perspectief. Omdat de provincie geen publiek actieplan specifiek voor inkoop heeft, voldoet het niet aan een van de eisen om deel te nemen aan het Manifest MVI.
2. Het Manifest MVI schrijft een tool voor die niet past bij de aanpak en wijze van aanbesteden van provincie Gelderland.

<sup>16</sup> <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzaam-gww-20>, geraadpleegd 27 maart 2020

<sup>17</sup> Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) betekent dat naast op de prijs van de producten, diensten of werken ook de effecten van de inkoop op milieu en sociale aspecten worden meegewogen.

<sup>18</sup> Green deal Duurzaam GWW 2.0

<sup>19</sup> De overheid als launching customer stimuleert actief de ontwikkeling en toepassing van innovatieve oplossingen voor eigen maatschappelijke vraagstukken en draagt bij aan verdere opschaling.

<sup>20</sup> Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), 2016-2020

In het Interprovinciaal Inkoop Platform (IPP) is meerdere malen besproken dat het stellen van een percentage circulaire inkoop niet zinvol is, zo lang niet duidelijk en eenduidig is wat hiermee bedoeld wordt, wat toegevoegde waarde is en hoe dit vervolgens ook nog (doelmatig) te monitoren is. In 2020 worden gesprekken gevoerd tussen de provincie en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over het MVI-beleid voor de periode 2021-2025. De provincie hoopt dat de bezwaren van de provincie voldoende weggenomen zullen worden bij het nieuwe nog op te stellen Manifest MVI.

## 1.4 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

De centrale vraag van het onderzoek is: “In hoeverre draagt de voorbeeldrol die de provincie nastreeft via de inkoop en aanbesteden van producten en diensten bij aan de gestelde doelen voor een circulaire economie?”. In bijlage 2 beschrijven we de deelvragen en de onderzoeksmethodiek.

Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen. Aanbesteden is een afgewogen wijze om te komen tot contractering van een geschikte contractpartner met het meest geschikte product (dienst/werk) tegen de meest gunstige prijs, waarbij de prijs/kwaliteit verhouding een belangrijke factor is. De term 'aanbesteden' wordt vaak gebruikt voor dat gedeelte van het inkoopproces dat gaat over het specificeren, selecteren en contracteren<sup>21</sup>.

## 1.5 Focus van het onderzoek

In dit onderzoek richten we ons op de rol “het goede voorbeeld geven” door het circulair inkopen en aanbesteden van producten en diensten. Hier heeft de provincie zelf het meeste invloed op en zijn de eerste resultaten geboekt. De provincie geeft aan al het goede voorbeeld te geven door via het inkoopbeleid zoveel mogelijk duurzaam in te kopen, door in de Grond, Weg-, en Waterbouw duurzame keuzes te maken en veel te doen aan duurzame innovatie<sup>22</sup>. We kijken in dit onderzoek terug op de afgelopen vijf jaar.

Naast circulair inkopen worden ook andere typen inkoop toegepast door overheden. Voorbeelden zijn duurzaam inkopen, biobased inkopen en klimaatneutraal inkopen. De grens hiertussen is niet scherp. In dit onderzoek worden aanbestedingen en inkoop meegenomen waarbij de inkoop stuurt op optimaal en effectief (her)gebruik van grondstoffen en producten. CO<sub>2</sub>-eisen en criteria die alleen sturen op energiegebruik of opwekking van hernieuwbare energie vallen niet onder dit onderzoek. Dit mag immers al als onderdeel van het provinciale energiebeleid beschouwd worden. Het plaatsen van zonnepanelen op de panden van de provincie valt dus buiten dit onderzoek. Wordt bij de inkoop gevraagd de panelen weer terug te nemen voor hergebruik, dan valt de inkoop wel binnen de focus van dit onderzoek. Het vervangen van reguliere

<sup>21</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/wat-is-verschil-tussen-inkopen-europees-aanbesteden>

<sup>22</sup> Groene Groei in Gelderland, Uitvoeringsagenda circulaire economie, blz.2 (PS2016-802)

grondstoffen door biobased materialen beschouwen we eveneens 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<sup>23</sup>.

## 1.6 Leeswijzer

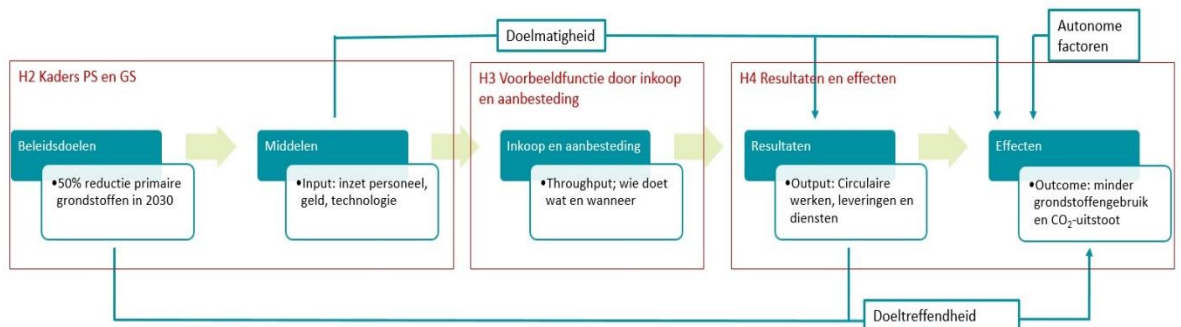
In hoofdstuk 2: Kaders gaan we in op de beleidsdoelen, de aanpak en de beschikbare middelen. In hoofdstuk 3: Uitvoering gaan we in op de uitvoering van het circulair inkopen en aanbesteden. Welke activiteiten vinden plaats en hoe circulair inkopen is georganiseerd, zijn vragen die worden beantwoord. In hoofdstuk 4: Resultaten gaan we in op de prestaties van de provincie: welke circulaire oplossingen zijn als gevolg van het inkopen en aanbesteden door de provincie gerealiseerd? Tevens gaan we, voor zover mogelijk, in op de effecten, zoals grondstoffengebruik en CO<sub>2</sub>-uitstoot. In hoofdstuk 5: Informatievoorziening van dit rapport gaan we in op de informatievoorziening aan PS.

De opzet van dit rapport hebben we gestructureerd aan de hand van figuur 5 dat is gebaseerd op het beleidsevaluatiekader voor monitoring en sturing van transitie naar circulaire economie van het Planbureau voor de Leefomgeving.

**Figuur 5:** Beleidsevaluatiekader voor monitoring en sturing van transitie naar circulaire economie

14

Circulaire economie



Bron: PBL (2020), Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie, bewerking rekenkamer Oost-Nederland

<sup>23</sup> RIVM (2020), Effect meten van circulair inkopen, blz.16..

## 2 Kaders

*In dit hoofdstuk beschrijven we de kaders die PS en GS hebben gesteld voor circulaire economie en voor de inkoop en aanbesteding inclusief de financiering. Tevens beschrijven we de uitwerking van deze kaders die op ambtelijk niveau bestaan.*

### 2.1 Kaders voor circulaire economie

#### Normen

- Er is een door PS vastgesteld kader voor circulaire economie.

#### Bevindingen

- PS stelden op hoofdlijnen kaders via Omgevingsvisie en het economisch beleid en meer in detail via diverse moties en een amendement.
- GS werkten de kaders van PS voor circulaire economie uit in een uitwerkingsagenda en deelden recent een nieuwe aanpak voor circulaire economie met PS. In het najaar van 2020 verwachten GS een uitvoeringsprogramma te presenteren. Voor onderzoek en ondersteuning van initiatieven was in de vorige bestuursperiode € 1 mln. beschikbaar. In de huidige bestuursperiode is €1 mln. beschikbaar voor voorbeeldprojecten.
- GS beschrijven in de nota infrastructurele kapitaalgoederen hoe zij met het beheer en onderhoud van de provinciale wegen omgaan. Er is geen specifiek budget beschikbaar voor de (initiële) meerkosten van circulaire oplossingen bij groot onderhoud van wegen. Financiële ruimte moet per project gevonden worden in het budget van de reserve voor Economie en Mobiliteit.
- Onderzoek naar innovatieve materialen, de financiële afdekking van risico's en de daadwerkelijke uitvoering leiden volgens de provincie vaak tot meerkosten. PS stelden op voorstel van GS hiervoor eenmalig € 4 mln. extra beschikbaar voor de aanpak van de A348.
- Voor de eigen organisatie stelden GS een klimaatplan (Code Groen) op dat ook bijdraagt aan circulaire economie. PS hebben € 10 mln. vanuit de middelen voor Energietransitie beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het klimaatplan.

In hoofdstuk 1 beschreven we de afspraken die interbestuurlijk zijn gemaakt over de inzet van de provincies bij het streven naar een circulaire economie. In dit hoofdstuk gaan we in op de kaders die door PS en GS zijn gesteld. Er zijn de afgelopen vier jaar verschillende doelen gesteld voor circulaire economie. Om het overzicht te behouden hebben we deze opgenomen in tabel 2.

**Tabel 2: Doelen voor Circulaire economie**

Bestuurlijke afspraken (zie paragraaf 1.3)	Doelen PS (zie paragraaf 2.1.1)	Doelen GS (zie paragraaf 2.1.2)
Grondstoffenakkoord (januari 2017) <ul style="list-style-type: none"> <li>Het gebruik van primaire grondstoffen (mineralen, fossiel en metalen) is in 2030 met 50% afgenomen.</li> </ul>	Beleidskader economie (juni 2016) <ul style="list-style-type: none"> <li>In 2020 heeft de provincie een omslag ingezet bij Gelderse bedrijven om slim en circulair te werken.</li> <li>In 2020 heeft Gelderland koplopers op het gebied van innovatieve duurzame producten bijvoorbeeld op het gebied van plantaardige eiwitten, energieleverende bouw en energieneutrale mobiliteit.</li> </ul>	Uitwerkingsagenda 'Groene Groei in Gelderland' (december 2016) <ul style="list-style-type: none"> <li>€700 mln. Omzet, 5.000 nieuwe banen, 50% minder grondstoffen in 2030.</li> <li>In 2020 hebben de helft van de bedrijven de omslag naar circulair ingezet.</li> <li>In 2020 is het energie- en grondstoffenverbruik met 10% afgenomen.</li> <li>In 2020 is Gelderland de proeftuin voor slimme en schone industrie.</li> </ul>
Duurzaam GWW 2.0 (januari 2017) <ul style="list-style-type: none"> <li>Duurzaamheid is in 2020 een integraal onderdeel is van alle spoor-, grond-, water- en wegenbouwprojecten.</li> </ul>	Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (december 2018) <ul style="list-style-type: none"> <li>In 2030 is het gebruik van primaire grondstoffen in Gelderland met 50% teruggebracht.</li> </ul>	Klimaatplan interne organisatie -Code Groen- (september 2018) <ul style="list-style-type: none"> <li>80% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 o.a. door reduceren van afval en CO<sub>2</sub>-neutraal inkopen.</li> <li>80% energieneutraal in 2030.</li> </ul>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

### 2.1.1 Beleidskaders van PS

In deze paragraaf beschrijven we de kaders die PS hebben gesteld voor circulaire economie.

#### Beleidskader economie 'werken aan de economie van de toekomst'

Op 29 juni 2016 stelden PS het beleidskader economie 'werken aan de economie van de toekomst'<sup>24</sup> vast. Hierin worden de provinciale ambitie, beleidsdoelen en rol binnen het economisch beleidsveld beschreven. De ambitie is om de economische groei en de werkgelegenheid in Gelderland te stimuleren en te werken aan de economie van de

<sup>24</sup> Provincie Gelderland, Beleidskader Economie (PS2016-385)



toekomst: circulair, innovatief en internationaal. Bij deze ambitie benoemt de provincie de onderstaande mijlpalen voor circulaire economie.

#### Mijlpalen 'werken aan de economie van de toekomst'

- In 2020 heeft de provincie een omslag ingezet bij Gelderse bedrijven om slim en circulair te werken.
- *Toegevoegd per amendement A16A*: In 2020 heeft Gelderland koplopers op het gebied van innovatieve duurzame producten bijvoorbeeld op het gebied van plantaardige eiwitten, energieleverende bouw en energieneutrale mobiliteit.

Met het beleidskader wil de provincie meer inspireren, verbinden en aanjagen. De provincie wil minder investeren via subsidies. De doelgroep is groter: de inzet richt zich op het MKB in stuwende economische sectoren en niet meer uitsluitend op de Gelderse topsectoren. De focus verschuift van startende ondernemers naar ondernemers met de potentie en ambitie om te groeien.

#### Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020

In november 2016 stelde PS de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen<sup>25</sup> vast. De nota beschrijft hoe de provincie zorgdraagt voor het beheer en onderhoud van haar bestaande kapitaalgoederen en hoe de bijbehorende activiteiten financieel zijn afgedekt. In de nota wordt ingegaan op het beleidsdoel voor duurzaamheid. Daarin wordt verwezen naar het ondertekenen van de "Green Deal Duurzaam GWW 2.0". In de nota wordt aangekondigd dat in een strategisch assetmanagementplan zal worden ingegaan op de betekenis van de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 voor de provincie. In de nota staat de stand van zaken, per augustus 2016, met betrekking tot het duurzaam handelen bij beheer en onderhoud beschreven:

- het toepassen van lifecyclemanagement: bij het vaststellen van maatregelen voor groot onderhoud of nieuwbouw wordt telkens de gehele levensduur van een asset in beschouwing genomen;
- het steeds meer toepassen van duurzame materialen in onderhoudsprojecten;
- hergebruik van materialen, zoals recycling van asfalt.

In de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen wordt de werkwijze van 'trajectprogrammering' beschreven. Via de trajectprogrammering worden verschillende wegwerkzaamheden zoals aanleg van faunavoorzieningen, rotondes en groot onderhoud integraal geprogrammeerd en gerealiseerd op de verschillende trajecten. Het uitgangspunt bij de introductie van de trajectaanpak in 2011 was een vaste beheercyclus: op elk van de 146 trajecten worden één keer per negen jaar grootschalige wegwerkzaamheden geprogrammeerd en uitgevoerd. De trajectprogrammering is opgedeeld in zes fases (zie kader).

<sup>25</sup>Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen (2016-600)

### Fasering trajectprogrammering

1. In de *initiatiefase* kijkt de provincie naar de kwaliteit van de weg en de planning van toekomstige werkzaamheden. De planning is van belang om te voorkomen dat er teveel trajecten in dezelfde regio tegelijkertijd in onderhoud gaan waardoor de bereikbaarheid in gevaar komt. Daarnaast stelt de provincie in de initiatiefase een trajectvisie op. Een trajectvisie beschrijft hoe de weg eruit moet komen te zien op lange termijn. Elk traject heeft een eigen trajectvisie.
2. De *préverkenning* is een onderzoek naar knelpunten en problemen, met de daaruit voortvloeiende risico's, op een bepaald traject. Ook wordt een ruwe schatting van de kosten gemaakt. Alle betrokken deskundigen (verkeer, natuur etc.), gemeenten en externe partijen maken hun eigen préverkenning. De provincie integreert alle préverkenningen in een scope waarin zij afweegt welke onderdelen en aspecten worden meegenomen in de volgende fase: de verkenning.
3. Tijdens de *verkenning* maakt de provincie een plan van aanpak voor de werkzaamheden. Daarin beschrijft de provincie de planning, samenstelling van het projectteam, een overzicht van de betrokken partijen, communicatieplan en participatieplan.
4. In de *planvoorbereiding* werkt de provincie het definitieve ontwerp uit, maakt de provincie een begroting en stelt zij een contract opgesteld voor de aanbesteding.
5. In de *uitvoeringsfase* voert de aannemer de maatregelen uit.
6. *Na uitvoering* start een periode van monitoring en evaluatie.

Parallel aan de zes fasen van de trajectprogrammering en de periode van monitoring en evaluatie loopt het proces van dagelijks beheer en onderhoud<sup>1</sup>.

Vanaf 2021 wordt de onderhoudstoestand van voornamelijk verhardingen en kunstwerken leidend gemaakt voor het jaar van trajectaanpak. Uitgangspunt is nog steeds de cyclus van negen jaar, waar van kan worden afgeweken. De bedoeling is dat de trajectprogrammering daarmee dynamischer en kostenefficiënter wordt<sup>26</sup>.

De Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen<sup>27</sup> beschrijft dat het groot onderhoud aan wegen sober en doelmatig uitgevoerd dient te worden. De jaarlijkse onderhoudskosten zijn daar op afgestemd. De hiervoor benodigde middelen zijn beschikbaar binnen de kerntaak 'Economie en Mobiliteit'. Tegelijkertijd is ook bepaald dat ieder wegvak wordt onderworpen aan de uitgangspunten van de Aanpak Duurzaam GWW (Grond-, Weg- en waterbouw). Deze aanpak beschrijft hoe duurzaamheid in een project wordt geborgd. Dat kan leiden tot grotere investeringen omdat duurdere grondstoffen worden toegepast, er geen sprake is van massaproductie en dat de (financiële) risico's groter kunnen zijn.

### Budgettaire kaders circulaire maatregelen bij groot onderhoud

Er is geen afzonderlijk budget voor toepassen van Aanpak Duurzaam GWW in de projecten. Hierdoor zijn oplossingen die bijdragen aan de provinciale ambities m.b.t. de Aanpak Duurzaam GWW slechts mogelijk, wanneer binnen het beschikbare budget van

<sup>26</sup> Nota Infrastructurele kapitaalgoederen (PS2016-600)

<sup>27</sup> PS2016-600, Nota infrastructurele kapitaalgoederen

de “Ambitiereserve 5 Economie en Mobiliteit” ruimte kan worden gevonden. Momenteel wordt daarom vooral ingezet op maatregelen die zonder extra budget uitgevraagd kunnen worden aan de markt, bijvoorbeeld meenemen van MKI (milieukostenindicator) bij aanbestedingen. Gedurende een aantal jaren is het uitgangspunt geweest dat duurzaamheid niet meer zou kosten, maar dat is slechts voor een aantal oplossingsrichtingen het geval. De provincie is ambtelijk bezig met het voorbereiden van een Nota Kapitaalgoederen 2021-2025 waarin de provincie wil inzetten op een budget waarmee gekozen kan worden voor duurzamere oplossingen. Tevens wil de provincie meer gaan sturen op levensduurkosten waardoor in sommige gevallen er sprake zal zijn van hogere investeringen bij aanleg die zich later terug verdienen<sup>28</sup>.

Voor de aanpak van de provinciale weg A348 tussen Velperbroek en Dieren in 2020 stelde PS extra geld ter beschikking om via een vernieuwende manier van aanbesteden (RCC<sup>29</sup>) een aanbesteding te doen. Daardoor wordt de markt de kans gegeven om met innovatieve oplossingen te komen voor het groot onderhoud. Omdat de bestaande financiële kaders deze werkwijze niet mogelijk maken, heeft het college voorgesteld om €4 mln. uit de agenda Klimaat en Energie te gebruiken om bij te dragen aan de ambities te aanzien van CO<sub>2</sub>-reductie bij het groot onderhoud van de A348. In combinatie met een lichte budgetverhoging vanuit de beschikbare middelen voor het Beheer en Onderhoud kan dit worden gerealiseerd. GS vroegen deze extra middelen aan omdat innovaties bij aanvang niet concurrerend met standaardproducten zijn. Redenen die daaraan ten grondslag liggen zijn duurdere grondstoffen, geen massaproductie en de (financiële) risico's. Onderzoek naar innovaties op het gebied van materiaaltoepassing, productieprocessen, de financiële afdekking van risico's en de daadwerkelijke uitvoering leiden vaak tot meerkosten. De meerkosten kunnen oplopen met 30 tot 50% ten opzichte van de kosten bij een gangbare aanpak. Tegelijkertijd verwachten GS dat dit eenmalige kosten zijn omdat het investeringen zijn die rendement moeten gaan opleveren in volgende projecten<sup>30</sup>.

### Omgevingsvisie ‘Gaaf Gelderland’

Provinciale Staten stelden in december 2018 de Omgevingsvisie<sup>31</sup> vast. Circulaire economie is één van de zeven ambities in de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie staat dat minder afval en meer kringloop, recycling en hergebruik nodig is om Gelderland schoon en groen te houden. De provincie wil met partners en opdrachtnemers waarmee zij samenwerkt, circulair werken: bij de aanleg en het onderhoud van gronden, landschappen, wegen en waterwegen en bij het verduurzamen van vastgoed in de stad. De provincie wil zoveel mogelijk inzetten op duurzame materialen en voor het hergebruik daarvan en heeft dit verwoord in de onderstaande ambitie.

<sup>28</sup> Schriftelijk informatie provincie Gelderland op verzoek rekenkamer

<sup>29</sup> RCC: Rapid Circular Contracting. Bij RCC besteedt de provincie geen voorbestemde eindoplossing aan, maar een samenwerkingscontract. Kenmerkend voor RCC is dat de betrokken partijen samenwerken vanuit een Programma van Ambitie (PvA) in plaats van het traditionele Programma van Eisen (PvE). De provincie en de geselecteerde marktpartij ontwikkelen & ontwerpen samen en delen inzichten & dilemma's met elkaar.

<sup>30</sup> Statenvoorstel Groot onderhoud A348 en motie 18M38 (PS2019-471)

<sup>31</sup> Provincie Gelderland, Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (PS2018-712)

### Ambitie Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland'

- Wij willen de eerste afvalloze provincie van Nederland zijn. Afval bestaat niet meer; er zijn alleen nog grondstoffen die blijvend hun waarde behouden in onze schone industrie.
- Om dit te bereiken is in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen in Gelderland met 50% teruggebracht.

De provincie schetst in de Omgevingsvisie een aanpak via drie lijnen:

1. De provincie, en de partners en opdrachtnemers waarmee de provincie samenwerkt, werken circulair - zoals bij het beheer en onderhoud van gronden, dijken en (water-)wegen en bij bouwprojecten.
2. De provincie stimuleert innovaties in sectoren met een groot potentieel. De provincie streeft daarbij naar het maken van schielsprongen. Om te beginnen focust de provincie op de Gelderse Food sector en op het recyclen van kunststoffen en consumentengoederen. De provincie kijkt naar de manier waarop regio's en bedrijven zich circulair kunnen ontwikkelen in Gelderland.
3. De provincie zoekt de ruimte in de regels die circulair werken belemmeren.

### Initiatiefvoorstel PS Klimaatinitiatief

PS stelden op 7 maart 2018 het Klimaatinitiatief vast<sup>32</sup>. Met het vaststellen van het Klimaatinitiatief besloten PS om een Klimaatplan op te laten stellen voor de middellange termijn (tot 2030) met een doorkijk naar 2050. Voor circulair inkopen en aanbesteden is relevant dat PS besloten om:

- de energie- en klimaatopgave van de eigen provinciale organisatie uiterlijk in 2030 100%-klimaatneutraal te hebben;
- de voortgang van het Klimaatbeleid mee te nemen in de provinciale P&C-cyclus waarbij de opgedane ervaringen (zowel positief als negatief) inzichtelijk worden gemaakt en voorstellen of aanbevelingen voor verbeteringen worden gedaan.

Dit Klimaatinitiatief was aanleiding voor het opstellen van een Klimaatplan voor de interne organisatie waarin onder andere aandacht is voor de reductie en scheiding van afval en voor het realiseren van CO<sub>2</sub>-reductie door eisen te stellen aan leveranciers bij inkoop en aanbesteding. In het interne Klimaatplan is als doel gesteld om in 2030 voor 80% energieneutraal te zijn (meer daarover in paragraaf 2.2.1).

### Aangenomen moties van PS

PS hebben de afgelopen vijf jaar drie moties aangenomen die te maken hebben met het streven naar een circulaire economie. In tabel 3 zijn de moties vermeld en is de strekking van de motie weergegeven.

<sup>32</sup> Klimaatinitiatief provincie Gelderland (PS2018-39)

**Tabel 3: Aangenomen moties van PS**

Motie	Datum	Strekking van de motie	Actie GS
De voorbeeldige overheid (15M59)	November 2015	PS verzoeken GS om de voorbeeldfunctie bij klimaat- en energieneutraliteit van de provincie ambitieuzer uit te werken.	GS hebben PS over de invulling van de voorbeeldrol per statenbrief <sup>33</sup> geïnformeerd.
CO <sub>2</sub> -prestatieladder (18M44)	Juli 2018	PS verzoeken GS om de CO <sub>2</sub> -prestatieladder te gebruiken om de uitstoot van broeikasgassen van de eigen organisatie terug te dringen. Volgens PS moet zij zelf een voorbeeldrol vervullen.	GS besloten tot certificering van de CO <sub>2</sub> -prestatieladder op trede 3 <sup>34</sup> . Daarvoor is een klimaatplan voor de interne organisatie opgesteld.
Circulaire economie (18M87)	September 2018	PS verzoeken GS om te onderzoeken hoe ze moeilijk te recyclen materialen (waaronder kunstgras) kan stimuleren.	In de begroting 2020 <sup>35</sup> is opgenomen dat GS vijf moeilijk te recyclen afvalproducten: matrassen, cv-ketels, asbest, kunstgrasmatten en zonnepanelen gaan onderzoeken.

## 2.1.2 Uitwerking van de kaders door GS

### Uitwerkingsagenda Groene Groei in Gelderland

Bij de behandeling van het beleidskader economie hebben PS gevraagd om een integrale uitwerking circulaire economie waarmee tevens invulling wordt gegeven aan het amendement plantaardige eiwitten (16A16) en de motie ‘de voorbeeldige overheid’ (motie 15M59). Met de uitwerkingsagenda “Groene Groei in Gelderland” hebben GS in december 2016 invulling gegeven aan de vraag van PS. GS hebben een brief met een uitwerkingsagenda naar PS gestuurd met het verzoek om over de inhoud te overleggen. In de uitwerkingsagenda zijn de volgende doelen gesteld:

<sup>33</sup> Stand van zaken motie 59 de groene kracht van Gelderland: een voorbeeldige overheid’ (PS2016-55)

<sup>34</sup> Bij de CO<sub>2</sub>-prestatieladder zijn er vijf niveaus waarop organisatie haar ambitie kan uitspreken.

<sup>35</sup> Begroting 2020, Kerntaak Economie en Mobiliteit, ambitie Circulaire economie

## Doelen uitwerkingsagenda 'Groene Groei in Gelderland'

- Gelderland wil de 1<sup>e</sup> afvalloze economie van Nederland worden.
- €700 mln. Omzet, 5.000 nieuwe banen, 50% minder grondstoffen in 2030
- In 2020 hebben de helft van de bedrijven de omslag naar circulair ingezet.
- In 2020 is het energie- en grondstoffenverbruik met 10% afgenomen.
- In 2020 is Gelderland de proeftuin voor slimme en schone industrie.
- Kringlopen sluiten met 3 demonstratieprojecten: natuurvezels, mest en eiwitten.

Bij deze doelstellingen is geen referentiejaar aangegeven en is niet duidelijk hoe de besparing bepaald moet worden. Dit kan een daling betekenen in absolute zin of ten opzichte van het referentiegebruik zonder maatregelen gericht op circulariteit.

GS gaven aan de circulaire economie aan te jagen via drie actielijnen:

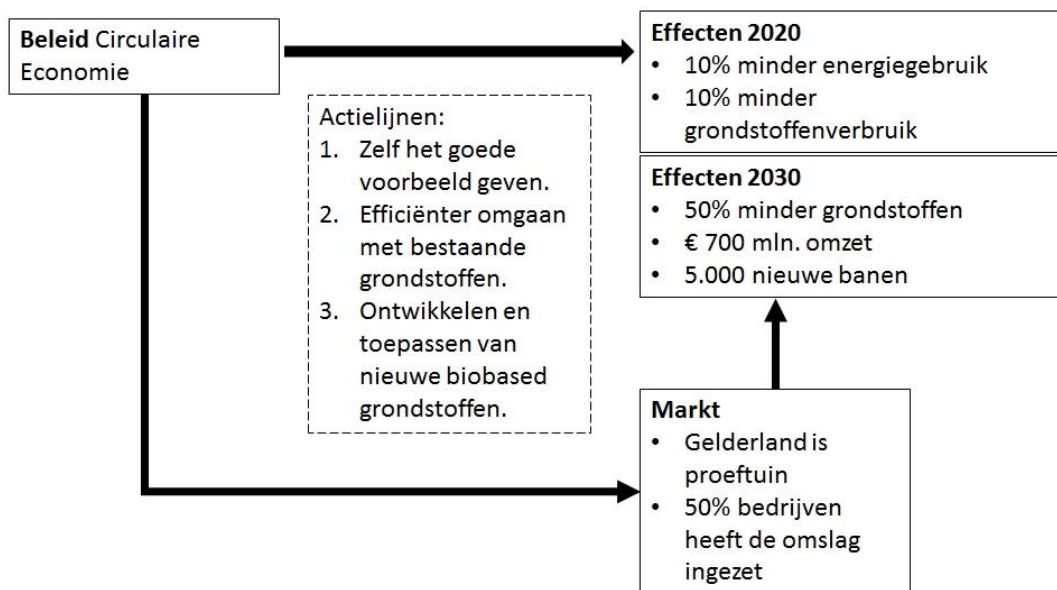
1. Zelf het goede voorbeeld geven.
2. Efficiënter omgaan met bestaande grondstoffen.
3. Ontwikkelen en toepassen van nieuwe biobased grondstoffen.

Voor iedere actielijn zijn acties en beoogde resultaten benoemd. In figuur 6 hebben we de doelstellingen gevisualiseerd.

**Figuur 6:** Doelstellingen Uitwerkingsagenda Groene groei voor Gelderland

22

Circulaire economie



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

Bij de eerste actielijn 'zelf het goede voorbeeld geven' geven GS aan dat duurzaamheid al een uitgangspunt is bij de uitvoering van de kerntaken en het inkoopbeleid. Via deze actielijn geven GS vanuit de invalshoek circulaire economie ook een verdere invulling aan de motie Voorbeeldige overheid (18M59). GS willen daarvoor de volgende acties uitvoeren:

- Door zelf te doen: Green deal duurzaam GWW 2.0. De provincie is deelnemer aan de Green Deal Duurzaam GWW 2.0. Dit is een samenwerkingsverband van 40 overheden, marktpartijen en kennisinstellingen uit de Grond-, Weg- en Waterbouwsector (GWW) die loopt van 2017 tot en met 2020.
- Door elkaar te inspireren: Circulair inkopen overheden. Faciliteren van het delen van ervaringen tussen de eigen inkooporganisatie en de gemeenten Nijmegen en Wageningen.
- Als partner in het Gelders Energie-akkoord (GEA). Het versterken van bestaande initiatieven binnen het GEA vanuit het circulaire beleid.
- Als partner met de regio's. Verbinding zoeken en stimuleren van regionale initiatieven zoals de Cleantech regio en de regio Arnhem-Nijmegen.
- De eigen organisatie laten certificeren voor de CO<sub>2</sub> prestatieladder<sup>36</sup>.

GS noemden voor 2020 de volgende beoogde resultaten.

#### Beoogde resultaten 2020 'zelf het goede voorbeeld geven'

- Uit onze groot onderhoudprojecten (trajectprogrammering) selecteren wij 5 projecten Duurzaam GWW, waarbij we gericht gaan sturen op circulaire aspecten.
- Samenwerkingsafspraken EU Green Capital Nijmegen 2018.
- Samenwerken in City Deal Gelrestad en City Deal CleantechRegio.

De tweede actielijn 'efficiënter met grondstoffen omgaan' geeft invulling aan de doelstelling uit het beleidskader economie om in 2020 een omslag te realiseren bij Gelderse bedrijven om slim en circulair te werken. In 2020 moet het gebruik van grondstoffen 10% efficiënter. GS willen dit proces onder andere samen met anderen versnellen door via de uitvoeringsorganisaties RCT Gelderland<sup>37</sup>, OostNV<sup>38</sup> en KiEMT<sup>39</sup> innovatie te stimuleren. Daarnaast starten GS met andere partijen in Oost-Nederland het ondernemersprogramma CIRCLES gericht op circulaire economie.

Met de derde actielijn 'ontwikkelen en toepassen van nieuwe biobased grondstoffen' willen GS het cluster Bio economy Innovation Cluster Oost Nederland (BICON) behouden en uitbreiden. Dit programma focust zich op drie biobased pijlers in Gelderland; Natuurvezels (hennep en grassen), Mineralen uit mest en Meer consumptie van plantaardige eiwitten. Het streven is opschaling van veelbelovende technologie naar de markt.

Voor de uitvoeringsagenda Circulaire economie was gedurende de bestuursperiode 2015-2019 € 1 mln. beschikbaar. Dit budget was bedoeld voor onderzoek en ondersteuning van initiatieven. De uitvoeringskosten moeten bekostigd worden vanuit andere programma's zoals uit het budget voor beheer en onderhoud wegen. Het

<sup>36</sup> Tijdens de behandeling van de begroting 2019 in de commissie Economie, Energie en Milieu (EEM) is afgesproken om de certificering voor de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder te initiëren.

<sup>37</sup> RCT (Regionaal Centrum voor Technologie) Gelderland is een stichting die gefinancierd wordt door de provincie Gelderland. De stichting richt zich op de omslag naar slimmer en duurzamer produceren in de maak- en de foodindustrie.

<sup>38</sup> Oost NV (tegenwoordig genoemd Oost NL) is de ontwikkelingsmaatschappij van Oost-Nederland.

<sup>39</sup> KiEMT is een stichting die zich richt op het versnellen van de klimaat- en energietransitie en de realisatie van circulaire economie.

aanjaagbudget van € 1 mln. is volgens geïnterviewden niet toereikend om circulaire economie te verbreden naar andere programma's.

### Strategisch assetmanagementplan

Volgens het strategisch assetmanagementplan zet de provincie in op innovaties om bij te dragen aan het beleid voor circulaire economie door de onderstaande maatregelen:

- door de provincie ontwikkelde asfaltmengsels voor geluidsreducerend asfalt met een langere levensduur;
- asfalt (LE2AP) waarbij maximaal hergebruik van asfalt en productie bij lage temperatuur plaatsvindt;
- cementarm beton wat zorgt voor een lagere CO<sub>2</sub>-footprint van beton dat de provincie gebruikt voor open verhardingen en elementen<sup>40</sup>.

### Klimaatplan interne organisatie (Code Groen): leveranciers en afval

In het Klimaatplan is gekozen voor een scenario waarbij de provincie het volgende wil bereiken:

- 100% CO<sub>2</sub>-neutraal, mede door compenserende maatregelen (20%);
- 80% energie-inkoopreductie, eventueel te compenseren door aanschaf van een windturbine;
- 75% afvalreductie<sup>41</sup>.

In het Klimaatplan voor de interne organisatie hebben twee van de vier onderdelen betrekking op circulaire economie: leveranciers en afval. Voor deze twee onderdelen zijn de doelen in tabel 4 gesteld.

**Tabel 4:** Doelen CO<sub>2</sub>-uitstoot voor leveranciers en afval (ton per jaar)

	2018	2019	2030
Leveranciers	48	10	10
Afval	179	27	30

Bron: Interne klimaatplan provincie Gelderland (2018)

Om de doelen te halen voor de thema's afval en leveranciers formuleerde de provincie de volgende uitgangspunten:

<sup>40</sup> Assetmanagementplan 2018-2022, blz. 32

<sup>41</sup> Provincie Gelderland (september 2018), Klimaatplan interne organisatie, blz. 4



## Uitgangspunten voor bereiken doelen klimaatplan

### Leveranciers:

- Energielabel A++: alleen zeer energiezuinige apparatuur aanschaffen.
- CO<sub>2</sub>-normen: CO<sub>2</sub>-eisen standaard opnemen in aanbestedingen.
- Meer huren: prijs op basis van gebruik in plaats van bezit.
- Circulair: koop alleen producten die minimaal circulair zijn.

### Afval:

- Restafval minimaliseren tot 1%.
- Voedselverspilling voorkomen tot maximaal 5kg per persoon.
- Plastic verbannen.
- Goed gedrag stimuleren en belonen.

Onder het thema “leveranciers” valt alles wat te maken heeft op het gebied van diensten en leveringen. Het uitgangspunt is: “Van hebben naar delen”. Uitgangspunt in het interne klimaatplan is dat alleen producten gekocht worden die minimaal circulair zijn. Voor 2018 en 2019 staat voor het thema “afval” een bewustwordingscampagne voor medewerkers als actie gepland. In 2020 moeten er meer plantaardige eiwitproducten aangeboden worden in de bedrijfskantine.

Voor de uitvoering van het klimaatplan van de eigen organisatie (Code Groen), de coördinerende ondersteuning en het jaarlijks compenseren van de CO<sub>2</sub>-voetafdruk vanaf 2019 is een budget tot en met 2022 nodig van € 8,5 mln. en van 2023 tot en met 2030 nog eens € 1,5 mln. Via de Najaarsnota 2019 hebben PS € 10 mln. vanuit de toegewezen middelen van Energietransitie beschikbaar te stellen voor het Klimaatplan interne organisatie (Code Groen) binnen de ambitie Economie en mobiliteit (€ 2,5 mln.) en het begrotingsonderdeel Mens en middelen (€ 7,5 mln.).

### Nieuwe aanpak Circulaire economie

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

GS willen de inspanningen verbreden en intensiveren. Verbreden willen GS door circulaire economie mee te wegen in beleidsprogramma's zoals wonen, energie, mobiliteit, landbouw en economie. Daarbij gaat het ook om de voorbeeldrol die de provincie heeft als opdrachtgever, aanbesteder en regisseur. GS willen intensiveren door binnen vier hoofdstromen (agrofood, bouw, consumenten en maakindustrie) de sector uit te dagen om opschalingsprojecten uit te gaan voeren. Daarmee hebben GS een keuze gemaakt om in te zetten op vier van de vijf transitieagenda's die landelijk zijn opgesteld (Biomassa en voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw, Consumptiegoederen). Meer massa willen GS bereiken door meer bedrijven te bereiken via bestaande programma's en subsidies.

GS zien de rol van de provincie met name op terreinen waar ze zelf de grootste invloed hebben. De voorbeeldrol als opdrachtgever bij wegen-infra, de inzet van

innovatiemiddelen, circulaire woningbouw en kringlooplandbouw worden daarbij als voorbeelden genoemd. GS geven aan via nog op te stellen uitwerkingsnotities (o.a. voor Woonagenda's, Mobiliteitsvisie, Koersnotitie Landbouw en Strategische Agenda Biomassa) concreet uitwerking te willen geven aan de circulaire economie.

Om voor de vier grootste grondstofstromen in Gelderland (agrifood, bouw & infra, industrie, consument & afval) voorbeeldprojecten te kunnen starten, hebben PS incidenteel € 1 mln. beschikbaar gesteld. Dit gebeurt vanuit de nog beschikbaar te stellen coalitieakkoordmiddelen bestemd voor Economie in ambitie 5 Economie en mobiliteit.

## 2.2 Kaders voor Inkoop- en aanbesteding

### Norm

- Het streven naar circulaire economie is onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en/of aanvullende richtlijnen voor de uitvoering.

### Bevinding

- In het inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben GS in 2015 als regel opgenomen dat bij opdracht die tenminste meervoudig onderhands wordt aanbesteed de verklaring Duurzaam Inkopen in acht wordt genomen en dat milieucriteria worden toegepast.
- In het inkoop- en aanbestedingsbeleid staat circulair inkopen niet expliciet als doel genoemd. De provincie committeert zich wel aan de aanpak Duurzaam GWW.
- In de formulieren voor het bepalen van de inkoopbehoefte en -strategie moet onderbouwd worden hoe aan de organisatiedoelen voor duurzaamheid (waaronder circulariteit) wordt bijgedragen.

### Inkoop- en aanbestedingsbeleid

GS stelden in juni 2015 het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast<sup>43</sup>. In dit beleid is aangegeven op welke wijze de provincie invulling geeft aan haar beleidsdoelstellingen ten aanzien van inkoop, zoals: duurzaam inkopen, social return, aandacht voor de regionale economie en het MKB bij aanbestedingen, innovatiebevordering en administratieve lastenverlichting. Tevens is de derde wijziging van de Beleidsregels aanbesteding Gelderland 2013 vastgesteld. Deze wijziging heeft betrekking op het in de beleidsregels opnemen van striktere regels voor het toepassen van sociale criteria op aanbestedingen en het verruimen van de soort opdrachten waarop de verklaring Duurzaam Inkopen van toepassing verklaard moet worden.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid staat circulair inkopen niet als doel genoemd. Als doel is opgenomen dat de provincie zoveel als mogelijk duurzaam wil inkopen. De

<sup>43</sup> GS besluit Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid en derde wijziging Beleidsregels aanbesteding Gelderland, Zaak 2015-000838

provincie spant zich in om in de aanbestedingsdocumenten en in de te sluiten overeenkomst de duurzaamheidscriteria van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland op te nemen. Daarnaast werkt de provincie met de aanpak Duurzaam GWW (Grond-, Weg- en Waterbouw). Met behulp van deze aanpak zal de provincie de kansen voor duurzaamheid in alle trajectverkenningen van trajectprogrammering worden onderzocht<sup>44</sup>.

### Beleidsregels voor aanbesteding Gelderland 2013

In de beleidsregels<sup>45</sup> voor aanbesteding staan de regels die GS hanteren bij de aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Deze zijn in 2016 voor het laatst door GS geactualiseerd. In artikel 4 staan regels voor duurzaam inkopen. De regel is dat: *“De provincie neemt bij opdracht die tenminste meervoudig onderhands wordt aanbesteed de verklaring Duurzaam Inkopen in acht en past de milieucriteria die hiervoor in opdracht van het Rijk zijn ontwikkeld toe. De provincie spant zich in om in de aanbestedingsdocumenten en in de overeenkomst duurzaamheidscriteria op te nemen.”* De verklaring Duurzaam Inkopen houdt de ambitie in dat per 2015 100% Duurzaam Inkoop gerealiseerd wordt. Op 31 augustus 2009 ondertekenden de contractspartijen, waaronder de provincie Gelderland, en het Ministerie VROM de verklaring.

In de beantwoording van statenvragen<sup>46</sup> gaan GS in op de begripsverwarring over duurzaamheidstermen. GS hebben, om een gemeenschappelijk referentiekader te krijgen, een beknopte uitleg als bijlage bij de brief toegevoegd. Bij de beantwoording van de statenvragen gaan GS uit van de definitie die wordt gehanteerd door PIANOo<sup>47</sup>. Volgens PIANOo zijn milieuvriendelijk-, biobased- en circulair inkopen verschillende thema's om duurzaam in te kopen. GS gaan bij de beantwoording van de statenvragen van de definitie van PIANOo uit omdat dit aansluit op de vraagstelling van PS. In de vraagstelling van PS wordt verwezen naar een publicatie van MVO Nederland. MVO Nederland ziet, net als PIANOo, circulair als hergebruik en waardebehoud van producten en grondstoffen in de hele keten.

### Formulier inkoopbehoefte en -strategie

Voor het specificeren van de inkoopbehoefte en het bepalen van de inkoopstrategie voor leveringen, diensten en werken worden standaardformulieren (het inkoopformulier) gebruikt. In het inkoopformulier staan vragen over de bijdrage aan de doelstellingen van de organisatie waaronder voor “duurzaamheid”. Als beleid voor inkoop staat in het formulier genoemd dat *“zo maximaal mogelijk wordt ingespannen om de duurzaamheidscriteria PIANOo toe te passen”*<sup>48</sup>. Daarbij wordt verwezen naar de doelen van het interne Klimaatplan en naar de doelen voor circulaire economie (zie paragraaf 2.1). In het inkoopformulier wordt aan de hand van een checklist met circulaire en andere duurzame oplossingen gevraagd naar een onderbouwing aan de

<sup>44</sup> Provincie Gelderland, Inkoop- en aanbestedingsbeleid, blz. 4 en 5.

<sup>45</sup> Gepubliceerd 28-10-2016 in Provinciaal Blad 2016 nr.5881

<sup>46</sup> Beantwoording schriftelijke statenvragen over circulair inkopen (PS2017-416)

<sup>47</sup> PIANOo is het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken

<sup>48</sup> PIANOo is een Expertisecentrum voor aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zij, biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. Om de doelstellingen voor duurzaam inkopen te bereiken zijn duurzaamheidscriteria ontwikkeld voor een groot deel van de producten, diensten en werken die overheden inkopen..

organisatiedoelen voor duurzaamheid. Dit gebeurt aan de hand van het R-model voor circulariteit (zie figuur 1).

## 3 Uitvoering circulair inkopen

*Dit hoofdstuk beginnen we met een beschrijving van de organisatie van het circulair inkopen van de provincie Gelderland. Vervolgens beschrijven we het proces van inkoop en hoe circulaire economie daarin gestalte krijgt in de praktijk.*

### 3.1 Organisatie

#### Bevindingen

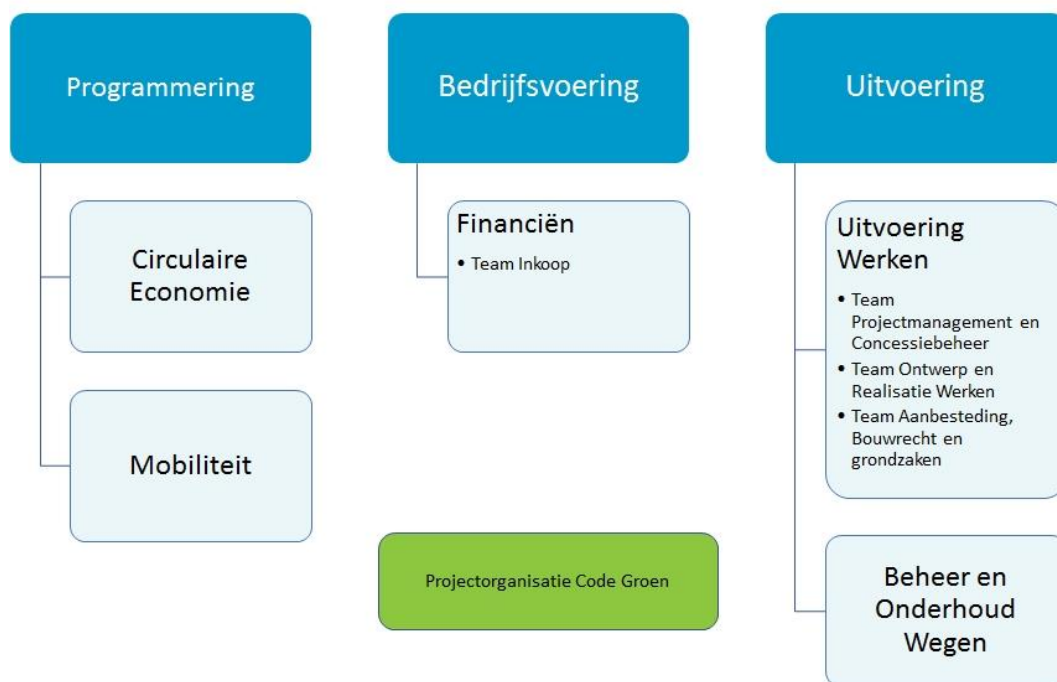
- Het beleid voor circulaire economie en mobiliteit wordt in het organisatie-onderdeel Programmering voorbereid. Het programma Mobiliteit geeft in het kader van de trajectprogrammering randvoorwaarden mee aan het organisatie-onderdeel Uitvoering voor het uitvoeren van groot onderhoud aan het provinciale wegennet. Circulaire economie maakt geen onderdeel uit van deze randvoorwaarden.
- Het organisatie-onderdeel Uitvoering beschikt over expertise over circulariteit en gebruikt dit bij de aanbesteding van wegenbeheer en onderhoud.
- Inkopers van het team Financiën binnen het organisatie-onderdeel Bedrijfsvoering begeleiden het proces van de inkoop en aanbesteding van leveringen en diensten. Een adviseur van de projectorganisatie van Code Groen levert daarbij advies over circulariteit.
- Het cluster aanbesteden binnen het team ABG (Aanbesteden, Bouwrechtelijke en Grondzaken) van Uitvoering Werken is verantwoordelijk voor alle aanbestedingen van werken, diensten en leveringen, gerelateerd aan werken voor de provincie.
- De organisatie van het beheer en onderhoud van wegen organiseert de provincie op basis van assetmanagement. In het proces van assetmanagement is het gebruik van het ambitieweb bij het uitvoeren van verkenningen voorgeschreven.

In deze paragraaf schetsen we hoe de provincie het circulair inkopen en aanbesteden heeft georganiseerd. We besteden in deze paragraaf relatief veel aandacht aan de organisatie van het beheer en onderhoud van wegen omdat de provincie daarmee de grootste directe invloed heeft op een meer circulaire economie. Daarnaast komt het project Code Groen aan de orde omdat dit project bedoeld is om voor de gehele provinciale organisatie afvalstoffen te beperken en leveranciers te stimuleren bij te dragen aan een meer circulaire economie.

### Organisatie van het circulair inkopen

Bij het uitvoeren van de eigen voorbeeldrol van de provincie bij circulaire economie is het samenspel van de laatste drie organisatieonderdelen van belang. Hieronder gaan we in op deze drie organisatieonderdelen en wat hun relatie is met circulaire economie. In figuur 7 geven we dit schematisch weer.

**Figuur 7:** Organisatie circulair inkopen



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

#### Organisatieonderdeel 1. Programmering

Het organisatieonderdeel Programmering is georganiseerd rond de kerntaken van de provincie. Het uitvoeringsprogramma Circulaire economie (CE) is onderdeel van het programma economie. De programmaleider heeft een coördinerende en aanjagende rol. De rol van de programmaleider is om ervoor te zorgen dat elk beleidsprogramma bijdraagt aan de CE-doelstellingen van Gelderland.

Vanuit de voorbeeldrol van de provincie is het programma mobiliteit belangrijk omdat de provincie bij het beheer en onderhoud van wegen direct invloed kan uitoefenen op grondstoffenstromen. De trajectprogrammering is een verantwoordelijkheid van de

afdeling Programmering. Zij bepaalt waar welke trajecten in een jaar worden aangepakt en dus de budgetten worden ingezet voor het onderhoud van de wegen.

### Organisatieonderdeel 2. Bedrijfsvoering

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid staat dat er binnen de provincie twee expertisecentra zijn voor inkopen en aanbesteden. Ze zijn gericht op de specifieke aard van de inkoopcategorie of markt en dat zij hun eigen specialistische inkopers of contractadviseurs hebben. De twee expertisecentra zien we in de praktijk terug. Het eerste expertisecentrum zien we bij het team Inkoop van de afdeling Financiën dat onderdeel uitmaakt van het organisatieonderdeel Bedrijfsvoering. In dit team zitten inkoopadviseurs die advies geven aan medewerkers wanneer zij een dienst of levering willen inkopen die niet gerelateerd is aan werken. Werken worden namelijk aanbesteed door het organisatieonderdeel Uitvoering waarbinnen het tweede expertisecentrum is ondergebracht in het team Aanbesteding, Bouwrecht, en Grondzaken (ABG). In het team ABG is expertise aanwezig over het aanbesteden van werken. Bij werken gaat het vooral om bouw en infra. Voor het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen de inkopers uit de expertisecentra bestaat een inkoopplatform<sup>49</sup>.

### Organisatieonderdeel 3. Uitvoering

Binnen het organisatieonderdeel Uitvoering hebben de afdelingen Beheer en Onderhoud Wegen (BOW) en de afdeling Uitvoering werken (UW) een directe rol bij circulaire economie. De afdeling Uitvoering Werken bestaat uit drie teams (zie figuur 8). Wanneer de wegenprojecten uitgevoerd moeten worden, gebeurt de overdracht van Programmering naar Uitvoering aan de hand van een overdrachtsdocument (genaamd: OD3). Het team ORW stelt vervolgens een contract op. Daarbij worden ook medewerkers uit andere afdelingen betrokken; waaronder de duurzaamheidscoördinatoren van BOW, en van UW. Het team ABG begeleidt de aanbestedingstrajecten. Het team ABG controleert de contracten. Inkopers uit het team ABG (ook wel contractadviseur of medewerker besteks zaken genoemd) zetten de contracten op de markt en vullen het inkoopformulier in. Hierover is contact tussen het team ABG en het team Inkoop van afdeling Financiën. De controle op het naleven van de afspraken in de uitvoeringsfase worden door het team ABG gedaan. Minder- en meerwerk wordt met de aannemer verreken bij de eindafrekening. Het team ORW heeft als taak om te controleren of alles daadwerkelijk wordt uitgevoerd volgens het contract.

### Projectorganisatie Code Groen

Code Groen is de projectorganisatie die verantwoordelijk is voor het realiseren van het klimaatplan voor de eigen provinciale organisatie (zie hoofdstuk 2). Circulaire economie en klimaatneutraliteit zijn binnen Code Groen geïntegreerd. Voor Code Groen is de omgevingsvisie als basis genomen, daarin is namelijk klimaatneutraliteit als doelstelling opgenomen. Dit is binnen Code Groen gedefinieerd als CO<sub>2</sub>-neutraal, energieneutraal en afvalloos. Vanuit Code Groen wordt een adviseur ingeschakeld voor de advisering bij aanbestedingen. Deze adviseur geeft een advies af aan de medewerker die de dienst of

<sup>49</sup> Provincie Gelderland (mei 2015), *Inkoop- en aanbestedingsbeleid*, blz. 6

levering inkoopt. Code Groen monitort de uitvoering van het contractmanagement en geeft advies bij geconstateerde afwijkingen aan de contractmanager.

### Assetmanagement

Het beheer en onderhoud van wegen is door de provincie georganiseerd volgens het zogenoemde assetmanagement. De definitie van assetmanagement is het optimaal beheren van kapitaalgoederen die van waarde zijn voor een organisatie. De invulling van ‘optimaal’ wordt ingegeven door de doelen die de organisatie nastreeft en de balans tussen prestaties, risico’s en kosten. Assetmanagement richt zich op de gehele levensduur van een object (weg, kunstwerk etc.). Assetmanagement maakt het mogelijk om maatregelen voor de korte termijn in een langetermijnperspectief te plaatsen. Door de totale levensduur van een object in ogenschouw te nemen, inclusief de sloopfase (die onder meer bepalend is voor het materiaalgebruik), kan een onderbouwde afweging worden gemaakt<sup>50</sup>. Eén van de uitgangspunten van assetmanagement is dat er sprake moet zijn van een heldere taak- en rolverdeling waarbij drie ‘organisatie rollen’ worden onderscheiden op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In theorie zijn de taken bij deze rollen als volgt verdeeld:

- De assetowner (eigenaar) geeft op strategisch niveau de doelen en kaders aan.
- De assetmanager (beheerder) werkt de doelen op tactisch niveau uit in functionele eisen, richt de assetsystemen in, stelt vast wat er aan nieuwe assets moet komen (nieuwbouw) en wat er aan onderhoud nodig is en geeft hiervoor kaders aan.
- De assetprovider (uitvoerder) zorgt voor het praktische ontwerp en voor aanleg en onderhoud.

De werkwijze van de provincie van het assetmanagement is gevisualiseerd door middel van een “metrokaart”. Per “station” zijn de processen met de daarbij horende activiteiten, rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven. Eén van de “stations” is het uitvoeren van een verkenning voor het uitvoeren van groot onderhoud binnen de trajectprogrammering. In de verkenning wordt onderzocht welke maatregelen denkbaar zijn om de knelpunten die uit de preverkenning komen, op te lossen. Voor iedere oplossing worden de verwachte kosten en de mogelijke wijze van aanbesteding in beeld gebracht. Volgens de metrokaart moet er bij het opstellen van een verkenning gebruik gemaakt worden van het Ambitieweb Duurzaam GWW van de provincie. Bij de “stations” die vooraf gaan aan de verkenning, de trajectvisie en de preverkenning, wordt het Ambitieweb nog niet voorgeschreven.

Volgens de geïnterviewden werkt het assetmanagement in de praktijk van de provincie Gelderland als volgt. De programmamanager Mobiliteit is de assetowner. Hij is, als het ware, eigenaar van de provinciale wegen en brengt de bestuurlijke en politieke wensen over. De assetowner formuleert brede doelstellingen voor het beheer en onderhoud van de weginfrastructuur aan de assetmanager. De assetmanager is de afdelingsmanager van Beheer en Onderhoud Wegen. De assetmanager werkt met verschillende disciplines een Strategisch Assetmanagementplan (SAMP) uit en presenteert dit plan aan de assetowner. Wanneer de assetowner akkoord is, voert de assetprovider het plan uit. De assetprovider is de afdelingsmanager van de afdeling Uitvoering Werken.

<sup>50</sup> <https://www.iampro-portaal.nl/Assetmanagement-kennis/Wat-is-assetmanagement/>, geraadpleegd 5 juni 2020



Door geïnterviewden is aangegeven dat het streven naar circulaire economie gerealiseerd wordt in de uitvoering van projecten, veelal binnen de afdelingen Uitvoering Werken en Beheer en Onderhoud Wegen. Een onderdeel daarvan is het opstellen van een plan van aanpak voor het verduurzamen van wegverhardingen. De bedoeling van het plan van aanpak is om bij te dragen aan de doelstelling uit de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland en de actielijn “het goede voorbeeld geven” uit de Uitwerkingsagenda van GS voor Circulaire Economie. Het plan van aanpak richt zich op de mogelijkheid van circulair materiaalgebruik in projecten. Daarmee wordt aangesloten bij het thema materialen uit het provinciale Ambitieweb van Gelderland.

Er wordt bij groot onderhoud van wegen door de assetowner weinig gestuurd op de bijdrage van groot onderhoud aan de ambitie voor Circulaire Economie. Uit de drie onderzochte casussen voor groot onderhoud blijkt dat er in de trajectvisie niets gezegd wordt over circulariteit. De trajectvisies gaan uitsluitend over mobiliteit; verkeersintensiteiten, openbaar vervoer, fiets, etc.

## 3.2 Circulair inkopen in de praktijk

### Normen

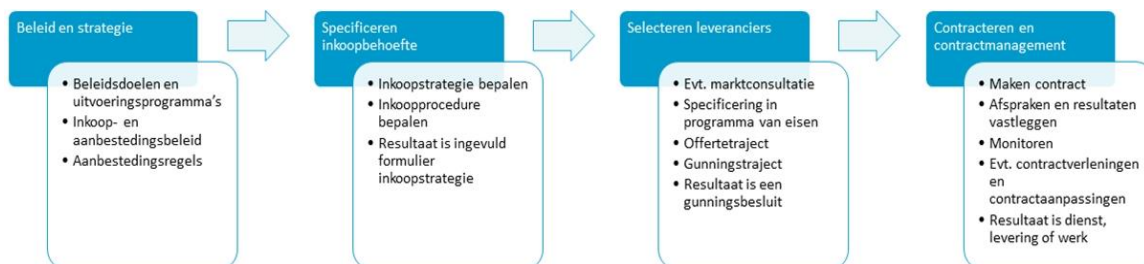
- De gemaakte afwegingen of en hoe circulair wordt ingekocht of aanbesteed zijn navolgbaar en transparant.
- Er wordt bij de afweging circulair in te kopen en aan te besteden waar nodig gebruik gemaakt van kennis bij kennisinstellingen, medeoverheden en marktpartijen.
- Waar mogelijk worden duidelijke eisen voor circulariteit gesteld.
- De eisen voor circulariteit worden toegepast bij het beoordelen van het aanbod van marktpartijen.
- Afspraken over circulariteit worden in de realisatie, na de gunning, nagekomen.

### Bevindingen

- Uit de aanbestedingsdocumenten blijkt welke keuzes de provincie maakt bij het circulair inkopen.
- In aanbestedingsdocumenten wordt vaak verwezen naar provinciale doelen voor duurzaamheid of circulaire economie. Hoe en in welke mate het beoogde resultaat van de aanbesteding bijdraagt aan de hogere provinciale doelen is echter onduidelijk.
- De provincie maakt op verschillende manieren gebruik van de kennis van kennisinstellingen, mede-overheden en marktpartijen.
- In de aanbestedingen zijn gunningscriteria opgenomen die bijdragen aan circulariteit. De aanbiedingen van marktpartijen worden aan de hand van deze criteria door de provincie beoordeeld.
- Bij de gunningen voor groot onderhoud van wegen wordt gebruik gemaakt van de instrumenten die binnen de samenwerking "Duurzaam GWW" zijn afgesproken; de Milieukostenindicator (MKI) en de CO<sub>2</sub>-prestatieladder.
- De provincie prikkelt op verschillende manieren de markt met haar eigen inkoopkracht. Dit doet zij door soms op te treden als launching customer, door marktpartijen uit te nodigen om met innovatieve oplossingen te komen en door soms circulariteit zwaar mee te wegen bij het bepalen van de prijs-kwaliteit verhouding van een inschrijving.
- De provincie houdt in de meeste aanbestedingen nog geen rekening met het grondstoffengebruik gedurende de volledige levensduur van een werk.
- Door contractmanagement voert de provincie controle uit op de realisatie van circulaire maatregelen. Een onderbouwing voor de realisatie is in de meeste gevallen beschikbaar.

In deze paragraaf beschrijven we hoe het proces van inkoop een aanbesteding in de praktijk verloopt. We doen dat aan de hand van de vijf stappen uit het inkoopproces uit figuur 8.

**Figuur 8: Inkoopproces werken, diensten en leveringen van meer dan € 50.000**



Bron: Schema inkoopproces provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Om een beeld te krijgen van hoe de provincie haar voorbeeldrol uitvoert bij inkoop- en aanbesteding in de praktijk hebben we 5 casussen geselecteerd<sup>51</sup>. Voor de beoordeling van de casussen is door ons, in samenspraak met een expert, een beoordelingskader opgesteld. Voor de drie casussen met betrekking tot het groot onderhoud van wegen is dit beoordelingskader voor een belangrijk deel gebaseerd op elementen uit de aanpak Duurzaam GWW<sup>52</sup>. In tabel 5 geven we een korte beschrijving van de casussen.

**Tabel 5: Beschrijving casussen**

Casus	Jaar uitvoering	Beschrijving
Groot onderhoud A325-N325	2019	Bij het groot onderhoud aan de A325 en de Pleijroute (N325) werd het asfalt vervangen én de vangrail gerenoveerd. De provincie heeft bij dit project de ambitie uitgesproken om binnen het project zoveel mogelijk duurzame en innovatieve asfaltmengsels toe te passen.
Groot onderhoud N796	2019	Bij het groot onderhoud aan de N796 werd het asfalt vervangen en is er een verhoogde middengeleider geplaatst om de veiligheid te vergroten. De provincie had als doel om zoveel mogelijk vrijkomende materialen te hergebruiken, zo min mogelijk nieuwe grondstoffen te gebruiken en een zo laag mogelijk CO <sub>2</sub> -uitstoot te realiseren.
Groot onderhoud N834 - Tiel Buren Asch Zoelmond	2019	Bij het groot onderhoud aan de N834 tussen Zoelmond en Tiel-West is het asfalt vernieuwd. Bij de aanbesteding is geselecteerd op de beste verhouding tussen prijs en de duurzaamheid van het asfalt. Het betrof een reguliere aanbesteding die niet als doel had om innovatie te bevorderen.

<sup>51</sup> De manier waarop we de casussen hebben geselecteerd, staat beschreven in bijlage 2

<sup>52</sup> Het beoordelingskader is opgenomen in bijlage 2

Afalwerking Gelders huis	2015	De afvalverwerking van het Gelders huis is een klein onderdeel contract dat de provincie heeft met het consortium IdNova voor het ontwerp, (ver- en nieuw)bouw, onderhoud en exploitatie van het Gelders Huis voor 20 jaar. Volgens de provincie is deze manier van aanbesteden bedoeld als stimulans om duurzame en onderhoudsvriendelijke oplossingen en technieken te ontwikkelen voor de lange termijn. De afvalverwerking wordt verzorgd door het bedrijf SUEZ.
Circulair slopen Rijnstate	2015	Het gebouw Rijnstate is in twee fasen aanbestedingen gesloopt. Daarvoor zijn aanbesteding voor leegsloop tot het casco (renovatiesloop) en voor de sloop van het overblijvende casco uitgevoerd. Bij de renovatiesloop van het gebouw Rijnstate is in de aanbesteding aandacht besteed aan een hoogwaardig hergebruik van de materialen die vrijkwamen bij de sloop.

### 3.2.1 Stap 1. Beleid en strategie

#### Toetsen van inkoopbehoefte aan beleidskaders

De eerste stap in het proces bestaat uit het toetsen van de inkoopbehoefte aan de beleidsdoelen en -programma's, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de aanbestedingsregels van de provincie. De geïnterviewden noemden verschillende kaders: de Omgevingsvisie, het interne klimaatplan (Code Groen) en het programma Circulaire Economie. Voor de aanbesteding van groot onderhoud van weginfrastructuur zijn de trajectprogrammering en het Gelderse ambitieweb Duurzaam GWW de belangrijkste kaders.

#### Ambitieweb duurzaam GWW

Het ambitieweb 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. De subthema's voor circulaire economie zijn:

- waardebehoud (technische kringloop);
- het gebruik van hernieuwbare materialen (natuurlijke kringloop);
- milieu-impact.

Omdat het een instrument is om meerdere ambities af te wegen, komt het voor dat er prioriteit wordt gegeven aan andere ambities uit het ambitieweb Duurzaam GWW dan die voor circulaire economie.

In tabel 6 geven we weer naar welke beleidskaders zijn verwezen in de casussen.

**Tabel 6:** provinciale beleidskaders in de casussen

Casus	Relatie met provinciaal beleid
Groot onderhoud N796	In een ambitiedocument wordt de relatie met het provinciale beleid gelegd met een brede en vergaande ambitie.
Groot onderhoud A325-N325	In algemene zin wordt verwezen naar het beleid van de provincie om CO <sub>2</sub> te reduceren en bij te dragen aan de circulaire economie.
Groot onderhoud N834 - Tiel Buren Asch Zoelmond	Bij de motivatie van het gunningcriterium MKI wordt in zijn algemeenheid verwezen naar het provinciale duurzaamheidsbeleid en beleid voor circulaire economie.
Afvalwerking Gelders huis	In het inkoopstrategiedocument wordt verwezen naar de "Beleidsregels aanbesteding Gelderland 2013" en in het bijzonder de bepalingen op het gebied van Duurzaam Inkopen.
Circulair slopen Rijnstate	In het sloopplan staat dat het aanvankelijk de bedoeling was om het casco van gebouw Rijnstate te behouden vanwege de duurzaamheidsgedachte van de provincie.

In de aanbestedingsdocumenten van twee casussen voor groot onderhoud wordt in algemenere termen verwezen naar het provinciale beleid voor circulaire economie. Een verwijzing naar het ambitieweb GWW ontbreekt. Hoe het groot onderhoud bijdraagt aan de ambitie van de provincie is daardoor niet expliciet gemaakt. Bij de casus N796 is er voor de aanbesteding een ambitiedocument geschreven waarin staat dat het groot onderhoud van deze weg kan bijdragen aan het bereiken van de doelstelling om 50% reductie te bereiken van nieuwe grondstoffen in 2030. In het ambitiedocument staat als ambitie verwoord om een geluidreducerende deklaag aan te brengen die een langere levensduur kent, waarin maximaal hoogwaardig hergebruik van materiaal wordt toegepast, aan het einde van de levensduur de materialen hergebruikt kunnen worden en de asfaltlaag bij de productie een zo laag mogelijke CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaakt. Daarmee is de bijdrage aan de provinciale ambitie breed neergelegd.

In het provinciale inkoop- en aanbestedingsbeleid staat dat zo veel als mogelijk duurzaam moet worden ingekocht. Bij de casus "Afvalwerking Gelders huis" is in het inkoopstrategiedocument expliciet verwezen naar de "Beleidsregels aanbesteding Gelderland 2013" en in het bijzonder de bepalingen op het gebied van Duurzaam Inkopen.

### 3.2.2 Stap 2. Specificeren inkoopbehoefte

Bij het specificeren van de inkoopbehoefte wordt ook de inkoopprocedure en de inkoopstrategie bepaald. Voor het specificeren van de inkoopbehoefte (zie schema inkoopproces) worden formulieren gebruikt voor leveringen, diensten en werken (zie paragraaf 2.2). Het resultaat wordt vastgelegd in het ingevulde inkoopformulier. Bij het specificeren van de inkoopbehoefte is de duurzaamheidsadviseur van de projectorganisatie Code Groen betrokken om met suggesties en adviezen te komen voor het uitvragen van duurzame aspecten. Volgens geïnterviewden is dit advies niet vrijblijvend.

Voor de aanbesteding van werken wordt een aangepast inkoopformulier gebruikt. Ten opzichte van het algemene inkoopformulier is er een planning toegevoegd en wordt een inschatting van specifieke risico's gevraagd. De vraag of er een marktconsultatie nodig is, ontbrak. In een recente versie (in gebruik vanaf het tweede kwartaal 2020) van het strategiedocument is de vraag over marktconsultaties toegevoegd, omdat er steeds meer marktconsultaties gedaan worden. Bij het onderdeel duurzaamheid wordt niet naar de doelen van het interne klimaatplan (Code Groen) en de beleidsdoelstelling voor circulaire economie verwezen. De toepassing van de duurzaamheidscriteria van PIANOo wordt gecontroleerd binnen afdeling UW. De duurzaamheidsadviseur vanuit de projectorganisatie Code Groen speelt daarin geen rol. In de inkoopformulieren voor de drie casussen met betrekking tot groot onderhoud van wegen wordt bij het onderdeel duurzaamheid aangegeven dat gebruik wordt gemaakt van de instrumenten uit de aanpak duurzaam GWW, zoals de Milieukostenindicator en de CO<sub>2</sub>-prestatieladder.

38

#### Gebruik maken van marktkennis voor innovatieve, circulaire, oplossingen

De manier waarop wensen bij een aanbesteding worden gespecificeerd is bepalend voor de ruimte die marktpartijen hebben om met creatieve en innoverende oplossingen te komen. In de inkoopformulieren voor diensten/leveringen en voor werken is een vraag opgenomen over de bevordering van innovatie. Daarbij worden vijf mogelijkheden aangereikt die gebruikt kunnen worden voor het bevorderen van innovatie:

- A. Functioneel specificeren.
- B. Gebruik maken van expertise leveranciers door toepassen Total Cost of Ownership en/of Best Value Procurement.
- C. Aanbestedingsvormen zoals concurrentiegerichte dialoog en/of prijsopgave.
- D. Contractvormen die de markt uitdagen om meest innovatieve oplossing te bieden.
- E. Samenwerking met partijen in een zo vroeg mogelijk stadium, o.a. door marktconsultaties.

In tabel 7 is aangegeven op welke manier gebruik gemaakt is van marktkennis over circulaire oplossingen. Daarna gaan we in op de vijf mogelijkheden uit het inkoopformulier en in hoeverre die in de praktijk door de provincie zijn toegepast.

**Tabel 7: Gebruik marktkennis bij het specificeren van de inkoopbehoefte**

casus	gebruik marktkennis
Groot onderhoud N796	Er is gedeeltelijk functioneel gespecificeerd waardoor ontwerprijheid is geboden voor de aannemer.
Groot onderhoud A325-N325	Ondanks dat een CE markering praktisch niet mogelijk is voor een geleiderail uit (gedeeltelijk) gerenoveerde onderdelen is dit toch in het bestek opgenomen. De provincie treedt op als launching customer.
Groot onderhoud N834 - Tiel Buren Asch Zoelmond	Er is door de provincie expliciet aangegeven dat deze aanbesteding zich niet leent voor innovatie. Er heeft geen marktconsultatie plaatsgevonden.
Afvalwerking Gelders huis	Door de manier van aanbesteden (concurrentiegericht dialogo en TCO) en de uitgesproken ambitie van de provincie werd er veel ruimte geboden voor innovatieve oplossingen.
Circulair slopen Rijnstate	Bij de renovatiesloop en de totaalsloop heeft geen marktconsultatie plaatsgevonden.

#### A. Functioneel specificeren

Bij functioneel specificeren worden bedrijven uitgedaagd om op basis van functionele specificaties met innovaties op het gebied van circulariteit te komen. Het tegenovergesteld is technisch specificeren waarbij wordt voorgeschreven hoe en welke materialen gebruikt moeten worden (grondbalansen, funderingsmaterialen etc.). Het merendeel van de aanbestedingen voor groot onderhoud van wegen wordt technisch gespecificeerd via de RAW-systematiek<sup>54</sup>. Bij het toepassen van deze contractvorm ziet de aanbesteder zich als de deskundige partij en houdt de regie van begin tot eind in eigen hand. Binnen de trajectprogrammering van de provincie is dit de standaard systematiek. In een RAW-contract wordt voorgeschreven wat op dit moment als de duurzame standaard geldt. Twee van de drie casussen voor groot onderhoud zijn aanbesteed volgens de RAW-systematiek.

Volgens geïnterviewden wordt de aanleg van nieuwe infrastructuur met behulp van de UAVGC<sup>55</sup> aanbesteed. Bij deze contractvorm krijgt de opdrachtnemer meer taken en meer verantwoordelijkheid. De aanbesteding van de N796 vond volgens deze systematiek plaats. Doordat meer functioneel is gespecificeerd door een kwalitatief criterium "innovatie circulariteit" toe te voegen werden marktpartijen door de provincie in staat gesteld om meer innovatieve oplossingen aan te bieden. Innovatieve oplossingen kregen daardoor meer kans.

<sup>54</sup> RAW (Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw). De RAW-systematiek is een stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van contracten en het vormt de basis voor het maken van bestekken volgens een gestandaardiseerde, uniforme methode. De RAW geldt als het belangrijkste standaardbestek in de GWW.

<sup>55</sup> UAVGC (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen)

### B. Total Cost of Ownership of Best Value Procurement

De Total Cost of Ownership (TCO) benadering maakt financiële afwegingen mogelijk gedurende de levenscyclus van een product. Hiertoe wordt niet alleen gelet op aanschafkosten, maar ook op beheers-, gebruiks- en onderhoudskosten, 'sloopkosten', afvoerkosten en dergelijke. De aanschafkosten kunnen bij een circulaire aanbesteding hoger zijn, bijvoorbeeld omdat er ander materiaal wordt gebruikt of omdat er een onderhoudsvrij of energiearm ontwerp wordt gemaakt. Dit kan echter worden gecompenseerd door lagere gebruikskosten en onderhoudskosten, bijvoorbeeld door een lager energiegebruik of langere levensduur van een product of werk. Ook bij de afdankings- of sloopkosten kunnen voordelen optreden. Door het aanschaf-, onderhoud- en afdankingsbudget te bundelen en deze mee te nemen over de gehele gebruiksfase ontstaat er een ander beeld van 'prijs' en is dit goed mee te nemen in de onderlinge vergelijking van offertes. Total Costs of Ownership speelt een belangrijke rol bij circulair inkopen<sup>56</sup>. De aanbesteding van het Gelders Huis is gebaseerd op deze benadering.

De provincie noemt Best Value Procurement<sup>57</sup> (BVP) in het inkoopformulier. Deze vorm zijn we in de vijf praktijkcasussen niet tegen gekomen.

### C. Concurrentiegerichte dialoog

De concurrentiegerichte dialoog biedt de ruimte voor partijen om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de aanbestedende dienst te kunnen voorzien. Vervolgens kan de aanbestedende dienst in de dialoog samen met deze deelnemers de voorgestelde oplossingen nader uitwerken en uiteindelijk bepalen welke oplossing(en) het best in zijn behoefte kan voorzien. Deze procedure mag alleen toegepast worden bij bijzondere omstandigheden. Zoals in situaties waarin geen gemakkelijk beschikbare oplossingen zijn op de markt en wanneer innovatieve oplossingen worden gevraagd. Bij de aanbesteding van het Gelders Huis is gebruik gemaakt van een concurrentiegerichte dialoog. Op basis van deze concurrentiegerichte dialoog heeft de provincie drie consortia geselecteerd die zich konden inschrijven voor de opdracht.

### D. Vormen die uitnodigen tot de meest innovatieve oplossing

Een vorm om innovatieve oplossingen te stimuleren is de provincie als launching customer. Dat betekent dat de provincie actief de ontwikkeling en toepassing van innovatieve oplossingen voor eigen maatschappelijke vraagstukken stimuleert en bijdraagt aan verdere opschaling.

Een voorbeeld hiervan is een bedrijf dat de provincie benaderde om de geleiderail op de A325/N325 te renoveren. De provincie bleef hierbij eigenaar van de geleiderail en het deel dat na demontage voldeed aan de gestelde veiligheidseisen is gerenoveerd en teruggeplaatst.

<sup>56</sup>[www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)

<sup>57</sup> Bij BVP schrijft de opdrachtgever schrijft minder standaarden en minimeisen voor om de kwaliteit van de opdracht te garanderen. Hoe meer van deze standaarden worden gesteld, hoe minder ruimte er overblijft voor de inschrijvers op een overheidsopdracht om op kwaliteit het verschil te maken.



### E. Samenwerking met marktpartijen

De meest gebruikte vorm van samenwerking is het organiseren van marktconsultaties. Marktconsultaties vinden meestal plaats wanneer een werk moet worden aanbesteed die een innovatieve vernieuwende werkwijze van de aannemer vereist. Met de marktconsultatie ontstaat een realistisch beeld van wat haalbaar is voor marktpartijen. De ervaring van geïnterviewden is dat marktconsultaties hebben geleid tot een betere en innovatievere uitvraag. Bij de aanbesteding van het Gelders Huis is een marktconsultatie georganiseerd. Uit de inhoud en het aantal reacties van de markt bleek dat de voorgenomen koers en uitgangspunten voor het Gelders Huis reëel waren en er van de zijde van de markt voldoende interesse voor het project was.

Met Rapid Circular Contracting (RCC)<sup>58</sup> besteedt de provincie geen voorbestemde eindoplossing aan, maar een samenwerkingscontract. De betrokken partijen werken samen vanuit een Programma van Ambitie (PvA) in plaats van het traditionele Programma van Eisen (PvE). De partijen ontwikkelen en ontwerpen samen. Deze vorm van aanbesteden wordt door de provincie toegepast bij de aanpak van de A348 tussen Velperbroek en Dieren in 2020 (zie paragraaf 2.3). Deze aanbestedingsvorm zijn we in de casussen niet tegen gekomen.

### 3.2.3 Stap 3. Selecteren leveranciers

Centraal in deze stap staat het formuleren van de eisen en de wensen die de provincie aan de dienst, levering of werk stelt. Deze eisen en wensen, uitgewerkt in gunningscriteria, bepalen namelijk aan welke leverancier de opdracht wordt gegund en het grondstoffengebruik als gevolg van de geleverde dienst, levering of werk. Deze stap in het inkoopproces resulteert in een besluit van de provincie over de gunning van de opdracht.

Gunning op basis van beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV)<sup>59</sup> werd in vier van de vijf casussen toegepast. Bij BPKV worden naast de prijs kwaliteitsaspecten meegewogen in de beoordeling van inschrijvingen. BPKV wordt door de provincie ingezet als inschrijvers gestimuleerd moeten worden om meer te bieden dan wat geëist wordt. Door meer kwaliteit te bieden kan een inschrijver een hogere fictieve korting krijgen op de prijs waarop hij inschrijft. De inschrijver vergroot daarmee zijn kansen om de opdracht gegund te krijgen.

In tabel 8 is weergegeven welke gunningscriteria zijn gebruikt in de casussen en in hoeverre navolgbaar is hoe circulariteit is gewogen in de aanbesteding.

<sup>58</sup> RCC (rapid circular contracting (RCC))

<sup>59</sup> Voorheen EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving) genoemd.

**Tabel 8: Circulariteit bij de selectie en gunning**

Casus	Circulariteit als gunningscriterium	Weging circulariteit navolgbaar?
Groot onderhoud N796	Gunning op basis van BPKV <sup>60</sup> met als gunningscriteria CO <sub>2</sub> -prestatieladder, MKI en innovatie. Eveneens is gewerkt met een plafondprijs en een minimale prijs. Ook hoogwaardig hergebruik bij einde levensduur werd meegewogen.	ja
Groot onderhoud A325-N325	Gunning op basis van BPKV met als gunningscriteria en CO <sub>2</sub> -prestatieladder en MKI.	ja
Groot onderhoud N834 - Tiel Buren Asch Zoelmond	Gunning op basis van BPKV met als gunningscriteria en CO <sub>2</sub> -prestatieladder en MKI.	ja
Afvalwerking Gelders huis	Biedingen werden vergeleken op criterium duurzaamheid. Er moest voldaan worden aan minimumeisen waaronder een plan voor reststoffenmanagement en bewustwording onder gebruikers en bezoekers.	beperkt
Circulair slopen Rijnstate	Gunning op basis van BPKV. Bij de renovatiesloop betekende hoogwaardiger hergebruik van vrijkomend sloopmateriaal een hogere score op kwaliteit. Prijsduikers werden uitgesloten. Bij de totaalsloop is de verantwoordelijkheid voor hoogwaardiger hergebruik bij de aannemer gelegd met minimumeisen van de provincie. Hoogwaardiger hergebruik had geen invloed op de gunning.	ja

### Gunningscriteria bij groot onderhoud wegen

In alle aanbestedingen voor het vernieuwen van asfalt wordt sinds 2018 de Milieukosten Indicator (MKI) toegepast<sup>61</sup>. Dit wordt bevestigd door de drie casussen voor groot onderhoud die door ons zijn bekeken. De provincie beperkt zich bij het instrument MKI tot de levenscyclus fasen A1 t/m A3. Deze fasen omvatten het proces van grondstof winning tot en met de productie van het asfalt en zijn samen verantwoordelijk voor ruim 70% van de milieu-impact die ontstaat tijdens de gehele levenscyclus van het asfalt. Het bestek van de casussen A325-N325 en de N834 voorzien niet in het verplicht hergebruik van vrijkomend materiaal als gevolg van het groot onderhoud. Bij de casus N796 wordt wel rekening gehouden met de mogelijkheden voor hergebruik aan het einde van de levensduur van de wegdekverharding. Voor het asfalt en fundering geldt dat deze volledig worden hergebruikt in de markt.

<sup>60</sup> Beste Prijs Kwaliteit Verhouding

<sup>61</sup> Plan van Aanpak wegverhardingen en interviews.

### Milieukostenindicator (MKI)

Een levenscyclusanalyse (LCA) vormt de basis van de milieukostenindicator (MKI). LCA is een methode om de milieueffecten te berekenen van een dienst, levering, werk of geheel contract, verdeeld over bepaalde levensfasen. Het resultaat van een LCA-berekening is een milieuprofiel. Omdat het lastig is om een individueel LCA-milieuprofiel te interpreteren en te vergelijken met andere LCA-milieuprofielen, is er een gestandaardiseerde methode ontwikkeld om de uitkomst van een LCA om te rekenen naar een financiële waarde. Deze financiële waarde is de MKI. De MKI wordt berekend door de 13 milieueffecten, afkomstig uit een LCA-berekening, te vermenigvuldigen met een financiële waarde, en deze vervolgens op te tellen. De financiële waarden zijn voor elk milieueffect vastgesteld en gestandaardiseerd, en omvatten de verwachte maatschappelijke kosten die door de overheid en maatschappij gemaakt moeten worden als de optredende milieueffecten vermeden zouden moeten worden met daarvoor reguliere oplossingen. SBK beheert de database met kentallen voor milieueffecten die moeten worden gebruikt bij berekening van de MKI-score<sup>62</sup>.

Bij de casus A325-N325 werd een gunningsvoordeel tot 20% onder de referentiewaarde<sup>63</sup> gegeven voor de MKI-score. Dit is een zodanig grote korting dat alle inschrijvende partijen hier maximaal gebruik van proberen te maken. Dit gunningsvoordeel is groter dan op dit moment gangbaar is bij het aanbesteden van opdrachten voor onderhoud aan asfaltwegen. Daarmee prikkelt de provincie de markt om asfalt te leveren waarvoor minder primaire grondstoffen worden gebruikt en minder CO<sub>2</sub> uitstoot veroorzaakt. Het gunningsvoordeel was bij de N834 15% onder de referentiewaarde, wat een meer gangbaar percentage is.

De CO<sub>2</sub>-Prestatieladder<sup>64</sup> wordt, naast het realiseren van energiebesparing in de eigen organisatie van de provincie, ook door de provincie gebruikt als gunningscriterium bij de inkoop en aanbesteding van groot onderhoud aan wegen. Een hogere score op de ladder wordt beloond met een korting op de inschrijfprijs. De CO<sub>2</sub>-Prestatieladder kent vijf niveaus. Per niveau zijn eisen gedefinieerd die worden gesteld aan de CO<sub>2</sub>-prestatie van het bedrijf en zijn projecten.

<sup>62</sup> Stuurgroep Duurzaam GWW (Maart 2019), Advies Duurzaam GWW aanbesteden

<sup>63</sup> De referentiewaarde is de maximale fictieve korting die op het betreffende gunningscriterium toegekend kan worden

<sup>64</sup> De CO<sub>2</sub>-Prestatieladder is in dit onderzoek als instrument voor circulair inkopen meegenomen omdat uit onderzoek van RIVM uit 2020 bleek dat de CO<sub>2</sub>-prestatieladder kan resulteren in een product dat meer circulair is dan de marktstandaard, bron: RIVM (2020), Effect meten van Circulair Inkopen.

### CO<sub>2</sub>-prestatieladder

De CO<sub>2</sub>-Prestatieladder is een CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-uitstoot in de keten en sector. Een gecertificeerde organisatie voldoet op een bepaald niveau (en alle onderliggende niveaus) aan de eisen van de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder. Elk gecertificeerde organisatie wordt jaarlijks geaudit door een onafhankelijke en geaccrediteerde Certificerende Instelling<sup>65</sup>.

In de drie casussen voor groot onderhoud is de CO<sub>2</sub>-prestatieladder als gunningscriterium gebruikt. In alle drie de gevallen kon een hogere fictieve korting van €5.000,- per trede verdiend worden vanaf trede 3. De tredes 1 en 2 leverden geen fictieve korting op.

Bij de casus N796 is, naast MKI en de CO<sub>2</sub>-prestatieladder innovatie als derde gunningscriterium voor het onderdeel kwaliteit toegevoegd. De provincie legt in de inschrijvingsleidraad de lat hoog voor de bijdrage aan circulaire economie. De provincie formuleert als doel om een zo circulair mogelijke deklaag van asfaltbeton te realiseren. Daarmee wordt gedurende de gehele levenscyclus zo weinig mogelijk CO<sub>2</sub> uitgestoten en wordt het gebruik van nieuwe grondstoffen zoveel mogelijk voorkomen. De provincie vraagt daarbij het R-model (zie paragraaf 1.2) te hanteren. Met het kwaliteitscriterium innovatie was een hoge maximale fictieve korting te verdienen. De provincie geeft daarmee een sterke prikkel aan de markt om met innovatieve circulaire oplossingen te komen.

### Gunningscriteria renovatiesloop Rijnstate

In eerste instantie was het de bedoeling om het casco van gebouw Rijnstate her te gebruiken. Bij de nieuwbouwplannen van het Gelders Huis bleek dit echter niet mogelijk te zijn. Als gevolg van deze ontwikkeling vond eerst renovatiesloop plaats met als doel het casco te sparen en heeft daarna een aanbesteding plaatsgevonden om ook het totale casco te laten slopen.

Bij de renovatiesloop werd de kwaliteit van de inschrijving beoordeeld op basis van het criterium duurzaamheid. Het uitgangspunt in de uitvoering van de sloopwerkzaamheden is het op een zo duurzaam mogelijke wijze strippen van de opstallen. Dit houdt in, dat het de verplichting van de aannemer is, om zoveel als mogelijk de materialen afkomstig uit de sloop her te gebruiken. Duurzaamheid is door de provincie verder geoperationaliseerd door gebruik te maken van de beoordelingslijst Duurzaam Slopen. Bij de sloop van het totale casco zijn door de provincie in het bestek minimumeisen gesteld aan de scheiding van de vrijkomende sloopmaterialen. De verantwoordelijkheid voor hoogwaardiger hergebruik is bij de aannemer gelegd. De kwaliteit van de inschrijving werd op basis van de snelheid van de uitvoering beoordeeld.

<sup>65</sup> <https://www.skao.nl/wat-is-de-ladder>

### Gunningscriteria Gelders Huis

Bij de aanbesteding van het Gelders Huis bekeken we hoe de afvalverwerking is meegewogen bij de aanbesteding. De inschrijvingen werden vergeleken op vier hoofdcriteria: dienstverlening, ruimtelijke kwaliteit duurzaamheid en het nieuwe werken. De inschrijver moest voor het criterium duurzaamheid een referentieproject indienen. Voorafgaand aan de gunning voerde de provincie een verificatie van de inschrijving uit aan de hand van minimeisen. Eén eisen had betrekking op de afvalverwerking namelijk hoe de bewustwording van de bezoekers en gebruikers wordt gestimuleerd (inclusief afvalscheiding). Het consortium dat de opdracht voor het ontwerp, bouw en exploitatie van het Gelders Huis kreeg gegund, moest daarnaast een reststoffenmanagementplan opstellen om de manier van afvalverwerking verder uit te werken. De inhoud van dit plan is na de gunning opgesteld en heeft dus geen rol gespeeld bij de gunning.

### Navolgbaarheid weging circulariteit bij gunningsbesluit

In de inschrijvingsleidraden die onderdeel zijn van de aanbesteding, zijn de gunningcriteria en de te verdienen korting beschreven. Om de gunning aan een inschrijver te onderbouwen stelt de provincie bij iedere aanbesteding een vergelijkingstabel op die laat zien met welke prijs is ingeschreven en hoe hoog de fictieve korting is die de inschrijvers hebben verdiend met hun inschrijving. Bij de drie casussen voor groot onderhoud en de renovatiesloop van Rijnstate zijn de inschrijvingsleidraden aanwezig en is in vergelijkingstabellen te zien hoe op het gunningcriterium kwaliteit is gescoord. De systematiek waarop circulariteit is meegewogen is daardoor transparant en verifieerbaar.

Bij de gunning van de renovatiesloop Rijnstate worden zogenoemde prijsduikers door een bepaling in de inschrijvingsleidraad uitgesloten. In de inschrijvingsleidraad staat dat het werk niet gegund zal worden aan de aannemer die op basis van de Beoordelingslijst Duurzaam Slopen geen gunningvoordeel behaald, ongeacht de prijs waarop wordt ingeschreven. Per vrijkomend materiaal kon door de inschrijver, afhankelijk van de manier van verwerking, een korting worden behaald op de inschrijvingsprijs. De maximale korting op alle onderdelen was €200.000,-. Omdat vier van de acht inschrijvers een hogere fictieve korting dan de partij die de opdracht kreeg gegund, lijkt de hoogte van de fictieve korting voor duurzaam slopen te laag te zijn in verhouding tot de totale prijs. De helft van de inschrijvers gaf aan meer te kunnen hergebruiken.

De afvalverwerking van het Gelders Huis is meegewogen bij de aanbesteding. Omdat de afvalverwerking slechts een klein onderdeel was van omvangrijke eisenpakket, is niet precies aan te geven hoe zwaar dit onderdeel heeft meegewogen in de totale afweging.

## 3.2.4 Stap 4. Contracteren en contractmanagement

In de vierde stap maakt de provincie een contract, legt zij afspraken vast en monitort zij de afspraken. Zo nodig worden afspraken bijgesteld. Dit wordt ook wel contractmanagement genoemd. Het eindresultaat van deze stap is een geleverde dienst, levering of werk. In tabel 9 beschrijven we of in de onderzochte casussen de afspraken

met betrekking tot circulariteit zijn gerealiseerd en in hoeverre de realisatie navolgbaar is.

**Tabel 9: Realisatie afspraken circulariteit**

Casus	Afspraken circulariteit gerealiseerd	Realisatie navolgbaar?
Groot onderhoud N796	Ja. Met als resultaat zeer gunstige MKI-waarden door hoog percentage secundaire grondstoffen, productie op lagere temperatuur en het toepassen van acrylvezels met het oog op betere hergebruiksmogelijkheden, energiebesparing en langere levensduur.	Ja
Groot onderhoud A325-N325	Nog niet volledig vast te stellen. Het document met de gerealiseerde MKI-waarden is nog niet beschikbaar. Certificaten CO <sub>2</sub> -prestatieladder zijn beschikbaar.	N.v.t.
Groot onderhoud N834 - Tiel Buren Asch Zoelmond	Ja. Een reductie is bereikt door tot 60% secundair asfalt toe te passen in de geleverde asfaltmengsels. Dit is een hoger percentage dan bij de inschrijving was aangegeven.	Ja
Afvalwerking Gelders huis	Er is een reststoffenmanagementplan gemaakt waarin als uitgangspunt 'Zero Waste' wordt gehanteerd. De projectorganisatie Code Groen analyseert de ingezamelde hoeveelheden gescheiden afval op afwijkingen.	Ja
Circulair slopen Rijnstate	70% van de vrijkomende materialen die vrijkwamen door de sloop van Rijnstate zijn hergebruikt.	Ja

### Contractmanagement bij groot onderhoud wegen

Onderdeel van de contracten bij groot onderhoud wegen zijn een tabel met MKI-waarden en een certificaat voor de CO<sub>2</sub>-prestatieladder.

In de tabel met MKI-waarden zijn kolommen met MKI-waarden per type asfalt opgenomen:

1. MKI-waarden uit het bestek met een gemiddelde voor de branche.
2. MKI-waarden waarmee de aannemer heeft ingeschreven op de opdracht.
3. MKI-waarden die zijn gerealiseerd bij de aanleg van het asfalt.

Na gunning worden de door de aannemer aangeboden MKI waarde door een onafhankelijk daarvoor geaccrediteerde LCA deskundige geverifieerd. Tijdens de uitvoering van het groot onderhoud kunnen er afwijkingen ontstaan in de asfaltmengsels zoals die door de aannemer zijn aangeboden en gerealiseerd, bijvoorbeeld doordat is uitgeweken naar een andere asfaltcentrale. Na het gereed komen van het project worden de gerealiseerde MKI waarden vergeleken met de

aangeboden MKI waarden. Wanneer de MKI-waarden bij realisatie ongunstiger zijn dan waar mee ingeschreven is, wordt de fictieve korting op de aanneemsom in rekening gebracht bij de aannemer inclusief een extra boete.

In de inschrijvingsleidraad, die onderdeel is van het contract, is daarvoor een boeteregeling opgenomen. Voor het laten verwijderen van het asfalt met een ongunstige MKI-waarde, zal volgens de geïnterviewden de provincie niet snel opdracht geven omdat dit een nieuwe afvalstroom veroorzaakt. Volgens geïnterviewden is het in de praktijk nog niet voorgekomen dat de aannemer niet heeft geleverd wat de afspraak was met betrekking tot de circulaire maatregelen. Steekproefgewijs wordt een verificatie uitgevoerd door een onafhankelijke instantie. In de drie bestudeerde casussen zien we dat de MKI-waarden van het gerealiseerde asfalt zijn berekend en gerapporteerd in een LCA-rapport<sup>66</sup>. Deze rapporten zijn bovendien door een externe partij geverifieerd. Op basis daarvan heeft de provincie controle uitgeoefend op het nakomen van de afspraken. De eindafrekening met de aannemer van de A325-N325 is nog niet afgerond. Het document met de gerealiseerde MKI-waarden moet nog door de aannemer worden ingediend.

Inschrijvers moeten bij de inschrijving aangeven op welke trede van de CO<sub>2</sub>-prestatieladder zij functioneren door middel van een getekende verklaring. Dit is vastgelegd in de inschrijvingsleidraad. Maximaal één jaar na gunning dient de opdrachtnemer aan te tonen te voldoen aan het aangeboden (ambitie)niveau zoals aangegeven bij de inschrijving. Een CO<sub>2</sub>-bewust Certificaat dient als bewijsmiddel om aan te tonen dat voldaan is aan het (ambitie)niveau. Als alternatief bestaat ook de mogelijkheid een zelfevaluatie in te dienen dat voldoet aan het Handboek CO<sub>2</sub> Prestatie. Wanneer er niet wordt voldaan, wordt een boete opgelegd. In de inschrijvingsleidraad, dat onderdeel is van het contract, is daarvoor een boeteregeling opgenomen. In de drie bestudeerde casussen voor groot onderhoud zien we dat de aannemers op de hoogste trede (trede 5) functioneren. Dit is in alle drie gevallen aangetoond door een gecertificeerde onafhankelijke instantie.

### Contractmanagement afvalverwerking Gelders Huis

Het consortium dat verantwoordelijk is voor de exploitatie van het Gelders Huis moet een plan hebben over de afvalinzameling en -verwerking. Door iDNova is een plan opgesteld waarbij voor de verwerking van het afval het 'ZeroWaste' principe wordt gehanteerd. SUEZ, dat de afvalverwerking uitvoert, beschikt over installaties voor het verwerken en recyclen van ingezameld afval. Uitgangspunt van SUEZ is de hoogste graad van recycling. Afvalstromen die niet geschikt zijn voor recycling zet SUEZ om in duurzame energie. De inzameling van de verschillende fracties worden door SUEZ geregistreerd. In eerste instantie was de afvalregistratie gebaseerd op het aantal ledigingen met een aanname van het gemiddelde gewogen gewicht per container. Sinds het eerste kwartaal van 2020 wordt de registratie gedaan op basis van de daadwerkelijk gewogen containers.

Door de projectorganisatie Code Groen wordt een vergelijking uitgevoerd van de afvalregistratie met voorgaande jaren op basis van de rapportages iDNova. De

<sup>66</sup> LCA is een afkorting voor levenscyclus analyse

ontvangen cijfers worden vergeleken met de kwartaalcijfers van hetzelfde kwartaal van de jaren ervoor om te zien wat de verschillen zijn. Bij verschillen gaan de provincie en iDNova in gesprek om dit te verklaren. In het laatste kwartaal van 2019 is hierdoor ontdekt dat de fractie plastic drastisch was verminderd terwijl de fractie restafval was toegenomen ten opzichte van voorgaand jaar. Nader onderzoek wees uit dat SUEZ opdracht had gegeven aan iDNova om koffiemelkpakken zonder dop bij het restafval te gooien omdat de zakken te vies zouden zijn. De doppen werden ingezameld voor een goed doel, maar dit bleek dus nadelig te zijn voor de circulariteit. Dit is door de provincie gecorrigeerd.

Het reststoffenmanagement is een onderdeel van de vaste vergoeding die iDNova ontvangt voor de exploitatie van het Gelders Huis. Het resultaat van de metingen heeft geen gevolgen voor de vergoeding. Als iDNova niet voldoet aan de contracteisen kan er wel een prestatiekorting opgelegd kan worden.

### **Contractmanagement sloop Rijnstate**

Bij de renovatiesloop van Rijnstate is de controle op het nakomen over het hergebruik van materialen geborgd in het contract. In de inschrijvingsleidraad, dat onderdeel is van het contract, staat dat dit in het werk gecontroleerd zal worden en dat de aannemer de afspraken over hergebruik controleerbaar moet maken door middel van bijvoorbeeld verkoopnota's, acceptatiebonnen, afschriften, transportbonnen en certificaten. Wanneer de hergebruikpercentages door de aannemer niet worden behaald, dan wordt de aannemer door de provincie gekort op de betaling. De hergebruikpercentages staan per onderdeel vermeld op de Beoordelingslijst Duurzaam Slopen.

De renovatiesloop en de sloop van het casco is begeleid door een milieukundig adviesbureau die de uitvoering controleerde en de provincie adviseerde over bestekwijzigingen. Op basis van een expertoordeel geeft de provincie aan dat van alle vrijkomende materialen 70% is hergebruikt. Het vrijkomende is vooral ingezet als puin dat toegepast werd voor de wegenbouw (recycling). Op de afvoer van de vrijkomende materialen is door de provincie risicogestuurd toezicht gehouden waarbij volgens de provincie de stortbonnen zijn gecontroleerd. Bij de renovatiesloop heeft de aannemer na de sloop per afvalstroom het percentage hergebruik gerapporteerd. Voor een deel van de afvalstromen is aantoonbaar dat het gescheiden materiaal is afgenomen door een materialenhandel.



## 4 Resultaten en effecten van circulair inkopen

*In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten en effecten van de eigen voorbeeldrol door circulair inkopen van de provincie bij het streven naar een circulaire economie. We beschrijven achtereenvolgens de inspanningen van de provincie op het gebied van monitoring en evaluatie, welke circulaire oplossingen zijn gerealiseerd door circulair inkopen en welke maatschappelijke effecten van circulair inkopen zijn gerealiseerd, voor zover daar informatie over beschikbaar is.*

## 4.1 Resultaten circulair inkopen

### Norm

- De provincie monitort de realisatie van het circulair inkopen en aanbesteden.
- Er is aandacht voor evaluatie bij het circulair inkopen en aanbesteden.
- De provincie spant zich in om praktijkervaringen te delen met andere partijen

### Bevindingen

- De provincie heeft geen specifieke monitor voor circulair inkopen, maar monitort de resultaten en effecten van het interne Klimaatplan (Code Groen).
- De provincie monitort sinds 2019 het grondstoffengebruik en CO<sub>2</sub>-effecten van gerealiseerde wegenprojecten. Daarvoor worden na realisatie levenscyclusanalyses uitgevoerd.
- In de rapportages over het interne Klimaatplan (de CO<sub>2</sub>-prestatieladder) wordt gerapporteerd over CO<sub>2</sub>-uitstoot, niet over grondstoffengebruik.
- Op verzoek kan de provincie een lijst met resultaten van circulair inkopen leveren. In de meeste gevallen van circulair inkopen gaat het om het verlengen van de levensduur en het gebruik van gerecyclede materialen.
- De provincie deelt kennis en ervaring met mede-overheden en marktpartijen.

### 4.1.1 Monitoring en evaluatie circulair inkopen

#### Monitoring van het interne klimaatplan (Code Groen)

De realisatie en de effecten van het interne Klimaatplan (Code Groen) worden gemonitord. Twee thema's van het interne Klimaatplan zijn relevant voor circulaire economie: afval en leveranciers. In de rapportages over de CO<sub>2</sub>-prestatieladder worden de effecten ten aanzien van de bespaarde hoeveelheid afval en CO<sub>2</sub>-uitstoot gerapporteerd. In paragraaf 4.2 komen we hier op terug.

Bij de aanbesteding van groot onderhoud van wegen worden gunningscriteria gehanteerd die - onder andere - gebaseerd zijn op gegevens over grondstoffengebruik uitgedrukt in een MKI-score. Sinds 2019 worden op basis van deze gegevens de gerealiseerde wegenprojecten gemonitord op grondstoffengebruik en CO<sub>2</sub>-effecten. Hiervoor worden na de afronding van de wegenprojecten levenscyclusanalyses opgesteld met de berekende hoeveelheid grondstoffen. Deze berekeningen, die gebaseerd zijn op de MKI-waarden, worden elk kwartaal in de rapportage over het interne klimaatplan (de CO<sub>2</sub>-prestatieladder) opgenomen. Over de resultaten wordt intern gerapporteerd aan het management.

In de publieke rapportages over de CO<sub>2</sub> prestatieladder wordt niet gerapporteerd over de reductie van grondstoffengebruik. Er zijn een rapportage gemaakt voor de CO<sub>2</sub>-prestatieladder op niveau 3<sup>67</sup> en op niveau 5<sup>68</sup>.

- In de publieke rapportage over de CO<sub>2</sub>-prestatieladder (niveau 3) zijn het grondstoffengebruik en de CO<sub>2</sub>-effecten van gerealiseerde wegenprojecten niet opgenomen. Deze rapportage is gepubliceerd op de website van de provincie Gelderland<sup>69</sup>.
- In de rapportage over de CO<sub>2</sub>-prestatieladder (niveau 5), die nog niet openbaar is gemaakt, is de CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van gerealiseerde wegenprojecten wel opgenomen. Over de reductie van het grondstoffengebruik bij wegenprojecten wordt in deze rapportage niet gerapporteerd.

### Monitoring van circulair inkopen

De provincie heeft geen specifieke monitor en rapportage over circulair inkopen. Een eerste verklaring voor het ontbreken van een specifieke monitor voor circulair inkopen is de afwezigheid van doelen voor circulair inkopen. In de uitvoeringsagenda 'Groene Groei in Gelderland' van de vorige bestuursperiode en in de vernieuwde aanpak van GS zijn geen doelen voor circulair inkopen gesteld. Geïnterviewden geven aan dat de provincie heeft willen voorkomen dat doelen worden gesteld die niet te meten zijn. Volgens de provincie is een tweede verklaring dat landelijk gedragen afspraken voor monitoring van circulair inkopen ontbreken. De projectorganisatie Code Groen monitort het effect ten aanzien van CO<sub>2</sub>-uitstoot, afval en energiegebruik voor de provinciale organisatie en rapporteert daarover in de CO<sub>2</sub>-prestatieladder. De provincie wil daarmee het effect monitoren van de inspanningen van de provincie. Volgens de provincie gaat de CO<sub>2</sub>-prestatieladder daarmee verder dan het monitoren van circulair inkopen. De provincie vindt dat het "greenwashen" van het proces.

De keuze om circulair inkopen niet specifiek te monitoren, zien we ook terug in de beantwoording van vragen van PS over de stand van zaken met betrekking tot circulair inkopen. Eén van de vragen was of GS kan aangeven voor welk bedrag er door de provincie circulair is ingekocht. GS antwoorden dit niet aan te kunnen geven omdat er volgens GS te veel mogelijkheden zijn om een berekening te maken vanuit een verschillend perspectief. GS voeren daarvoor de volgende redenen aan.

- Er is geen eenduidigheid in de duurzaamheidsbegrippen en de wijze waarop inspanningen en resultaten inzichtelijk gemaakt kunnen worden.
- Het is praktisch onmogelijk om op doelmatige wijze vooraf het bedrag per opdracht te berekenen van producten die circulaire (of andere duurzame) elementen bevatten. Een berekening op basis van de totale opdrachtwaarde (of schatting van de waarde) van elke aanbesteding met een circulair of duurzaam element biedt geen inzicht.
- Veel opdrachten bevatten geen producten met circulaire kansen.

<sup>67</sup> Provincie Gelderland (februari 2020), Rapport CO<sub>2</sub>-Prestatieladder 2019 (niveau 3)

<sup>68</sup> Provincie Gelderland (augustus 2020), Rapport CO<sub>2</sub>-Prestatieladder 2019 (niveau 5)

<sup>69</sup> <https://www.gelderland.nl/De-provincie-als-organisatie/Provincie-Gelderland-als-duurzame-organisatie.html> (geraadpleegd 21 augustus 2020)

- In de praktijk worden er vaak ongemerkt meer circulair (of milieuvriendelijk of biobased) ingezet (omdat dit de nieuwe standaard is of een klein onderdeel uitmaakt van de ingekochte dienst, levering of werk)<sup>70</sup>.

### Ex-ante evaluatie circulair inkopen

De provincie heeft levenscyclusanalyses voor vijf onderwerpen laten uitvoeren om oplossingen op het gebied van circulariteit te identificeren. Deze actie komt voort uit het streven van de provincie om gecertificeerd te worden op niveau vier van de CO<sub>2</sub>-prestatieladder in 2020. Deze levenscyclusanalyses zijn te beschouwen als ex-ante evaluaties om de mogelijkheden voor grondstoffenreductie en CO<sub>2</sub>-reductie te bepalen. Er zijn grote verschillen tussen de inhoud en manier waarop de analyses zijn uitgevoerd. In tabel 10 geven we een korte beschrijving van de uitgevoerde analyses.

**Tabel 10:** Levenscyclusanalyses

Onderwerp	Beschrijving analyse
Asfaltverharding	De keten van asfaltverharding en de leveranciers van asfalt is beschreven. Per leverancier is berekend wat de CO <sub>2</sub> -uitstoot is als gevolg van de keten die nodig is voor asfaltverharding. Tevens bevat de analyse aanbevelingen voor biobased toepassingen.
Maaien	De keten van maaien en de verwerking van het maaisel is beschreven. Voor de verschillende schakels in de keten is de CO <sub>2</sub> -uitstoot berekend.
Zoutinkoop	Voor drie soorten strooizout en twee leveranciers is kwalitatief beschreven wat de input, output en de emissies zijn. Onder input valt o.a. energiegebruik. Onder output valt o.a. afvalstoffen.
Inkoop restaurant	Het assortiment is geïnventariseerd evenals de leveranciers. Bij de leveranciers is beschreven in hoeverre zij duurzaam werken.
Eigen faciliteiten	Bepaald is wat de input, output en de emissies zijn als gevolg van de eigen faciliteiten van de provincie. Onder input valt o.a. energiegebruik. Onder output valt o.a. afvalstoffen. De emissies zijn gekwantificeerd. De input en output zijn kwalitatief beschreven.

Bron: documenten LCA provincie Gelderland

## 4.1.2 Resultaten circulair inkopen

In deze paragraaf laten we, naast de door ons onderzochte casussen, zien welke inkoop en aanbestedingen zijn gedaan waarbij circulariteit is meegenomen. We maken daarbij onderscheid tussen aanbestedingen voor wegenbeheer en onderhoud en overige inkoop en aanbestedingen. We hebben bij iedere aanbesteding aangegeven welke circulaire strategie is toegepast (zie paragraaf 1.2). In het kader hieronder zijn de gebruikte afkortingen weergegeven. De aanbestedingen die gericht zijn op werken met een verlengde levensduur hebben we gecategoriseerd onder “Reduce” en apart gemarkeerd. Naast de zes circulariteitsstrategieën hebben we een categorie “biobased” toegevoegd.

<sup>70</sup> Antwoord op statenvragen over circulair inkopen (PS2017-416)

Deze categorie is erop gericht om minerale en fossiele grondstoffen te vervangen door hernieuwbaar materiaal van biologische oorsprong.

#### Afkortingen circulaire strategieën

- R1 = Refuse&rethink
- R2 = Reduce (\*Verlengen levensduur)
- R3 = Reuse
- R4 = Repair& remanufacture
- R5 = Recycle
- R6 = Recover

#### Resultaten van circulair inkopen bij wegenbeheer en onderhoud

Op verzoek van de rekenkamer heeft de provincie een lijst met circulaire toepassingen geleverd. In tabel 11 zijn de voorbeelden opgenomen die te maken hebben met het wegenbeheer en onderhoud.

**Tabel 11: Inkoop- en aanbesteding wegenbeheer en onderhoud**

Naam	jaar	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Bio-based
Funderingen						x		
Grondbalans						x		
Sealen (LVOv <sup>71</sup> ) kritische deklaag	Vanaf 2012		x*					
Sealen (LVOv) rood asfalt	2019		x*					
SMA-NL 8G+ <sup>72</sup>	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

<sup>71</sup> Bij het sealen wordt een dunne 'spray' op het asfalt aangebracht die de levensduur van open deklagen verlengt.

<sup>72</sup> SMA NL 8G+ is een door de provincie Gelderland ontwikkelde type geluidsreducerend asfalt met een langere levensduur.

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

GS stelden bij de uitvoeringsagenda als doel om, uiterlijk in 2020, bij groot onderhoudprojecten vijf projecten te selecteren waarbij de provincie stuurt op circulaire aspecten (zie paragraaf 2.1.2). Uit de tabel blijkt dat het beoogde resultaat in 2020 is gehaald.

Bij een aantal van de circulaire toepassingen geeft de provincie aan dat ze al jaren worden toegepast, zoals de grondbalans, funderingen en het toepassen van een specifieke soort asfalt (SMA-NL 8G+). In de door ons onderzochte casussen voor groot onderhoud die aan de hand van een RAW-bestek zijn aanbesteed (technisch gespecificeerd) zien we dit terug. Grondbalansen zijn aanwezig, voor de funderingen wordt in het bestek menggranulaat (gebroken puin) geëist en voor geluidsreducerend asfalt wordt SMA-NL 8G+ voorgeschreven.

### Resultaten van inkoop en aanbesteding voor het Gelders huis

Op verzoek van de rekenkamer leverde de provincie een lijst circulaire oplossingen door circulair inkopen. In tabel 12 zijn de voorbeelden opgenomen die voortvloeien uit het interne Klimaatplan (Code Groen) en de realisatie van het Gelders Huis.

**Tabel 12: Resultaten van circulair inkopen voor het Gelders Huis**

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

De optimalisering van de afvalscheiding in het Gelders huis en de circulaire sloop van Rijnstate is door ons onderzocht. We zagen dat de provincie de optimalisering van de afvalscheiding uitvoert door de ontwikkeling in de hoeveelheid afval te volgen en met de inzamelaar afspraken te maken over reductie. Bij de circulaire sloop van Rijnstate is aandacht geweest voor het hergebruik van vrijkomende materialen (zie paragraaf 3.2).

### 4.1.3 Delen van kennis en praktijkervaring

GS hebben ten aanzien van kennis delen voor 2020 de onderstaande beoogde resultaten benoemd.

#### Beoogde resultaten 2020 'zelf het goede voorbeeld geven'

- Samenwerkingsafspraken EU Green Capital Nijmegen 2018.
- Samenwerken in City Deal Gelrestad en City Deal CleantechRegio.

Door het programma Circulaire Economie zijn inkoop sessies voor gemeenten georganiseerd. Stichting KiEMT heeft dit uitgevoerd. Er zijn twee à drie sessies geweest over inkoop en aanbesteding bij ca. 10 gemeenten. Volgens de geïnterviewden zijn er grote verschillen in de aandacht voor het thema circulariteit bij gemeenten.

De provincie startte een samenwerking op het gebied van inkoop met de gemeenten uit de regio Arnhem-Nijmegen. Met de gemeenten uit de Regio Arnhem-Nijmegen is een intentieovereenkomst gesloten op basis waarvan gezamenlijk kan worden ingekocht. Dit is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin bijvoorbeeld staat dat straatstenen gezamenlijk worden ingekocht. De gemeenten Arnhem, Nijmegen en Zevenaar stellen zich actief op. Vertegenwoordigers van deze gemeenten en de provincie stelden een stuurgroep Circulaire Economie in.

Kennis delen over circulair inkopen in het algemeen gebeurt volgens geïnterviewden in het Interprovinciaal Inkoop Platform (IIP). Kennis bij het projectteam Code Groen wordt vergaard via het eigen netwerk. Geïnterviewden noemden contacten met de gemeente Amsterdam en de TU Delft.

Kennis delen over circulair aanbesteden bij wegenbeheer en onderhoud gebeurt volgens de geïnterviewden op verschillende manieren.

- Via congressen, symposia en lezingen zoals Bouw Circulair SKAO, Silent Roads, Asfaltdag, WOW, ENE en minicongressen van de Provincie Gelderland met het thema Circulaire Economie.
- Via het platform Duurzaam GWW en het netwerk van Code Groen (met o.a. gemeente Amsterdam en de TU Delft).
- Via het asfaltimpulsprogramma. Met de gezamenlijke provincies wordt met de gehele branche kennis gedeeld over duurzaam asfalt.

- Via interprovinciale werkgroepen en vakberaden. Een voorbeeld is het Vakberaad Beheer en Bouw, bestaande uit vertegenwoordigers van alle provincies. Duurzaamheid en circulariteit zijn daar de belangrijkste gespreksonderwerpen. Ideeën en standaarden die uit dit vakberaad voortkomen worden ook via het CROW<sup>73</sup> gedeeld. Het CROW is een kennisplatform voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer, aanbesteden en contracteren. Een ander voorbeeld is het Interprovinciaal Inkoop Platform (IPP). In IPP wordt gestart met een bestuurlijke opdracht Circulair Inkopen, waar Gelderland tot de trekkers behoort.

Geïnterviewden geven aan dat de afstemming met andere overheden ook de uniformiteit van overheidsuitvragen bevordert. In de aanbestedingsdocumenten van de casussen is te zien dat voorbeelden van Rijkswaterstaat zijn gebruikt.

## 4.2 Effecten van circulair inkopen

### Norm

- De provincie bereikt met haar inzet op circulariteit aantoonbaar maatschappelijke effecten.

### Bevindingen

- Het zicht op de maatschappelijke effecten richt zich op het effect van het interne Klimaatplan (Code Groen) in termen van CO<sub>2</sub>-reductie, energiereductie en afvalreductie.
- De provincie is enkele initiatieven gestart om het inzicht in effecten op het grondstoffengebruik verder te verbeteren.
- Met het gebruik van het instrument MKI bij aanbesteding van asfaltvervanging wijst de provincie de gewenste ontwikkelrichting aan. Er zijn genoeg inschrijvers die kunnen voldoen aan de vraag van de provincie om asfalt te leveren met een lager grondstoffengebruik.

### Effecten circulair inkopen

Het beleid voor circulaire economie bevat geen afzonderlijke doelstelling voor de maatschappelijke effecten voor circulair inkopen. Bij circulair inkopen ontbreken uniforme meetmethodieken en eenduidige terminologie. GS communiceerden dit naar aanleiding van statenvragen aan PS (zie paragraaf 4.1.1).

De provincie beschikt niet over een monitoringssysteem waarbij het effect van het circulair inkopen op het grondstoffengebruik in de volle breedte wordt gemeten. De provincie houdt wel structureel bij wat de effecten zijn van het interne klimaatplan (Code Groen) in termen van CO<sub>2</sub>-reductie. Hierover wordt per kwartaal gerapporteerd aan het management. Twee thema's uit het interne klimaatplan zijn relevant voor

<sup>73</sup> De naam CROW is oorspronkelijk een afkorting van Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. De naam dekt de lading niet meer sinds de organisatie steeds meer als kennisplatform werkt. Daarom is CROW niet langer een afkorting, maar een eigenaam.



circulaire economie; afval en leveranciers. De monitoring komt voort uit de certificering voor de CO<sub>2</sub>-prestatieladder. Vanwege deze certificering wordt de provincie regelmatig ge-audit op CO<sub>2</sub>-prestaties. Volgens geïnterviewden berekent de projectorganisatie Code Groen wat de CO<sub>2</sub>-reductie is bij uitgevoerde aanbestedingen voor leveringen en diensten. Hierdoor kunnen verschillen gesignaleerd worden tussen de aangeboden CO<sub>2</sub>-reductie en de daadwerkelijk gerealiseerde CO<sub>2</sub>-reductie.

Volgens een rapportage over 2019 bedroeg de uitstoot van CO<sub>2</sub> van de provinciale organisatie in 2019, 4.294 ton CO<sub>2</sub>, exclusief de aanbestede werken. Uit een rapportage over het jaar 2019 zijn in tabel 13 de volgende effecten bekend over de onderdelen afval en leveranciers. In de rapportage ontbreken de waarden voor het referentiejaar 2018. Daarom is de uitstoot in 2016 uit het Klimaatplan opgenomen in de tabel.

**Tabel 13: CO<sub>2</sub>-reductie in 2019 ten opzichte van 2018 (tonnen)**

	Uitstoot 2016	Reductiedoel 2019	Gerealiseerde reductie
Thema Leveranciers	48	10	28
Thema Afval	271	27	-136

Bron: Klimaatplan interne organisatie (uitstoot) en Interne rapportage Code Groen provincie Gelderland

Bij de cijfers voor het thema leveranciers staat een toelichting. Volgens de provincie komt het stimuleren van CO<sub>2</sub>-neutraler transport van leveranciers op gang, is het aanschaffen van circulaire en energiezuinige goederen in uitvoering en is een aantal experimenten uitgevoerd om extra duurzaam gedrag van leveranciers te belonen.

Bij de cijfers voor het thema afval rapporteert de provincie dat de eigen organisatie succesvol afval in grondstoffen heeft omgezet. Dit is het gevolg van de circulaire oplossingen die in paragraaf 4.1.2 zijn gepresenteerd (o.a. het gebruik van koffiedrap als grondstof door een champignonkweker). De toename van de CO<sub>2</sub> uitstoot door afval is het gevolg van de toename van afval op openbare parkeerplaatsen. Voor het thema afval is gerapporteerd over de bespaarde hoeveelheid afval in kilogrammen. Uit de rapportage blijkt dat de beoogde besparing achterblijft bij de doelen (zie tabel 14).

**Tabel 14: besparing afval (x1.000 kg)**

	Doel 2019	Realisatie
Afval Gelders Huis (exclusief papier)	80	69
Afval steunpunten (exclusief afval parkeerplaatsen en olieafscheidingen)	145	124

Bron: interne rapportage Code Groen provincie Gelderland

#### Initiatieven van de provincie om zicht te krijgen op effect circulair inkopen

Er is informatie beschikbaar over effecten van circulair inkopen en aanbesteden die in het kader van het interne klimaatplan (Code Groen) wordt verzameld. De

geïnterviewden geven verschillende redenen waarvoor meer inzicht in de effecten op het grondstoffengebruik van circulaire toepassingen wenselijk zou kunnen zijn, voor zover dit daadwerkelijk toegevoegde waarde oplevert en doelmatig gerealiseerd kan worden met landelijk draagvlak en uitvoering:

- zicht krijgen op het bereiken van de doelen voor het beleid circulaire economie;
- de mogelijkheid om de effecten van eisen van verschillende beleidsprogramma's (klimaatadaptatie, circulaire economie, de energietransitie, biodiversiteit, schone lucht) ten opzichte van elkaar te kunnen afwegen. De verschillende beleidsprogramma's zorgen volgens geïnterviewden voor een stapeling van eisen die een steeds grotere druk leggen op de uitvoerbaarheid van beleid voor wegenbeheer en onderhoud. Met meer zicht op de effecten vanuit verschillende beleidsprogramma's kan de assetmanager beter onderbouwde keuzes aan de assetowner voorleggen;
- betere raming van de beheerkosten door beter zicht op de levensduur van toegepaste materialen die circulair zijn aanbesteed (zoals beton en asfalt).

Er zijn vier initiatieven genomen die kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer inzicht in de effecten van circulair inkopen.

1. Een trainee werkt aan het inventariseren van alle werkzaamheden met betrekking tot duurzaamheid (Wie doet wat en wat is bereikt?).
2. Deelname aan het platform "Circulair Bouwen 2023" (CB23) om tot betere kwantificering van effecten te komen. Het platform is opgericht om bij te dragen aan de transitie naar een circulaire bouwsector door zich te richten op het opbouwen en delen van kennis, het inventariseren en agenderen van belemmeringen en het opstellen van bouwsector brede afspraken.
3. Deelname aan de Materiaalexpeditie waar overheden en marktpartijen (verenigd in Bouwend Nederland) vertegenwoordigd zijn.
4. Verkenning van het invoeren van een zogeheten Madaster, een kadaster van materialen. De gegevens van het BIM, Bedrijfs- Informatie Management, zouden hierin kunnen worden opgenomen. In het BIM heeft de provincie de eigen materialen geregistreerd.

### Effecten op de markt

Er is geen onderzoek gedaan in hoeverre de markt in Gelderland de omslag maakt naar een meer circulaire economie. Geïnterviewden geven aan dat, voor het bereiken van een circulaire economie, ontwikkelingen op een grotere schaal dan Gelderland nodig zijn.

De gewenste circulariteit vanuit de provincie wordt beperkt door de capaciteiten van de markt. Wanneer de lat te hoog ligt, schrijven aannemers zich niet in. Tegelijkertijd worden volgens geïnterviewden van de provincie de mogelijkheden die marktpartijen kunnen aanbieden nog onvoldoende benut. In de casussen zien we dat de provincie circulaire oplossingen nog vaak in bestekken voorschrijft. Door bij aanbestedingen meer functioneel te specificeren wordt meer ruimte aan marktpartijen geboden om zelf met innovatie te komen. Bij een van de casussen zagen we dat een marktpartij de provincie zelf benadert met een innovatie. De provincie treedt dan op als "launching customer".

Volgens geïnterviewden heeft de markt het werken met het instrument MKI bij het verduurzamen van asfalt omarmd. De gewenste ontwikkelrichting voor de verduurzaming van asfalt is door de provincie duidelijk gemaakt. Dit doet de provincie door in de aanbestedingen vanaf 2018 duurzaam asfalt op te nemen in de bestekken. De provincie merkt dat de MKI-waarden die in de aanbestedingen worden gevraagd voor steeds meer marktpartijen haalbaar zijn. Dat duidt er op dat de MKI-eisen aangescherpt kunnen worden. Dat beeld wordt bevestigd in de door ons onderzochte casussen. Bij de betreffende aanbestedingen schreven zich tussen de zes en negen aannemers in, waarbij veel aannemers in aanmerking kwamen voor een fictieve korting op de aanneemsom op basis van de MKI waarmee zij inschreven.

De provincie Gelderland start met Rijkswaterstaat en drie provincies een zogenoemde “buyergroup”. Met deze andere wegbeheerders gaat de provincie een aanbestedingsstrategie en visie opstellen voor het verduurzamen van de verhardingen. Hiermee willen deze overheden een sterk signaal afgeven aan de markt dat zij zich gaan focussen op het gebruik van MKI. Daarmee krijgen de aannemers meer zekerheid om te gaan investeren in duurzame asfaltmengsels en -molens. Het doel is om zoveel mogelijk andere wegbeheerders hierbij te betrekken. Het plan van aanpak voor de buyergroup wordt naar verwachting in juli 2020 vastgesteld.

# 5 Informatievoorziening PS

*In dit hoofdstuk beschrijven we hoe PS is geïnformeerd over circulair inkopen.*

## Norm

- Provinciale Staten worden periodiek geïnformeerd over de resultaten van circulair inkopen en aanbesteden.

## Bevindingen

- PS is regelmatig geïnformeerd over de resultaten van circulair inkopen via de begroting, jaarstukken en statenbrieven.
- PS hebben zelf actief gevraagd om informatie over de resultaten van circulair inkopen. GS hebben via twee rapportages PS geïnformeerd over de voortgang van het Uitwerkingsprogramma Circulaire Economie.
- De informatie aan PS gaat vooral over activiteiten van GS en de belemmeringen die GS ondervinden bij het invullen van de voorbeeldrol.

## 5.1 Informatievoorziening P&C cyclus

In deze paragraaf gaan we in op de informatievoorziening over de resultaten van circulair inkopen en aanbesteden aan PS via de P&C-cyclus. We beperken ons in deze rapportage tot informatie over de voorbeeldrol bij circulaire economie.

In de begroting van 2017 staat bij het programma Regionale Economie als doel dat Gelderland koploper is in de circulaire economie en de innovatieve transitie. In de begroting van 2018 en 2019 ontbreken doelen voor circulaire economie. In de begrotingen zijn wel acties opgenomen die verwijzen naar de voorbeeldrol van de provincie. Circulair inkopen staat in alle begrotingsjaren 2017 tot en met 2019 genoemd. In de jaarstukken is geen informatie opgenomen over de effecten van het beleid voor circulaire economie. Wel is gerapporteerd over wat de provincie heeft gedaan op het gebied van de eigen voorbeeldrol bij Circulaire economie. In alle jaren voerde de provincie activiteiten uit om de eigen voorbeeldrol vorm te geven en is PS daarover via

de jaarrekening geïnformeerd. Volgens de provincie zijn de belangrijkste projecten in het jaarverslag opgenomen. In de voortgangsrapportages over de Uitvoeringsagenda Circulaire Economie, die circa 60 projecten en initiatieven bevat, is uitgebreider gerapporteerd (zie paragraaf 5.2). In tabel 15 zijn de activiteiten uit de begrotingen en de informatie daarover uit de jaarverslagen weergegeven.

**Tabel 15: Informatievoorziening begrotingen en jaarverslagen voorbeeldrol circulaire economie**

Jaar	Wat gaat de provincie doen?	Wat heeft de provincie gedaan?
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Circulair inkopen met de vijf grootste werkgevers in Gelderland. In 2017 zet de provincie hiervoor de eerste stappen.</li> <li>• Waar mogelijk geeft de provincie het goede voorbeeld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In de N338 is een kilometer weg aangelegd met 93% gerecycled asfalt. Daarnaast investeerde de provincie in ledverlichting, duurzame verkeersregelinstallaties en duurzame geleiderails.</li> <li>• De provinciale gebouwen Rijnstate en Prinsenhof B zijn op een duurzame wijze gesloopt met een hergebruik van respectievelijk 70% en 80%.</li> <li>• In het vergunningenbeleid is ruimte gemaakt voor het hergebruik van slib door waterzuiveringen (EURAL-codes).</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie geeft het goede voorbeeld door zoveel mogelijk circulair in te kopen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruim 60 projecten zijn uitgevoerd om de circulaire economie in Gelderland aan te jagen. Om het goede voorbeeld te geven, neemt de provincie circulariteit standaard mee in het beheer en onderhoud van wegen.</li> <li>• Vanuit de European Green Capital Nijmegen heeft de provincie een circulaire estafette georganiseerd langs gemeenten om circulaire projecten te belichten.</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie neemt circulariteit gericht en concreet mee in aanbestedingen en concessies.</li> <li>• De provincie stimuleert circulair inkopen bij alle 51 gemeenten door masterclasses en seminars.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft circulariteit meegenomen in het beheer en onderhoud van wegen. Voorbeelden daarvan zijn: het wegdek van de N796 Leuvenumseweg is vervangen door geluidsreducerend circulair asfalt, de N804 heeft een gesealde deklaag gekregen inclusief rode fietsstroken, naast de N816 is cementloos bermbeton gebruikt, op de A325 is de geleiderail gerenoveerd in plaats van nieuwe materiaal te gebruiken.</li> <li>• De provincie heeft biobased bermplanken, hectometerborden en fietsbewijzeringen geplaatst.</li> <li>• Via Kiemt heeft de provincie masterclasses circulair inkopen georganiseerd voor gemeenteambtenaren in de regio's Cleantech en Arnhem-Nijmegen.</li> </ul>

Bron: begrotingen 2017, 2018, 2019 jaarstukken 2017, 2018, 2019 provincie Gelderland

Over alle begrote activiteiten is in het jaarverslag verantwoording afgelegd. Er is daarop een uitzondering. Van de activiteit uit de begroting 2017 om met de vijf grootste

werkgevers in Gelderland circulair te gaan inkopen en daarvoor in 2017 de eerste stappen te zetten, is in jaarrekening over 2017 niets teruggekoppeld. Volgens de provincie hebben twee inkoop sessies met de grote gemeenten, Radboud UMC en Rijnstate geen vervolg gekregen omdat het inkoopproces van een groot ziekenhuis (bv medicijnen) toch wezenlijk blijkt te verschillen van een grote gemeente (bijvoorbeeld voor het onderhoud van wegen). Door de contacten is volgens de provincie het netwerk versterkt en is er kennis en ervaring gedeeld door de inkopers.

## 5.2 Informatievoorziening door statenbrieven

PS zijn geïnformeerd door middel van een statenbrieven, voortgangsrapportages en door beantwoording van statenvragen. In tabel 16 zijn ze in chronologische volgorde gezet.

**Tabel 16: Informatievoorziening in chronologische volgorde**

Nr.	Type	Datum	Onderwerp
1.	Statenbrief	Januari 2016	Reactie GS op motie 15M59 <sup>74</sup>
2.	Statenbrief	Juli 2016	Toezening rapportage CO <sub>2</sub> -voetafdruk <sup>75</sup>
3.	Beantwoording statenvragen	September 2017	Informatie over circulair inkopen door de provincie Gelderland en het Gelderse bedrijfsleven <sup>76</sup>
4.	Beantwoording statenvragen	Oktober 2017	Beantwoording vragen over circulaire economie <sup>77</sup>
5.	Beantwoording statenvragen	December 2017	Beantwoording vervolgvragen over circulaire economie <sup>78</sup>
6.	Statenbrief	April 2018	Mogelijkheden en belemmeringen bij het streven naar een circulaire economie <sup>79</sup>
7.	Voortgangsrapportage	April 2018	1e Voortgangsrapportage uitvoeringsagenda Circulaire economie <sup>80</sup>
8.	Voortgangsrapportage	Maart 2019	2e Voortgangsrapportage uitvoeringsagenda Circulaire economie <sup>81</sup>

Hieronder hebben we de verstrekte informatie aan PS geclusterd in drie thema's.

- Activiteiten van de provincie
- Belemmeringen
- Informatie over effecten

<sup>74</sup> Stand van zaken motie 59 de groene kracht van Gelderland: een voorbeeldige overheid (PS2016-55)

<sup>75</sup> Toezening van de definitieve rapportage over de Co2 voetafdruk van de provinciale

organisatie in het kader van Motie 59: de groene kracht van Gelderland: een voorbeeldige overheid (PS2016-541)

<sup>76</sup> Beantwoording schriftelijke Statenvragen statenleden Kerris en Spoelstra (PvdA) over circulair inkopen (PS2017-416)

<sup>77</sup> Beantwoording schriftelijke vragen over circulaire economie (PS2017-594)

<sup>78</sup> Beantwoording statenvragen circulaire economie (PS2017-818)

<sup>79</sup> Belemmeringen en mogelijkheden circulaire economie (PS2018-223)

<sup>80</sup> Bijlage bij Statenbrief over belemmeringen en mogelijkheden circulaire economie (PS2018-223)

<sup>81</sup> Via mededelingenbrief van GS van 12 maart 2019 onder de aandacht van PS gebracht.

### Informatievoorziening over activiteiten van de provincie

In drie statenbrieven (nummers 1,3,4) en twee voortgangsrapportages rapporteren GS over activiteiten om vorm te geven aan de voorbeeldrol van de provincie. Daarbij wordt de meeste informatie verstrekt over activiteiten in relatie tot wegenbeheer en onderhoud. Het gaat om de volgende activiteiten:

- onderzoek naar kansen voor duurzaamheid in alle trajectverkenningen van trajectprogrammering;
- doorontwikkeling van het ambitieweb Duurzaam GWW;
- aanleg een kilometer weg met 93% gerecycled asfalt in de N338;
- investering in led verlichting, duurzame verkeersregelinstallaties en duurzame geleiderails;
- de inzet van maximale circulariteit in vijf GWW projecten die in 2019 worden uitgevoerd.

Twee andere activiteiten hebben betrekking op het Gelders Huis. Het gaat daarbij om het duurzaam slopen van gebouw Rijnstate en Prinsenhof B en het hergebruik van materiaal in het nieuwe provinciehuis. Daarnaast wordt in statenbrieven gemeld dat een bestuurlijke bijeenkomst over duurzaam inkopen voor andere overheden is georganiseerd en dat in het In het vergunningenbeleid ruimte is gemaakt voor de verwerking van slib door waterzuiveringen (EURAL-codes).

In de twee voortgangsrapportages beschrijven GS per actielijn de voortgang van de uitvoeringsagenda. De gerapporteerde voortgang van de actielijn 'het goede voorbeeld' is per 31 december 2017 42% en per 31 december 2018 93%. Deze percentages zijn gebaseerd op een beoordeling van de projectleiders over de voortgang van de 60 activiteiten uit de Uitvoeringsagenda Circulaire Economie.

### Informatievoorziening over belemmeringen bij circulair inkopen

Op drie momenten (nummers 4, 6,7) hebben GS informatie verstrekt over belemmeringen en knelpunten bij de invulling van de voorbeeldrol van de provincie. Het gaat om de volgende belemmeringen.

- *Aanbestedingsregels en -beleid.* Wanneer GS de circulaire lat hoger willen leggen dan de markt aan kan, sluiten GS teveel partijen uit waardoor de marktwerking in het gedrang kan komen (wat wettelijk niet mag). Massa maken in de opdrachtverlening is beperkt niet mogelijk omdat het MKB voldoende kansen moet hebben om mee te dingen. GS geven aan dat, voor zover binnen de invloedssfeer en ambities van de provincie, zij actief zal lobbyen voor aanpassing van regelgeving.
- *Budgetten.* De huidige meerjarige begrotingssystematiek voor infrastructuur heeft beperkt budget voor een select aantal pilots. Voor een daadwerkelijke opschaling van deze pilots naar grootschalige uitrol is dit budget niet bedoeld. Binnen de budgettaire mogelijkheden selecteren GS daarom een aantal projecten, waarbij materiaal en grondstoffen een grote rol spelen. In deze projecten gaan GS specifieke innovaties stimuleren.
- *Verschillen en ontwikkelingen in definities, methodieken, modellen* over wat circulair is. Dat maakt een betrouwbare keuze maken lastig.

- *Verschillende eisen van opdrachtgevers.* Een aanbod doen kan voor marktpartijen te tijdrovend en te kostbaar zijn in verhouding tot de waarde van de opdracht.
- *Onbekendheid.* Circulair grondstoffengebruik in de wegenbouw wordt nog vaak gezien als iets extra's. De vooronderstelling is dat circulair grondstoffengebruik in de wegenbouw duurder is. Het inzetten op een circulaire economie in de volle breedte is nog geen alledaagse bezigheid en vraagt om het durven nemen van risico's waarvan de impact soms nog onbekend is.

#### Informatie over effecten

GS geven een toelichting op een rapportage over de CO<sub>2</sub>-voetafdruk van de provinciale organisatie (nummer 2). De rapportage geeft voor verschillende werkgebieden inzicht in de CO<sub>2</sub>-voetafdruk. De hoofdconclusie van de rapportage is dat de provinciale organisatie een CO<sub>2</sub>-voetafdruk heeft van 53.500 ton (peiljaar 2014). Wanneer aanleg en onderhoud van wegen buiten beschouwing wordt gelaten dan zou de voetafdruk neerkomen op 11.100 ton.



# Bijlage 1: Bronnen

## Documenten Provincie Gelderland

- Circulaire Atlas Gelderland (juli 2019)
- Assetmanagementplan Verhardingen 2018-2022
- Provincie Gelderland (augustus 2018), Notitie Circulaire economie in de afdelingen UW en BOW
- Beleidskader Economie( PS2016-385)
- Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (PS2018-712)
- Motie 15M59 De groene kracht van Gelderland
- Klimaatinitiatief provincie Gelderland (PS2018-39)
- Nota infrastructurele kapitaalgoederen (PS2016-600)
- Statenbrief Stand van zaken Motie59 de groene kracht van Gelderland, een voorbeeldige overheid (PS2016-55)
- Statenbrief Rapport Klimaatafdruk van de provinciale organisatie 2014 (PS2016-541)
- Statenvoorstel Beleidskader Economie, Werken aan de economie van de toekomst (PS2016-385)
- Amendement 16A16, Beleidskader economie eiwitten
- Statenbrief Groene Groei voor Gelderland, uitwerking circulaire economie (PS2016-802)
- Statenvoorstel Groot onderhoud A348 en motie 18M38 (PS2019-471)
- Interne rapportage Code Groen provincie Gelderland
- Rapport CO<sub>2</sub>-Prestatieladder 2019, niveau 3 (versie 24 februari 2020)
- Rapport CO<sub>2</sub>-Prestatieladder 2019, niveau 5 (versie 14 augustus2020)
- Plan van Aanpak Verduurzamen Verharding (concept januari 2020)
- Statenbrief antwoord op schriftelijke vragen over circulair inkopen (PS2017-416)
- Statenbrief antwoord op schriftelijke vragen over Circulaire economie (PS2017-594)
- Statenbrief antwoord op statenvragen over Circulaire economie (PS2017-818)
- Weg met de wegwerpeconomie, een jaar na de start
- Weg met de wegwerpeconomie, twee jaar na de start
- Statenbrief Belemmeringen en mogelijkheden circulaire economie (PS2018-223)
- Motie 18M87 Circulaire economie (PS2018-599)

- Statenbrief Nieuwe aanpak circulaire economie (PS2019-749)
- GS besluit Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid en derde wijziging Beleidsregels aanbesteding Gelderland, Zaak 2015-000838
- Beleidsregels voor aanbesteding Gelderland 2013, Gepubliceerd 28-10-2016 in Provinciaal Blad 2016 nr.5881
- Klimaatplan interne organisatie Provincie Gelderland (september 2018)
- Begrotingen 2017, 2018, 2019 en 2020 provincie Gelderland
- Jaarstukken 2017, 2018 en 2019 provincie Gelderland
- Gelderse Omgevingsvisie en -verordening 2018 (PS2018-712)
- Provincie Gelderland (januari 2020), Plan van Aanpak Verduurzamen Verharding
- Coalitieakkoord 2015-2019 Ruimte voor Gelderland (PS2015-285)
- Coalitieakkoord Samen voor Gelderland (PS2019-462)
- Assetmanagementplan 2018-2022
- Ambitieweb Duurzaam GWW, versie 23 januari 2020

### Overige documenten

- G. Schweitzer (mei 2020), Factsheets circulariteit casussen groot onderhoud.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019), Circulaire economie in kaart
- Planbureau voor de Leefomgeving (2020), Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie
- RIVM(2020), Effect meten van circulair inkopen
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (februari 2019), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023
- Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), 2016-2020
- Rekenkamer Oost-Nederland (februari 2016), Grip op groot onderhoud.
- Rekenkamer Oost-Nederland (januari 2020), Nota van Bevindingen Groot onderhoud wegen en kunstwerken, blz. 14
- Stuurgroep Duurzaam GWW (Maart 2019), Advies Duurzaam GWW aanbesteden

### Webpagina's

- <https://vng.nl/artikelen/de-maatschappelijke-opgaven-van-het-ibp>, geraadpleegd 31 januari 2020
- <https://www.skao.nl/news/Circulair-inkopen-heeft-effect,-ook-met-de-CO2-Prestatieladder-6754> geraadpleegd 19-2-2020
- <https://www.skao.nl/wat-is-de-ladder>
- <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzame-aanpak-grond-weg-en-waterbouw-gww>, geraadpleegd 23 april 2020
- <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzaam-gww-20>, geraadpleegd 27 maart 2020
- <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaart/wat-is-verschil-tussen-inkopen-europees-aanbesteden>
- <https://www.gelderland.nl/Overzicht-provinciale-wegen/Overige-wegeninformatie/trajectprogrammering.html>, geraadpleegd 2 juni 2020
- <https://www.iampro-portaal.nl/Assetmanagement-kennis/Wat-is-assetmanagement/>, geraadpleegd 5 juni 2020
- <https://www.gelderland.nl/De-provincie-als-organisatie/Provincie-Gelderland-als-duurzame-organisatie.html>

### Geïnterviewden provincie Gelderland

- Dhr. P. van Riswijk, beleidsmedewerker strategie en innovatie, afdeling Beheer en Onderhoud, team Duurzaam Beheer Wegen
- Mevr. A. Kramer, Teammanager afdeling Uitvoeren Werken, Team Ontwerp en Realisatie Werken
- Mevr. I. Remmits, Strategisch Inkoper, afdeling Fin/Inkoop
- Mevr. E. Martijn, duurzaamheidsadviseur en Algemeen Directeur Firm of the Future BV
- Dhr. H. Kersten, Coördinator Duurzaamheid team UW/ABG en Specialist verhandingen team BOW/ABW
- Dhr. W. Schans, kostenmanager, afdeling Uitvoering Werken, team ABG
- Dhr. P. Blanken, Teammanager Projectmanagement- & Concessiebeheer, afdeling Uitvoering Werken.
- Dhr. W. Huntink, programmaleider circulaire economie
- Mevr. W. Groothedde, Manager team Aanbesteding, Bouwrechtelijke en Grondzaken (ABG), afdeling Uitvoering Werken

# Bijlage 2: Onderzoeksaanpak

## Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre draagt de voorbeeldrol die de provincie nastreeft via de inkoop en aanbesteding van producten en diensten bij aan de gestelde doelen voor een circulaire economie?

## Onderzoeksvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden hebben we de volgende onderzoeksvragen opgesteld.

### Beleid

1. Welke kaders stellen PS voor het thema circulaire economie?
2. Hoe zijn de gestelde kaders geoperationaliseerd voor het circulair inkopen en aanbesteden?
  - a. Op welke wijze zijn de ambities van de provincie voor een circulaire economie vertaald in het (inkoop- en aanbestedings)beleid?
  - b. Op welke wijze is in -eventuele- aanvullende richtlijnen voor de uitvoering van inkoop- en aanbestedingstrajecten aandacht voor circulaire economie?

### Uitvoering

3. Hoe is het proces van (circulair) inkopen en aanbesteden georganiseerd?
4. Hoe wordt circulariteit meegewogen bij inkoop en aanbestedingen?
  - a. Hoe wordt afgewogen of/hoe circulaire economie wordt meegenomen in een inkoop- of aanbestedingsvraag?
  - b. Hoe wordt gebruik gemaakt van kennis van marktpartijen, kennisinstellingen en medeoverheden?
  - c. Hoe wordt circulaire economie meegewogen bij het beoordelen van het aanbod van marktpartijen?
5. Hoe worden inkoop- en aanbestedingstrajecten waarbij circulariteit is meegenomen geëvalueerd?

6. Hoe wordt kennis over het circulair inkopen en aanbesteden gedeeld met andere partijen?

#### Monitoring

7. In hoeverre heeft de provincie inzicht in de mate waarin inkoop en aanbesteding circulair plaatsvindt?
  - a. In hoeverre heeft de provincie zicht op het aantal inkopen en aanbestedingen waarin circulair wordt meegenomen?
  - b. In hoeverre heeft de provincie zicht in welke mate circulariteit in deze inkopen en aanbestedingen is meegenomen?
  - c. In hoeverre heeft de provincie zicht op het realiseren van circulariteit na de gunning?

#### Resultaten en effecten

8. Hoe groot is het aandeel van het inkopen en aanbesteden dat bijdraagt aan circulaire economie?
  - a. Wat is de totale omvang van alle inkopen en aanbestedingen?
  - b. Bij welke inkopen en aanbestedingen is circulaire economie zichtbaar meegenomen?
  - c. Bij welke inkopen en aanbestedingen is circulaire economie zichtbaar na gunning in de uitvoering?
  
9. Welke maatschappelijke effecten worden met circulair inkopen en aanbesteden bereikt, bijvoorbeeld bij het beperken van de hoeveelheid gebruikte grondstoffen?

#### Informatievoorziening

10. In hoeverre zijn PS geïnformeerd over circulair inkopen en aanbesteden?

#### **Normenkader**

Voor het opstellen van het normenkader is gebruik gemaakt van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar maatschappelijk verantwoord inkopen, de tekst van de Green deal GWW 2.0 en de factsheet “Kader voor circulair inkopen”.

**Tabel 17: Normenkader**

Thema	Vraag	Norm
Beleid	1	Er is een door PS vastgesteld kader voor circulaire economie.
	2.	Het streven naar circulaire economie is onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en eventuele aanvullende richtlijnen voor de uitvoering.
Uitvoering	3.	N.v.t. <sup>82</sup>
	4	De gemaakte afwegingen of en hoe circulair wordt ingekocht of aanbesteed zijn navolgbaar en transparant.

<sup>82</sup> Over de interne organisatie van het circulair inkopen en aanbesteden nemen we geen normen op. Circulair inkopen en aanbesteden heeft gevolgen voor de interne organisatie en vraagt ook om een cultuuromslag. Omdat de transitie van lineair inkopen naar circulair inkopen ingrijpend is, wordt er nog volop geëxperimenteerd. Daarom is het op voorhand niet zinvol om de huidige werkwijze te toetsen aan normen.

		Er wordt bij de afweging circulair in te kopen en aan te besteden waar nodig gebruik gemaakt van kennis bij kennisinstellingen, medeoverheden en marktpartijen. Waar mogelijk worden duidelijke eisen voor circulariteit gesteld. De eisen voor circulariteit worden toegepast bij het beoordelen van het aanbod van marktpartijen.
	5.	Er is aandacht voor evaluatie bij het circulair inkopen en aanbesteden.
	6.	De provincie spant zich in om praktijkervaringen te delen met andere partijen
Monitoring	7.	De provincie monitort de realisatie van het circulair inkopen en aanbesteden.
Resultaten en effecten	8.	Afspraken over circulariteit worden in de realisatie, na de gunning, nagekomen.
	9.	De provincie bereikt met haar inzet op circulariteit aantoonbaar maatschappelijke effecten.
Informatievoorziening	10.	Provinciale Staten worden periodiek geïnformeerd over de resultaten van circulair inkopen en aanbesteden.

*Bronnen: Algemene Rekenkamer (juni 2017), Op zoek naar inzicht in maatschappelijk verantwoord inkopen, Green deal Duurzaam GWW 2.0, PIANOo (2015), Een kader voor circulair inkopen.*

## Methoden

In tabel 18 geven we per onderzoeksvraag aan met welke onderzoeksmethodiek en bronnen we de onderzoeksvragen willen beantwoorden.

**Tabel 18:Methoden**

Thema	Onderzoeksvragen	Methode
Beleid	1,2	We analyseren relevante convenanten en provinciale beleidsdocumenten We spreken met betrokkenen van de provincie.
Uitvoering	3,4,5,6	We brengen de provinciale organisatie voor inkopen en aanbesteden o.a. in kaart door gesprekken met betrokkenen. Onder andere op basis van casussen en gesprekken met betrokkenen gaan we na in hoeverre de inkoop en aanbesteding voldoet aan de criteria die volgen uit het beleid voor circulaire economie.
Monitoring, resultaten en effecten	7,8,9	We vragen de provincie om informatie over de resultaten en effecten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
Informatievoorziening PS	10	We bekijken de informatie in P&C-documenten, brieven van GS, bijeenkomsten met PS en eventuele andere bronnen.

### Selectie casussen

Voor het casusonderzoek hebben we vijf casussen geselecteerd. Vanwege de impact op grondstoffengebruik i.r.t. taken provincie hebben drie daarvan betrekking op het groot onderhoud van wegen en twee op andere provinciale taken. We hebben casussen geselecteerd waarbij er een aanwijzing was dat er circulaire aspecten zijn meegenomen. De selectie is gebaseerd op de lijsten met circulaire toepassingen die door de provincies zijn aangeleverd. We hebben voor vergelijkbare aanbestedingen bij de twee provincies gekozen om het leereffect te vergroten. Het werk, de levering of de dienst is, zoveel als mogelijk, recent in uitvoering/geleverd en uitgevoerd door verschillende aannemers. Wanneer er meerdere wegenprojecten in aanmerking komen voor selectie, dan hebben de projecten met het hoogste inschrijvingsbedrag gekozen. We nemen aan dat dit de omvangrijkste projecten zijn en daarmee de grootste impact hebben op het beperken van grondstoffengebruik.

### Beoordelingskader casussen

De casussen zijn beoordeeld aan een vooraf opgesteld beoordelingskader. Voor de beoordeling van de wegenprojecten is een expert ingeschakeld.

**Tabel 19: Beoordelingscriteria casussen**

Vraagstelling	Beoordelingscriterium
Is voldoende duidelijk hoe de beoogde gunning bijdraagt aan de (provinciale) doelen voor duurzaamheid of circulariteit?	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het inkoopstartformulier of inschrijvingsleidraad wordt verwezen naar de provinciale doelen voor circulaire economie of duurzaamheid en de bijdrage daaraan.</li> <li>DGWW<sup>83</sup>: Opdrachtgevers gebruiken de gezamenlijk te formuleren parameters of prestatie-indicatoren, gerelateerd aan de vastgestelde duurzaamheidsthema's van de Aanpak Duurzaam GWW bij hun GWW-projecten (de 12 thema's uit de Omgevingswijzer/Ambitieweb).</li> </ul>
Is circulariteit als (sub)gunningscriterium opgenomen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>DGWW: Opdrachtgevers nemen relevante en objectieve prikkels op in hun offerte-uitvraag (onder meer selectie- en/of gunningscriteria) voor het belonen van duurzame inspanning en duurzaam resultaat in hun inkooptrajecten, zoals bijv. de CO<sub>2</sub>-prestatieladder en DuboCalc.</li> <li>DGWW: Bij voorkeur wordt gewerkt met een uniform en doelmatig instrumentarium. Het huidige instrumentarium omvat in elk geval de Omgevingswijzer, Ambitieweb, DuboCalc en de CO<sub>2</sub>-prestatieladder. De toepassing van de instrumenten is projectafhankelijk. bijv. door het opnemen MKI, CO<sub>2</sub>-prestatieverklaring, eisen aan hergebruik</li> </ul>
Wordt in de uitvraag rekening gehouden met circulariteit tijdens de gehele levensduur van het project?	<ul style="list-style-type: none"> <li>DGWW: Opdrachtgevers nemen bij het beoordelen van de duurzaamheid in de verschillende fasen van een GWW-project, de gehele levensduur van dat GWW-project in zijn omgeving in beschouwing.</li> </ul>

<sup>83</sup> Norm is gebaseerd op werkwijze en instrumenten uit Duurzaam GWW

Gaan de (sub)gunningscriteria verder dan wat in de markt al gebruikelijk is?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGWW: Opdrachtgevers passen nieuwe richtlijnen en handreikingen voor BPKV-criteria voor duurzaamheid, die worden ontwikkeld in het kader van deze Green Deal Duurzaam GWW 2.0, toe in aanbestedingen van relevante projecten.</li> <li>• Uit de inschrijvingsleidraad wordt duidelijk dat de criteria verder gaan dan de marktstandaard.</li> </ul>
Bevat de uitvraag een extra prikkel voor de aannemer om extra circulaire of innovatie oplossingen aan te bieden?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGWW: De provincies stimuleren de markt om actief te zoeken naar (innovatieve) kansen en mogelijkheden om duurzame meerwaarde in projecten te onderzoeken en realiseren. Zij bieden hiervoor ruimte in hun projecten en programma's.</li> <li>• Extra inspanning van de aannemer wordt beloond, bijv. door een hogere fictieve korting.</li> </ul>
Is navolgbaar hoe circulariteit heeft meegewogen in de gunning?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uit de motivering bij de gunning wordt duidelijk hoe circulariteit is meegewogen.</li> </ul>
Wordt gebruik gemaakt van kennis van de marktpartijen bij het optimaliseren van circulaire oplossingen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGWW: De provincies betrekken vroegtijdig ondernemers, onderwijs- en onderzoekinstellingen, mede-overheden en stakeholders bij projecten.</li> <li>• DGWW: Opdrachtgevers betrekken Opdrachtnemers en stakeholders zo vroeg mogelijk (verkenning, planuitwerking) en structureel in een GWW-project.</li> <li>• DGWW: Opdrachtgevers en Opdrachtnemers onderzoeken gezamenlijk de mogelijkheden en perspectieven van een vroege marktconsultatie en passen deze in GWW-projecten toe.</li> <li>• Bijvoorbeeld door het vooraf organiseren van een marktconsultatie of meer functioneel specificeren.</li> </ul>
In hoeverre zijn de afspraken over circulariteit in de realisatie, na de gunning, nagekomen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volledig/gedeeltelijk/niet.</li> </ul>
Is hiervoor voldoende bewijsvoering voor geleverd door de aannemer?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volledig/gedeeltelijk/niet.</li> </ul>
Is duidelijk hoe de realisatie van het project bijdraagt aan een meer circulaire economie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwalitatief beschreven of kwantitatief uitgedrukt in tonnen grondstoffen reductie?</li> </ul>