

## **Circulaire economie provincie Overijssel**

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 Overijssel**

De voorbeeldrol van de provincie door inkoop en  
aanbesteding

Nota van Bevindingen

*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?.....	12
1.5	Focus van het onderzoek .....	13
1.6	Leeswijzer.....	13
<b>2</b>	<b>Kaders .....</b>	<b>15</b>
2.1	Kaders voor circulaire economie.....	15
2.2	Kaders voor inkoop en aanbesteding.....	25
<b>3</b>	<b>Uitvoering circulair inkopen .....</b>	<b>28</b>
3.1	Organisatie .....	28
3.2	Inkoop en aanbesteding in de praktijk.....	33
3.2.1	Stap 1: Beleid en strategie .....	36
3.2.2	Stap 2: Specificeren van de inkoopbehoefte .....	38
3.2.3	Stap 3: Selecteren leverancier .....	41
3.2.4	Stap 4: Contracteren en contractmanagement.....	44
<b>4</b>	<b>Resultaten en effecten van circulair inkopen .....</b>	<b>46</b>
4.1	Resultaten circulair inkopen .....	47
4.1.1	Monitoring en evaluatie circulair inkopen .....	47
4.1.2	Resultaten circulair inkopen .....	49
4.1.3	Delen van kennis en ervaring .....	51
4.2	Effecten circulair inkopen .....	53
<b>5</b>	<b>Informatievoorziening PS .....</b>	<b>55</b>
5.1	Informatievoorziening P&C cyclus .....	55
5.2	Informatievoorziening via Statenbrieven .....	57
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen.....</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Onderzoeksopzet .....</b>	<b>63</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 stelde het kabinet het programma 'Nederland Circulair in 2050' vast. 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 ondertekenden op 24 januari 2017 de provincies het Grondstoffenakkoord. Het Grondstoffenakkoord vormt de basis voor de zogenaamde transitieagenda's voor de (benodigde versnelling naar een) circulaire economie. Het akkoord benoemt vijf prioritaire thema's waarvoor transitieagenda's zijn opgesteld: Biomassa en voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en Consumptiegoederen.

In de coalitieprogramma's is duidelijk aandacht voor de circulaire economie. Ook uit gesprekken met statenleden blijkt dat het thema circulaire economie interesse heeft. Tegelijkertijd is het een onderwerp dat nog in ontwikkeling is en waar de provincie zoekt naar een invulling en passende rollen. Een rol die de provincies op zich hebben genomen is de voorbeeldrol. Met circulaire inkoop en aanbestedingen proberen zij de markt in beweging te brengen richting een circulaire economie. Door nu onderzoek te doen brengen we in beeld hoe ver de provincies nu staan met hun eigen inzet op 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 provincie Overijssel hanteert een definitie van circulaire economie van het International Resource Panel van de VN:

#### Circulaire economie

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

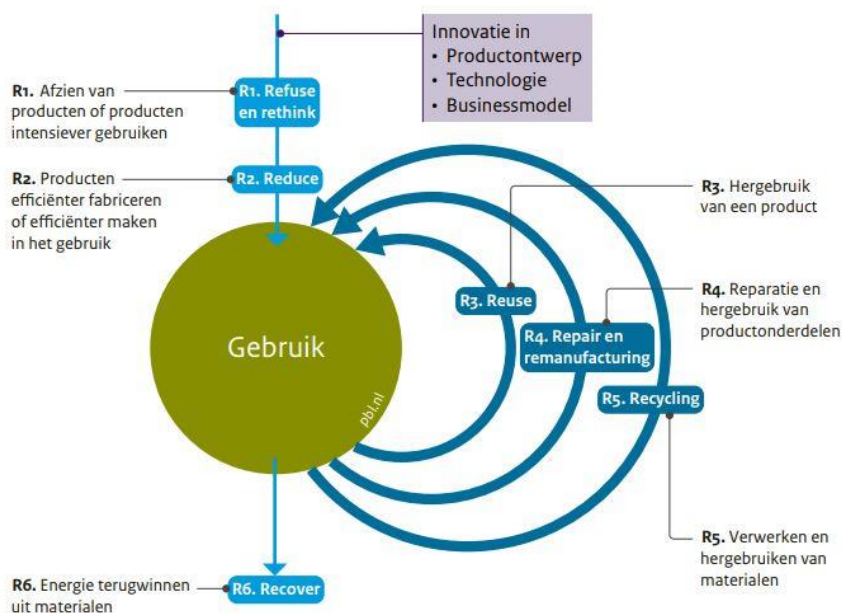
*Bron: International Resource Panel (2018). Re-defining Value – The Manufacturing Revolution. Remanufacturing, Refurbishment, Repair and Direct Reuse in the Circular Economy.*

6

Circulaire economie provincie Overijssel

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).

**Figuur 1: Circulariteitsstrategieën**



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

### Maatschappelijke effecten circulair inkopen

Het RIVM heeft met TNO en milieu-adviesbureau CE Delft een methode ontwikkeld 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 hebben bespaard. Daardoor wordt ook 27.000 ton minder broeikasgas uitgestoten<sup>1</sup>.

Volgens het RIVM wijst onderzoek<sup>2</sup> uit dat innovatief inkopen per saldo meer effect heeft op het ontwikkelen van innovaties met impact dan directe subsidiëring van ontwikkelafdelingen (R&D) van bedrijven. De provincie Overijssel had in 2019 een inkoopvolume van circa € 231 mln., waarvan €101 mln. voor het opwaarderen van de Vechtdalverbinding (N340). € 76 mln. werd in 2019 besteed aan leveringen en diensten, het overige aan werken.<sup>3</sup> In 2019 bestond financieel gezien ongeveer 70% 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.

Bij de faciliteiten voor het provinciehuis is bij de volgende diensten en leveringen rekening gehouden met het grondstoffengebruik bij de aanbesteding:

- Wagenpark
- Afval

<sup>1</sup> <https://www.skao.nl/news/Circulair-inkopen-heeft-effect,-ook-met-de-CO2-Prestatieladder-6754-geraadpleegd-19-2-2020>

<sup>2</sup> RIVM(2020), *Effect meten van circulair inkopen*

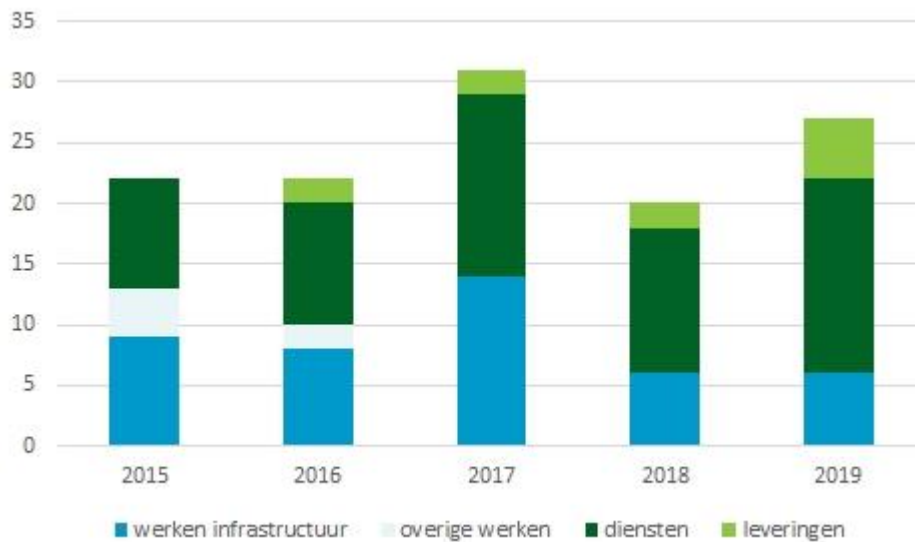
<sup>3</sup> Informatie aangeleverd door de provincie Overijssel.

- Catering en events
- Kleding
- AudioVisuele middelen
- Kantoorartikelen
- Koffie/thee voorziening
- Installaties

Het jaarlijkse inkoopvolume van deze facilitaire voorzieningen bedroeg in 2019 circa € 1 mln. per jaar<sup>4</sup>.

Wanneer we kijken naar het aantal aanbestedingen per jaar (zie figuur 2) dan zien we dat de meeste aanbestedingen betrekking hebben op diensten en dat het aantal leveringen in verhouding tot andere aanbestedingen gering is.

**Figuur 2: Aanbestedingen per jaar (aantal aangekondigde opdrachten)**



Bron: Aankondigingen TenderNed<sup>5</sup>

Bedrijven, organisaties en consumenten in Overijssel gebruiken en consumeren grondstoffen en materialen. Als alle stromen worden opgeteld, resulteert dat in een totaal van 31 Mton/jaar aan grondstoffengebruik. In tabel 1 is het grondstoffengebruik verdeeld per sector<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Informatie provincie Overijssel

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Grondstofstromenanalyse Overijssel



**Tabel 1: Grondstoffengebruik Overijssel (kiloton/jaar)**

sectoren	grondstoffengebruik
Bouw	3.090
Infrastructuur	2.750
Kunststofverwerkende industrie	265
Consumententextiel	16
Veeteelt	≥14.970
Akkerbouw	9.700

Bron: Grondstofstromenanalyse Overijssel 2018 (peiljaar 2016)

Provincies kunnen grondstoffenstromen via het beheer, onderhoud en aanleg van provinciale wegen zelf rechtstreeks beïnvloeden omdat zij wegbeheerder en daardoor opdrachtgever is voor onderhoud. Het grondstoffengebruik van de infrastructurele sector in de provincie Overijssel bedraagt 2.750 kiloton per jaar.<sup>7</sup>

### Rol provincies: het goede voorbeeld geven

Om de doelen voor een circulaire economie te behalen, is het nodig om op een andere manier te gaan ontwerpen, produceren, werken, doen en gebruiken. Voor het behalen van de circulaire doelen zijn provincies afhankelijk van andere partijen zoals gemeenten, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Provincies zien hierbij voor zichzelf verschillende rollen. Enerzijds zetten provincies in op het faciliteren en stimuleren van de transitie. Anderzijds willen provincies ook het goede voorbeeld geven door zelf circulair in te kopen en aan te besteden. Bij het wegenbeheer kan een provincie daar, zoals hierboven geïllustreerd, invloed uitoefenen vanuit haar inkoopkracht.

De provincie Overijssel beheert en onderhoudt 645 kilometer provinciale wegen, 518 kilometer fietspaden en 173 kilometer parallelwegen<sup>8</sup>. Door het aanzienlijke 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.

### Coalitieakkoorden

Het thema circulaire economie is niet nieuw, maar krijgt de laatste jaren in toenemende mate aandacht in de coalitieakkoorden van de provincie Overijssel. De afgelopen twee coalitieakkoorden behandelen circulaire economie onder het thema Economie. Het coalitieakkoord uit 2015, 'Overijssel werkt!', vermeldt dat de coalitie "als stip op de horizon de ambitie heeft om toe te groeien naar een circulaire economie." In het coalitieakkoord uit 2019, 'Samen bouwen aan Overijssel', staat dat de ontwikkeling naar een circulaire economie een van de speerpunten is van het regionaal economisch beleid. Daarnaast wordt innovatie gezien als essentieel voor de groei naar een circulaire economie.

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen provincie Overijssel 2020-2023 (PS/2018/414)

## 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. De provincie Overijssel heeft in haar circulaire economiebeleid de vijf transitieagenda's vertaald naar Regionale Transitieagenda's (RTA's).<sup>9</sup>

### Interbestuurlijke afspraken (IBP)

Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen spraken in februari 2018 af om grote maatschappelijke opgaven gezamenlijk aan te pakken in het zogenoemde Interbestuurlijk Programma (IBP). In het IBP staan negen maatschappelijke opgaven centraal. Eén van die opgaven is de opgave klimaat<sup>10</sup>. De opgave klimaat bestaat uit drie onderdelen:

- energietransitie;
- klimaatadaptie;
- 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 Overijssel 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 daarom een Green Deal afgesloten om de aanpak duurzaam GWW verder te ontwikkelen en te implementeren in organisaties.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Statenvoorstel: Overijssel circulair in 2050 (PS/2018/560)

<sup>10</sup> <https://vng.nl/artikelen/de-maatschappelijke-opgaven-van-het-ibp> (geraadpleegd 31 januari 2020)

<sup>11</sup> <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzame-aanpak-grond-weg-en-waterbouw-gww> (geraadpleegd 23 april 2020)

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

In januari 2017 ondertekende de provincie Overijssel, 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 komen tot oplossingen die voor de hele sector werkzaam en uitvoerbaar zijn. Aan de hand van een twaalfal 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>12</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, energie, de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie en de Nationale klimaatadaptatiestrategie.

### Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI)

Met deze Green Deal Duurzaam GWW 2.0 onderschrijven de deelnemende partijen ook de ambities, doelen en afspraken van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (Manifest MVI). Het Manifest MVI spoort alle deelnemende overheden aan om ambitieuze MVI-doelen te formuleren en deze uit te werken in concrete acties.<sup>13</sup> Het Manifest MVI is een initiatief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is gestart in 2016. Het doel van het Manifest is het vergroten van de bijdrage van MVI aan het realiseren van onder anderen de volgende beleidsdoelen:

- Tegengaan van klimaatverandering, door klimaatmitigatie en met aandacht voor klimaatadaptatie;
- Realiseren van een circulaire economie;
- Verminderen van milieudruk;
- Beschermen en duurzaam benutten van natuurlijk kapitaal;
- Verduurzamen van de bedrijfsvoering van overheden;
- Verduurzamen van product- en marktketens;
- Toepassing van biobased grondstoffen en materialen;
- Stimuleren van innovatie, waarbij de overheid als lead customer optreedt;

Met betrekking tot de eigen inkoop van overheden is in het Manifest MVI de specifieke overweging opgenomen dat overheden een voorbeeldrol hebben, en hun inkoopprocessen zo moeten uitvoeren dat ze bijdragen aan de MVI-doelen.

<sup>12</sup> <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzaam-gww-20> (geraadpleegd 27 maart 2020)

<sup>13</sup> <https://www.greendeals.nl/green-deals/duurzaam-gww-20> (geraadpleegd 27 maart 2020)

Tegelijkertijd zijn de deelnemende overheden zelf verantwoordelijk voor het meewegen van MVI in concrete aanbestedingen.

In het Manifest MVI staat dat deelnemende partijen het volgende doen:

- 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.
- MVI effectief te verankeren van in hun eigen organisatie ondersteund door bestuurders, en daarbij de ondersteuning te zoeken van inkopers en budgethouders/opdrachtgevers.
- Actief deel te nemen in een lerend netwerk voor en door Partijen en het bevorderen van onderlinge samenwerking en uitwisseling van kennis, goede voorbeelden en geleerde lessen tussen Partijen<sup>14</sup>.

Bij het manifest is een handreiking beschikbaar gesteld dat suggesties doet voor het op te stellen Actieplan MVI. Eén van de suggesties is het opnemen van doelstellingen in het actieplan voor een percentage circulair inkoop. De deelnemers zijn verplicht een openbaar toegankelijk actieplan specifiek gericht op inkoop te hebben. De provincie Overijssel heeft het Manifest MVI ondertekend en ter uitvoering een Actieplan MVI 2018/2019 opgesteld genaamd *Kracht in eigen inkoop*. Zie hiervoor paragraaf 2.2.

## 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?”**

We onderzochten de periode 2015 tot 2020. 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>15</sup>.

<sup>14</sup> Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), 2016-2020 (december 2016)

<sup>15</sup> <https://www.piano.nl/nl/metrokaart/wat-is-verschil-tussen-inkopen-europees-aanbesteden> (geraadpleegd 27 maart 2020)

## 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. Overijssel geeft aan voorop te lopen bij het geven van het goede voorbeeld door circulariteit aandacht te geven bij inkoop en aanbesteding. De aanpak gericht op het bedrijfsleven bevindt zich meer in een verkennende fase en leent zich daarom minder voor onderzoek.

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. Inkoop en aanbestedingen waarbij thema's gecombineerd zijn, nemen we ook mee. CO<sub>2</sub>-eisen en criteria die alleen sturen op energiegebruik vallen niet onder dit onderzoek. Dit mag immers al als onderdeel van het provinciale energiebeleid beschouwd worden. Het plaatsen van zonnepalen op de gebouwen 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 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>16</sup>.

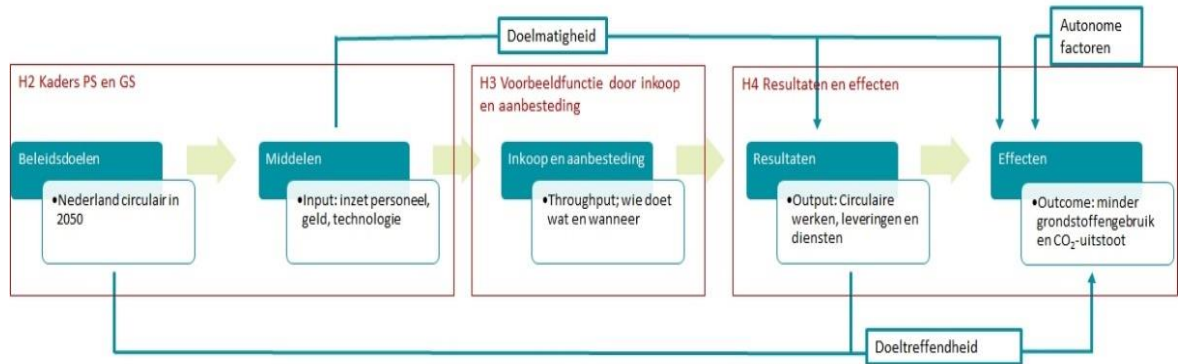
## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2: Kaders gaan we in op de beleidsdoelen, de aanpak en de beschikbare middelen. In hoofdstuk 3: Uitvoering behandelen we de uitvoering van het circulair inkopen en aanbesteden. We beantwoorden de vragen ‘welke activiteiten vinden plaats’ en ‘hoe is circulair inkopen georganiseerd’. 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 behandelen we, voor zover mogelijk, de effecten, zoals grondstoffengebruik en CO<sub>2</sub>-uitstoot. In hoofdstuk 5: Informatievoorziening gaan we in op de informatievoorziening aan PS.

De opzet van dit rapport hebben we gestructureerd aan de hand van figuur 3 dat is gebaseerd op het beleidsevaluatiekader voor monitoring en sturing van transitie naar circulaire economie van het Planbureau voor de Leefomgeving.

<sup>16</sup> RIVM (2020), *Effect meten van circulair inkopen*

**Figuur 3:** *Beleidsevaluatiekader voor monitoring en sturing van transitie naar circulaire economie*



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

## 2 Kaders

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

### 2.1 Kaders voor circulaire economie

15

Circulaire economie provincie Overijssel

#### Normen

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

#### Bevindingen

- PS plaatsten in de Omgevingsvisie een stip aan de horizon voor het toegroeien naar een circulaire economie. In diverse moties en een initiatiefvoorstel zijn meer in detail kaders gesteld.
- GS werkten de kaders voor circulaire economie uit in een programma Duurzaamheid, en daaropvolgend een programma Circulaire Economie. Beide zijn vervolgens vastgesteld door PS.
- GS en PS stellen zichzelf middels de Statenvoorstellen 'Overijssel Circulair in 2050' en 'Circulaire Economie 2020-2023' ten doel om uiterlijk in 2020 voor 10% circulair in te kopen.
- GS en PS stellen zichzelf middels deze Statenvoorstellen en de onderschrijving van landelijke doelstellingen ten doel om in 2030 het primair grondstofverbruik met 50% te reduceren en in 2050 met 100%.
- De pieken in de vervangingsvraag van de provinciale infrastructuur (vanaf 2027 voor vaarwegen, vanaf 2028 voor wegen en vanaf 2040 voor kunstwerken) bevinden zich in de periode waarbinnen de provincie haar doelen voor circulariteit heeft gesteld.

### Vervolg bevindingen

- In navolging van de transitieagenda's van het Rijk ontwikkelden GS een strategie van regionale transitieagenda's (RTA's). De transitie naar circulariteit van de eigen inkoop van infrastructurele werken is ondergebracht in de RTA infrastructuur.
- PS stelden middels het Statenvoorstel Overijssel Circulair in 2050 in 2018 voor de beleidsontwikkeling van het programma circulaire economie eenmalig € 0,5 mln. beschikbaar. In 2020 reserveerden PS voor de periode 2020-2023 middels het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023 € 5 mln. voor dit doel aanvullend op de middelen uit bestaande programma's en middelen van derden.
- De uitvoering van het circulaire economiebeleid wordt gefinancierd vanuit

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. In deze paragraaf beschrijven we op chronologische volgorde de kaders die door PS en GS zijn gesteld op gebied van circulaire economie.

**Tabel 2: Doelen voor circulaire economie Overijssel**

Kader	Doelstellingen
Grondstoffenakkoord (januari 2017)	Het gebruik van primaire grondstoffen (mineralen, fossiel en metalen) is in 2030 met 50% afgenomen
Green Deal Duurzaam GWW 2.0 (januari 2017)	Duurzaamheid is in 2020 een integraal onderdeel is van alle spoor-, grond-, water- en wegenbouwprojecten.
Initiatiefvoorstel "Plastic als grondstof: dat ruimt op" (januari 2018)	Eind 2019 minimaal 15% meer circulaire inkoop dan in 2017. (Doelstellingen zijn nader uitgewerkt in Statenvoorstel 'Overijssel Circulair in 2050)
Statenvoorstel Overijssel Circulair in 2050 (augustus 2018)	Statenvoorstel Overijssel Circulair in 2050 (2018) Voor de gehele provincie geldt dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2030 is het primair grondstofverbruik met 50% gereduceerd.</li> <li>• In 2050 is Overijssel 100% circulair.</li> </ul> Voor de eigen assets geldt in het kader van de Regionale Transitie Agenda (RTA) infrastructuur: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hergebruik van primaire grondstoffen in 2019 van 20%;</li> <li>• Recycling primaire grondstoffen in 2019 van 40%;</li> <li>• Implementatie van preventie vanaf 2020;</li> <li>• Primair materialenpaspoort wegen 2020;</li> <li>• 5% CO<sub>2</sub>-besparing per jaar vanaf 2019;</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% circulaire toepassing van asfalt deklagen in 2023;</li> <li>• 70% van materialen hergebruikt in gelijkwaardige wegtoepassingen.</li> </ul> <p>Met betrekking tot de uitvoer van het initiatiefvoorstel 'Plastic als grondstof: dat ruimt op' wordt gesteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Om in 2020 minimaal 10% circulair in te kopen.</li> </ul>
Statenvoorstel Circulaire Economie 2020-2023 (mei 2020)	<p>De doelen van de RTA infrastructuur zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2023 wordt 50% van de asfaltdeklagen circulair vervangen.</li> <li>• In 2023 wordt 70% van de vrijgekomen materialen gelijkwaardig gerecycled.</li> <li>• In 2030 moet 50% CO<sub>2</sub> zijn bespaard op aanleg, beheer en onderhoud (t.o.v. 1990).</li> </ul> <p>Met betrekking tot de eigen inkoop geldt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% circulair inkopen in 2020,</li> <li>• In 2040 het provinciale vastgoed CO<sub>2</sub>-neutraal te maken</li> </ul>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

### Omgevingsvisie 'Beken kleur'

Een van de vier duurzame kwaliteitsambities uit het visiehoofdstuk van de omgevingsvisie is het "Kringlopen sluiten". "Als stip aan de horizon" heeft Overijssel "de ambitie toe te groeien naar een circulaire economie." Circulaire economie wordt hier uitgelegd als spaarzaam omgaan met grondstoffen, het dicht bij elkaar brengen van winning, gebruik en hergebruik, en het maximaal hergebruiken van reststoffen.

In de omgevingsvisie staat dat circulaire economie een uiteindelijk noodzakelijke stap is om te kunnen blijven verdienen: "verduurzamen en verdienen". De (top)sectoren zoals agro en food komen in aanmerking voor ondersteuning van de provincie. Deze sectoren worden gezien als belangrijke aanjager van een 'biobased' circulaire economie.

### Programma duurzaamheid

PS stelden het programma duurzaamheid in 2017 vast en stelden daarmee tot het einde van de coalitieperiode in 2019 € 2 mln. beschikbaar om:

- een website, een online etalage, te maken waarin "zichtbaar en toegankelijk [is] wat de provincie zelf op het gebied van duurzaamheid doet" en "goede voorbeelden uit Overijssel voor het voetlicht te brengen";
- te bouwen aan netwerken van zogeheten waardemakers: "dat zijn op kop lopende innovatieve en duurzame partners, die via de weg van samenwerking in duurzame ontwikkeling en innovatie de regionale economische structuur versterken (verduurzamen, innoveren en verdienen)."

Volgens een video op de website van het provinciale initiatief 'Waardemakers' behoort circulaire economie tot een van de thematische netwerken.<sup>17</sup> Door op de crossovers van andere provinciale agenda's, programma's en beleid te werken zou het volgens GS

<sup>17</sup> <https://kop500.nl/> (geraadpleegd 24 april 2020) (De tekst in een diagram die de netwerken uitbeeldt in het Statenvoorstel laat zich niet voldoende ontcijferen om vast te stellen of in dit document ook al gesproken werd van Circulaire Economie.)

indirect moeten bijdragen aan de doelstellingen op gebied van o.a. circulaire economie. De gereserveerde € 2 mln. was voor deze activiteiten beschikbaar gedurende de coalitieperiode 2015-2019. Volgens de provincie heeft de eerste doelstelling tot een tastbaar resultaat geleid in de vorm van een webiste: [overijssel.nl/duurzaam](http://overijssel.nl/duurzaam).<sup>18</sup> De tweede doelstelling, het bouwen van netwerken, geschiedt volgens het voorstel op een “exploratieve werkwijze”. Hieraan zijn geen concrete doelen gekoppeld.

Met het einde van de coalitieperiode in 2019 is het programma duurzaamheid beëindigd. In de provinciale begroting 2020 wordt vermeld dat het programma is uitgevoerd en dat hiermee een impuls is gegeven aan de verduurzaming op verschillende beleidsterreinen. Duurzaamheid is ondertussen ingedaald in het reguliere werk, of er is, zoals in het geval van circulaire economie, een apart programma voor opgestart. Hiermee komt de behoefte aan een apart programma duurzaamheid te vervallen.<sup>19</sup>

### Initiatiefstatenvoorstel “Plastic als grondstof: dat ruimt op!”

Begin 2018 kwamen PS met een initiatiefvoorstel: ‘Plastic als grondstof: dat ruimt op!’.<sup>20</sup> Dit initiatiefvoorstel gaat over circulaire economie dat als volgt wordt gedefinieerd: ‘de circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren’. Dit initiatiefvoorstel legt de nadruk op plasticafval en hoe onze provincie een bijdrage kan leveren om plasticafval te laten functioneren in een circulair systeem.

#### Initiatiefstatenvoorstel “Plastic als grondstof: dat ruimt op!”

##### Met dit initiatiefvoorstel:

- Doen PS aan GS suggesties voor het opstellen van de GS-ambities met betrekking tot circulariteit van kunststoffen/plastic in Overijssel;
- Stellen PS budget beschikbaar om in 2018 kansrijke initiatieven te ondersteunen die bijdragen aan het besef van de waarde van plastic en deze circulair te benutten;
- Roepen PS partners binnen Overijssel op en m.n. vanuit de kunststoffen- en recyclesectoren gezamenlijk te komen tot afspraken die leiden tot het sluiten van de kunststofketens;
- Maken PS initiatieven die gebaseerd zijn op actief burgerschap mede mogelijk en zichtbaar;
- Verstrekken PS aan GS opdracht om met de beschikbare middelen tot uitvoering over te gaan.

In het initiatiefvoorstel is ook aandacht voor de voorbeeldrol van de provincie. PS stelden dat binnen het eigen provinciehuis 100% circulariteit van plastic nog niet de norm is. De provincie heeft volgens PS de taak om het goede voorbeeld te geven en het eigen huis op orde te hebben. Daarom is bij de overwegingen opgenomen om een ambitie voor de lange termijn vast te leggen en provinciaal toe te werken om:

<sup>18</sup> <https://www.overijssel.nl/thema's/duurzaam/> (geraadpleegd 24 april 2020)

<sup>19</sup> Begroting 2020

<sup>20</sup> Initiatiefstatenvoorstel: “Plastic als grondstof: dat ruimt op!” (PS/2018/183)

- eind 2019 minimaal 15% meer circulair inkopen t.o.v. 2017 en
- intern alle plasticgebruik te beperken tenzij het 100% weer circulair wordt benut.
- Ook stellen PS dat voor aanbestedingen de mogelijkheden onderzocht moeten worden of circulair hoger gewaardeerd kan worden dan lineair.

PS reserveerden een startbudget van € 0,2 mln. In 2018 worden de financiële middelen ingezet om kansrijke pilots en acties in Overijssel te starten. PS vragen ook aan GS om een beleidsprogramma 'Plastic is grondstof in Overijssel' budgettair te vertalen naar de perspectiefnota van 2019.<sup>21</sup> In deze perspectiefnota is geen budget gereserveerd voor een programma met deze naam, maar GS geven in het Statenvoorstel Overijssel Circulair in 2050 aan dat de uitvoering van het initiatiefvoorstel onderdeel wordt van het programma circulaire economie.<sup>22</sup> Voor dit programma is eenmalig € 0,5 mln. beschikbaar gesteld voor beleidsontwikkeling.

Volgens de planning in het Statenvoorstel zal het initiatiefvoorstel in 2018 en 2019 uitgevoerd worden. De acties en doelen die hierop betrekking hebben zijn:

- In 2020 minimaal 10% circulaire inkoop;
- In het inkoopbeleid opnemen dat leveranciers (plastic) verpakkingsmateriaal zelf moeten afvoeren;
- In 2018 en 2019 ervaring opdoen met circulair en innovatiegericht aanbesteden;
- Afvoeren van elektronica naar recyclingbedrijven en koffieafval naar kwekers van paddenstoelen;
- Experimenteren met een weg gemaakt van plastic;
- In het nieuwe contract met RENEWI is circulariteit stevig opgenomen;
- In september 2018 een bewustzijns campagne in het provinciehuis;
- Stimuleren van partners om circulair en innovatiegericht in te kopen;
- Circulariteit en regionale inkoop worden belangrijke criteria in de aanbesteding voor de inkoop van het restaurant.

### Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen provincie Overijssel 2020-2023

In juni 2018 stellen PS het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen vast. Het beheerplan geeft het kader weer voor het beoogde kwaliteitsniveau van de provinciale infrastructuur voor de periode 2020 t/m 2023, met een doorkijk naar de periode 2024 t/m 2027. In het beheerplan staat dat het onderhoud op het kwaliteitsniveau 'basis'<sup>23</sup> wordt uitgevoerd. De kosten van beheer en onderhoud bedragen € 27,4 mln. per jaar. GS stellen daarnaast voor om van 2020 tot 2027 jaarlijks structureel € 8 mln. beschikbaar te stellen voor de vervangingsinvesteringen van wegen, kunstwerken en vaarwegen.

In het beheerplan staat dat vanwege de grootschalige aanleg van infrastructuur in de jaren 1950-1970 er een periode nadert waarin steeds meer voorzieningen het eind van hun technische levensduur bereiken. Pieken in de vervangingsvraag treden naar

<sup>21</sup> Initiatiefstatenvoorstel: "Plastic als grondstof: dat ruimt op!" (PS/2018/183)

<sup>22</sup> Statenvoorstel: Overijssel circulair in 2050 (PS/2018/560)

<sup>23</sup> Het door de provincie vastgestelde kwaliteitsniveau 'basis' wordt door de ontwikkelaar van de beheerssystematiek, CROW, omschreven als de onderkant van verantwoord wegbeheer: eerder ingrijpen is niet nodig, maar later ingrijpen kan leiden tot claims en kapitaalvernietiging. CROW is het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek.

verwachting op na 2028 voor wegen, voor kunstwerken vanaf 2040 en voor vaarwegen vanaf 2027. Deze onderhoudsplekken bevinden zich in de periode waarbinnen de provincie 100% circulariteit wil bereiken.

In het beheerplan wordt rekening gehouden met trends en ontwikkelingen, waaronder de beleidsimpuls die binnen de provincie aan duurzaamheid wordt gegeven. Binnen de assetmanagementactiviteiten gaat het voornamelijk om inpassing van de duurzaamheidskaders volgens de afspraken in de Green Deal Duurzaam GWW 2.0. Deze Green Deal is gericht op het behalen van de nationale doelstellingen ten aanzien van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), Circulaire Economie (in 2050 volledig circulair), Klimaatadaptatie (in 2020 klimaatbestendig en waterrobuust handelen) en Klimaat en Energie (een CO<sub>2</sub>-reductie van 20% in 2020 en van 40% in 2030, beide t.o.v. 1990 en in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs).

Voor het eerst wordt in een beheerplan aandacht besteed aan circulaire economie. Zo is het programma Circulaire Infrastructuur opgestart met het doel circulaire initiatieven te stimuleren en meer circulaire infrastructuur te realiseren in Overijssel. Circulariteit binnen infrastructuur betekent het voorkomen van het gebruik van primaire grondstoffen en het gebruiken en recyclen van vrijkomende grondstoffen, waarbij voor de processen zoveel mogelijk hernieuwbare energie wordt gebruikt.

Uit het beheerplan wordt niet duidelijk of er extra financiële ruimte nodig is voor circulaire infrastructuur. Aangegeven wordt dat “innovaties op het gebied van duurzaamheid worden afgewogen tegen hun bijdrage aan de aspecten die bijdragen aan duurzaamheid én levensduurkosten.” Meerdere geïnterviewden gaven aan dat in hun beleving circulaire toepassingen vaak ook kosteneffectief zijn. Het vinden van nuttige bestemmingen voor reststromen is goed voor het milieu en kan de provincie besparingen op de verwerking opleveren, zo is de gedachte. Er is echter nog onvoldoende duidelijk of circulariteit werkelijk binnen de bestaande budgetten past, en of het duurder is. De ervaring onder ambtenaren is op dit moment dat circulaire toepassingen initieel duurder zijn, maar over tijd goedkoper of even duur.

### Programma Overijssel Circulair in 2050

In augustus 2018 stelden PS het Statenvoorstel ‘Overijssel Circulair in 2050’ vast<sup>24</sup>. De ambitie van het Programma is om de overgang naar een circulaire economie in Overijssel maximaal te versnellen. In het Statenvoorstel wordt gesproken over financiering van het programma vanuit lopende programma’s waar PS reeds mee hebben ingestemd.<sup>25</sup> Enkele maanden eerder werd in de perspectiefnota van 2019 eenmalig € 0,5 mln. gereserveerd voor de totstandkoming van dit Programma.<sup>26</sup>

Het programma bevat zes actielijnen, die luiden:

1. Aansluiten bij de doelstellingen van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de nationale transitieagenda's.

<sup>24</sup> Statenvoorstel: Circulaire Economie 2020-2023 (PS/2020/1100634)

<sup>25</sup> Statenvoorstel: Overijssel circulair in 2050 (PS/2018/560)

<sup>26</sup> Perspectiefnota 2019

2. Een flexibele aanpak.
3. Het opstellen van regionale transitieagenda's en het uitvoeren van concrete projecten.
4. Het versterken van onze manier van circulair werken.
5. Het inventariseren van knelpunten in regelgeving.
6. De ontwikkeling van een monitor voor Overijssel op basis van bestaande monitoringsinstrumenten van het Rijk en het PBL.

De actielijnen berusten enerzijds op een samenwerking met de samenleving en anderzijds op de eigen voorbeeldrol. Met de actielijnen geeft Overijssel invulling aan de doelen van het Rijk, waaraan de provincie zich committeerde door het Grondstoffenakkoord te tekenen:

- In 2030 is het primair grondstofverbruik met 50% gereduceerd.
- In 2050 is Overijssel 100% circulair.

#### *Regionale Transitieagenda's (RTA's)*

In het Statenvoorstel staat dat de provincie een aantal regionale transitieagenda's gaat opstellen in navolging van het Grondstoffenakkoord. Dit gebeurt in overleg met de economic boards, VNO-NCW Midden en Bouwend Nederland. Deze agenda's richten zich op de Overijsselse sectoren:

- bouw;
- infrastructuur;
- maakindustrie;
- kunststoffen;
- biomassa & voedsel;
- consumentengoederen (textiel en plastic).

Hoewel het grondstoffenakkoord spreekt van vijf transitieagenda's heeft Overijssel gekozen voor zes regionale transitieagenda's. Voor de sector infrastructuur is een aparte RTA opgesteld omdat de provincie hier naast innovatiepartner een grote afnemer is voor de betrokken marktpartijen. Dit maakt juist deze RTA van belang voor dit Rekenkameronderzoek. Landelijk zijn bouw en infra beiden onder de noemer bouw opgenomen, daarom gelden voor infrastructuur dezelfde (nationale) transitiedoelstellingen als voor bouw.

#### *Doelstellingen voor de RTA infrastructuur*

Voor de RTA infrastructuur heeft de provincie ten aanzien van haar eigen assets een aantal doelstellingen geformuleerd:

- Hergebruik van primaire grondstoffen in 2019 van 20%;
- Recycling primaire grondstoffen in 2019 van 40%;
- Implementatie van preventie vanaf 2020;
- Primair materialenpaspoort wegen 2020;
- 5% CO<sub>2</sub>-besparing per jaar vanaf 2019;
- 50% circulaire toepassing van asfalt deklagen in 2023;
- 70% van materialen hergebruikt in gelijkwaardige wegtoepassingen.

Daarnaast zijn vijftien projecten geselecteerd waarop de provincie kansen voor circulariteit wil benutten in 2018-2019.

### Eigen inkoop

De provincie stelt zichzelf ten doel om in 2020 10% circulair in te kopen. In het Statenvoorstel staat dat de provincie in 2018-2019 ervaring op gaat doen met circulair en innovatief aanbesteden bij aantal projecten zoals catering, afvalverwerking en koffie binnen de eigen bedrijfsvoering. Ook zien GS de aanbesteding van de OV-concessies in Oost-Nederland als kans voor circulaire inkoop. Verdere specifieke doelen en acties met betrekking tot de eigen inkoop worden uitgevoerd in het kader van het initiatiefvoorstel plastic, eerder in deze paragraaf.

### Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023

PS stelden op 3 juni 2020 Statenvoorstel Circulaire Economie 2020-2023 vast. GS geven met dit voorstel verdere invulling aan de ingeslagen koers met het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023. PS stemmen ermee in om € 5 mln. te investeren in de uitvoering van dit programma. De dekking voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma uit bestaande programma's wordt geraamd op € 3,835 miljoen (exclusief een grove schatting van € 2 tot € 2,5 miljoen op jaarbasis voor de RTA infrastructuur). Voor de bekostiging uit bijdragen van derden wordt een bedrag verwacht van € 14,444 miljoen.

De provincie Overijssel streeft, net zoals in 2018, naar 50% minder primair grondstofgebruik in 2030 en 100% circulair in 2050. De uitvoering vindt plaats via de RTA's en de eigen inkoop. Van de zes RTA's is voor dit onderzoek de RTA infrastructuur het meest van belang, omdat de provincie hier zelf een belangrijke rol als eigenaar en opdrachtgever speelt.

### RTA infrastructuur

In het Statenvoorstel staat dat de provincie op dat moment startte om met een aantal stakeholders in de sector infrastructuur tot een gedeelde agenda te komen. Een gezamenlijke uitvoeringsagenda van de sector bleek volgens het Statenvoorstel nog een brug te ver. De provincie werkt wel samen met het Infraplatform Oost, gemeenten, Rijkswaterstaat, BouwCirculair en de recyclingbranche.

De doelen van de RTA infrastructuur zijn:

- In 2023 wordt 50% van de asfaltdeklagen circulair vervangen.
- In 2023 wordt 70% van de vrijgekomen materialen gelijkwaardig gerecycled.
- In 2030 moet 50% CO<sub>2</sub> zijn bespaard op aanleg, beheer en onderhoud (t.o.v. 1990).

Van de gereserveerde € 5 mln. wordt van 2020 t/m 2023 € 0,865 mln. besteed aan de RTA infrastructuur. Daarbij wordt de opmerking geplaatst dat bij de jaarlijkse investering in infrastructuur door de provincie circulariteit integraal wordt meegenomen. In een publicatie over de RTA infrastructuur wordt een grove schatting gemaakt van € 2 tot € 2,5 miljoen op jaarbasis aan meerkosten voor circulaire toepassingen, dit wordt niet bekostigd uit de reguliere jaarlijkse investeringen in infrastructuur, maar zal in losse voorstellen aan de Staten worden voorgelegd.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Regionale Transitieagenda Infrastructuur Overijssel (juni 2020)

In het Uitvoeringsprogramma staat dat de provincie in de periode 2020-2023 de volgende activiteiten uitvoert:

- Vanaf 2020 wordt de milieukostenindicator (MKI) standaard toegepast, daarnaast zal onderzoek worden gedaan naar de actuele CO<sub>2</sub>-voetafdruk en de grondstofstromen van de eenheid Wegen en Kanalen.
- Standaard materialenpaspoorten worden verder ontwikkeld in samenwerking met het Platform Circulair Bouwen '23.
- Actieve samenwerking met ketenpartijen door het opzetten van grondstofketens, en de deelname aan ketenorganisaties.
- In samenwerking met DuraVermeer een pilot voor een weg-as-a-service ontwikkeld op de N739. De provincie is opdrachtgever.
- Zorgen voor procesondersteuning voor regionale kennisuitwisseling met gemeenten.
- Verkenningen voor circulair en natuurinclusief bermbeheer.

### *Eigen inkoop*

In 2018 en 2019 is ervaring opgedaan met het circulair en innovatiegericht aanbesteden van een aantal projecten, met name bij infrastructuur, bedrijfsvoering en mobiliteit. In het Statenvoorstel stellen GS als doel:

- 10% circulair inkopen in 2020 (in het bijbehorende uitvoeringsprogramma staat dat dit in 2030 moet zijn bereikt).
- In 2040 is het provinciale vastgoed CO<sub>2</sub>-neutraal.

GS geven aan dat zij het als een uitdaging zien om in een steeds vroeger stadium potentiële trajecten te signaleren, zodat circulaire uitgangspunten zoals hergebruik, materiaalkeuze en het afnemen van diensten in plaats van goederen ('as a service' concepten) vroegtijdig kunnen worden ingebracht. Daarnaast geven GS aan dat in 2020 concreet in beeld wordt gebracht welke mogelijkheden de provincie heeft om de eigen manier van werken op gebied van infrastructuur meer circulair te maken. De RTA infrastructuur wordt hiervoor gebruikt als leidraad.

In het Uitvoeringsprogramma staat de provincie in de periode 2020-2023 de volgende activiteiten uitvoert om invulling te geven aan haar voorbeeldrol:

- Kennis en ervaring op gebied van inkoop bundelen met partners en circulair inkopen bevorderen.
- Aansluiten bij de oproep van het rijk aan overheden om samen honderd circulaire inkoopprojecten uit te voeren en verkennen of aangesloten kan worden bij zogeheten "buyers-groups" voor specifieke producten. In een buyers-group bundelen overheden hun inkoopvolume om zo de markt voor circulaire producten te stimuleren.

GS verwijzen in het Uitvoeringsprogramma naar het voorliggende onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland naar circulaire economie. De provincie wil dit onderzoek als input gebruiken "om in 2020 het ambitieniveau, aanpak en uitvoering van eigen circulair inkoopbeleid te agenderen." GS geven aan dat de indicatoren om circulaire inkoop te monitoren, complex en volop in beweging zijn.

### Aangenomen moties van PS

PS hebben de afgelopen vijf jaar een aantal 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.

**Tabel 3:** Aangenomen moties van PS

Motie	Datum	Strekking	Verwerking GS
Motie Courtz: Innovatieve en duurzame infrastructuur	06-07-2016	Roept op om de toepassing van meer duurzame innovaties in de infrastructuur te stimuleren. GS worden o.a. opgedragen om kennis op te doen van Rijkswaterstaat en de mogelijkheid voor een tweetal pilots innovatieve infrastructuur te onderzoeken.	In december 2016 gaven GS als reactie op de motie 'Innovatieve en duurzame infrastructuur' <sup>28</sup> aan dat er op dit moment al veel gebeurt op dit gebied. GS meldden dat Overijssel zich in 2013 heeft aangesloten bij de Green Deal Duurzaam GWW (versie 1.0, voorloper van de Green Deal 2.0).
Motie Stelpstra: "Actieplan naar 100% hergebruik afval"	09-11-2016	Verzoekt GS om in 2017 een actieplan op te stellen dat formuleert hoe 100% van het afval in 2030 kan worden hergebruikt.	GS gaven aan dat de opgedragen versnelling in de motie wordt gerealiseerd middels de transitieagenda's die GS gaat ontwikkelen in het kader van het landelijke grondstoffenakkoord. <sup>29</sup>
Motie Bakker: Bermmaaisel benutten als bodemverbeteraar	10-07-2019	Roept op om om mogelijk te maken dat bermmaaisel in heel Overijssel gebruikt wordt als bodemverbeteraar.	GS meldden in het Statenvoorstel Circulaire Economie 2020-2023 dat zij, ter uitvoering van deze motie, betrokken partijen bij elkaar hebben gebracht. Dit resulteerde in een Overijsselse werkwijze voor het toepassen van maaisel als bodemverbeteraar die naar verwachting van GS in het voorjaar van 2020 wordt geformaliseerd. <sup>30</sup>

<sup>28</sup> Statenbrief: Uitvoering motie Courtz 'Innovatieve en duurzame infrastructuur' (PS/2016/1195)

<sup>29</sup> Statenbrief: Circulaire economie (n.a.v. motie Stelpstra "Actieplan naar 100% hergebruik afval") (PS/2017/357)

<sup>30</sup> Statenvoorstel: Circulaire Economie 2020-2023 (PS/2020/1100634)



Motie Westert: Meldpunt circulaire economie	03-06- 2020	Roept op tot het instellen van een meldpunt waar bedrijven, ondernemers en maatschappelijke organisaties knelpunten in de wet- en regelgeving t.a.v. circulaire economie kunnen melden.
--	----------------	---

## 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 en het Actieplan MVI hebben GS het Maatschappelijk Verantwoord Inkopen omarmd waar circulaire inkoop onderdeel van uit maakt.
- GS geven in het in 2017 vastgestelde inkoopbeleid aan met de eigen inkoop bij te willen dragen aan de transitie naar een circulaire economie.
- GS stelt zichzelf in het inkoopbeleid uit 2017 ook ten doel om in 2030 en 2050 respectievelijk 50% en 100% minder primaire grondstoffen te gebruiken.

### Inkoopbeleid 2010-2015 (de facto tot 2017)

In het inkoopbeleid 2010-2015 wordt nog niet gesproken van circulaire economie, maar van duurzaamheid. Omdat het nieuwe inkoopbeleid pas vanaf 2017 zou gelden gaan wij ervan uit dat het inkoopbeleid van 2010-2015 tot 2017 leidend is geweest. In het oude beleid is duurzaamheid een van de kwaliteitscriteria.<sup>31</sup> In de beantwoording van Statenvragen van D66 over duurzaam inkopen lichten GS toe dat prijs en kwaliteit beiden voor 50% meewegen, de borging van de kwaliteitseisen geschiedt middels het inkoopstartformulier.<sup>32</sup>

Met betrekking tot duurzaamheid hanteert de provincie Overijssel de duurzaamheidscriteria zoals deze worden gepubliceerd door PIANOo.<sup>33</sup> Circulariteit was daar nog niet expliciet een onderdeel van. Uit een Kamerbrief van de staatssecretaris van Economische Zaken ter aankondiging van het actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) blijkt dat duurzaamheid in deze context met name betrekking heeft op het verminderen van de milieulast zonder specifieke aandacht voor het hergebruik van materialen. In de Kamerbrief wordt duurzaam inkopen als volgt gedefinieerd: “het

<sup>31</sup> Statenbrief: *Wijziging inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015 (PS/2013/307)*

<sup>32</sup> Statenbrief: *Beantwoording Statenvragen D66 duurzaam inkopen (PS/2015/945)*

<sup>33</sup> *ibidem*

toepassen van milieu- en sociale criteria in elke fase van het inkoopproces zodat dit uiteindelijk leidt tot de daadwerkelijke levering van een product, dienst of werk dat aan deze criteria voldoet.”<sup>34</sup>

### Inkoopbeleid vanaf 2017

In september 2017 stelden GS het huidige Inkoopbeleid vast. Dit beleid is opgesteld met de gemeenten Zwolle en Kampen, met wie de provincie op inkoopgebied samenwerkt.

GS hebben als uitgangspunt dat inkoop ondersteunend is aan de verwezenlijking van de inhoudelijke doelstellingen. Met inkoop willen GS zoveel mogelijk maatschappelijke waarde bereiken. In het inkoopbeleid staat dat de partners daarbij streven naar de beste prijs-kwaliteitverhouding binnen het beschikbare budget. Opdrachten zullen in principe gegund worden op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding. In gevallen waarin kwaliteit geen of nauwelijks onderscheidend vermogen heeft, kan gemotiveerd worden afgeweken.

In het inkoopbeleid valt circulaire economie binnen het thema duurzaamheid. Dit betekent dat ze, naast de prijs van producten, diensten en werken, sturen op de mogelijke positieve effecten van de inkoop op milieu en sociale aspecten. Respectievelijk zijn deze onderdelen van het inkoopbeleid gericht op het terugdringen van het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen), en op o.a. social return on investment (SROI) en sociaal ondernemen. GS stellen in het inkoopbeleid ook de doelstellingen om het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) in 2030 terug te brengen naar 50% en in 2050 naar 0%. Middels de eigen inkoop willen GS bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie.

Volgens het inkoopbeleid wordt bij het vaststellen van de inkoopbehoefte in beeld gebracht wat de mogelijkheden zijn voor circulair inkopen en welke effecten dit heeft, zodat er een keuze gemaakt kan worden voor een inkoop met de meeste maatschappelijke waarde. Bij de inkoop en aanbesteding van producten, diensten of werken zal de provincie daarom in verschillende mate eisen en wensen stellen op het gebied van milieu. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het effect van het product of productieproces op het milieu, bijvoorbeeld door energie- of materiaalgebruik, maar ook om te streven naar herbruikbaarheid van materialen in de hele keten of het overstappen naar een bruikleenmodel in plaats van eigendom.

Bij het circulair inkopen willen GS in het inkoopproces borgen dat ze de producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuwe cyclus worden ingezet. Cruciaal hierbij voor hen is waardebehoud van producten en materialen. Nieuwe ontwikkelingen en initiatieven die bijdragen aan bovengenoemd streven willen GS omarmen en hier invulling aan geven door de ruimte die de wet biedt maximaal te benutten.

Onder het thema innovatie wordt in het inkoopbeleid aandacht besteed aan het proces van inkopen en aanbesteden. Om te innoveren kan voordat er een opdracht in de markt

<sup>34</sup> Kamerbrief 26 966 Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (december 2005)

gezet wordt bijvoorbeeld een marktconsultatie plaatsvinden. Door middel van een marktconsultatie willen GS al in een vroeg stadium contact met de markt worden gezocht, waardoor ze informatie bij de markt kunnen ophalen en de opdracht beter kunnen afstemmen op de markt.

Ook kan gekozen worden voor een gerichte contractkeuze. In plaats van het traditioneel beschrijven van het bestek, kan meer functioneel gespecificeerd worden door te beschrijven voor welk probleem de provincie een oplossing zoekt, zodat de provincie optimaal gebruik maakt van de kennis van de markt en de meest duurzame en innovatieve oplossing kan kiezen.

### Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

Ter uitvoering van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) stelden GS een Actieplan MVI 2018/2019 op: *Kracht in eigen inkoop*. In het Actieplan staat dat de provincie een krachtig instrument in handen heeft door maatschappelijk verantwoorde inkopen en investeringen te doen en het goede voorbeeld te geven. In het Actieplan vijf thema's uitgewerkt:

- Klimaat
- Energietransitie (hernieuwbare energie)
- Ruimtelijke ontwikkeling en natuur
- Innovatie
- Circulariteit (hergebruik grondstoffen en beperken afval).

In de uitwerking beschrijft de provincie wat er al gedaan wordt aan MVI. Voor de meeste thema's staat ook beschreven wat de voor 2018 en 2019 geplande activiteiten zijn.

# 3 Uitvoering circulair inkopen

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

## 3.1 Organisatie

### Bevindingen

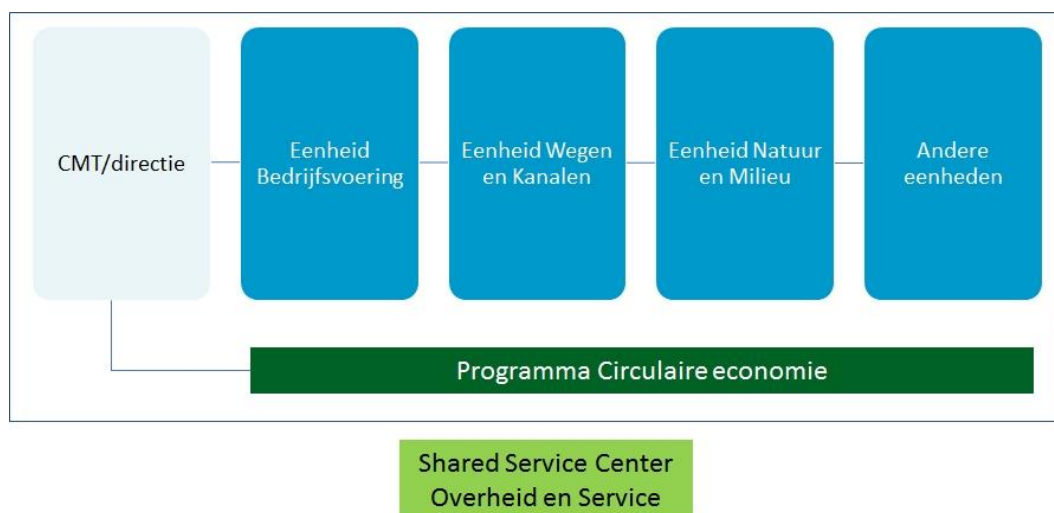
- De beleidseenheden Wegen en Kanalen en Natuur en Milieu hebben een specifieke werkwijze voor circulaire economie bij het uitvoeren van hun taken.
- Binnen de eenheid Wegen en Kanalen functioneerde een aanjaagteam circulaire economie die pilots uitvoerde. De pilots hebben ervaringen opgeleverd, maar doordat dit aanjaagteam is opgeheven, is kennis verloren gegaan.
- De eenheid Wegen en Kanalen hanteert de werkwijze van het assetmanagement. In het strategisch assetmanagementplan van de provincie Overijssel is reeds de aanpak Green Deal Duurzaam GWW opgenomen en is circulariteit sinds 2020 nadrukkelijk onderdeel van het beleid.
- De eenheid Natuur en Milieu gebruikt een ambitieweb om circulariteit mee te nemen bij projecten voor de ontwikkelopgave Natura2000.
- Voor de uitvoering van het programma circulaire economie bestaat een eenheidsoverstijgend programmteam. Het programmteam houdt zich niet bezig met inkooptrajecten. Het programmteam stelde het actieplan MVI op.
- Nationale en Europese aanbestedingen van werken, leveringen en diensten zijn belegd bij het SSC-ONS. Het SSC ziet daarbij toe op de naleving van het

In deze paragraaf schetsen we hoe de provincie het circulair inkopen en aanbesteden heeft georganiseerd. We kijken daarbij naar het Shared Service Center, dat veel inkooptrajecten begeleidt. Ook besteden we aandacht aan de beleidseenheden Wegen

en Kanalen en Natuur en Milieu omdat zij specifieke werkwijzen hebben ontwikkeld op het terrein van circulaire inkoop. In het bijzonder besteden we aandacht aan assetmanagement omdat dit een organisatie-instrument is om keuzes te maken over investeringen in de weginfrastructuur.

Op hoofdlijnen bestaat de provinciale organisatie uit eenheden en programmateams. De acht eenheden zijn verticale organisatieonderdelen die van beleid tot uitvoering voor een bepaald domein verantwoordelijk zijn. Voor organisatiebrede thema's zijn eenheidsoverstijgende programma's ingesteld. Zo bestaat voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid voor circulaire economie een programmateam Circulaire Economie. Inkoopadvies, aanbesteding en contractmanagement van de provincie Overijssel zijn voor Europese en nationale aanbestedingen buiten de eigen organisatie geplaatst en ondergebracht in een aparte inkooporganisatie: het Shared Service Centrum Overheid en Service (SSC-ONS). Deze organisatie begeleidt de inkoop van de gemeenten Zwolle, Kampen, Dalfsen, Westerveld en de provincie Overijssel. In figuur 4 geven we de organisatie schematisch weer.

**Figuur 4:** schema organisatie-onderdelen ambtelijke organisatie provincie Overijssel



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

### Eenheden

De *eenheid Bedrijfsvoering* is verantwoordelijk voor de faciliteiten van de provinciale organisatie, zoals het gebouw en alles wat daarmee samenhangt. Zij koopt daarvoor verschillende soorten diensten, leveringen en werken. Zij heeft geen specifieke werkwijze voor circulaire inkopen. Bij de eenheid is de coördinatie van het inkoop en aanbesteden ondergebracht waaronder de contacten met de shared service organisatie SSC-ONS.

De *eenheid Wegen en Kanalen (WK)* is verantwoordelijk het beleid, de aanleg, het onderhoud en het beheer van de provinciale infrastructuur. Voor het beheer en onderhoud van deze assets maakt de eenheid gebruik van een zogeheten strategisch assetmanagementplan. Tot en met 2018 heeft binnen de eenheid WK een aanjaagteam

circulaire economie gefunctioneerd. Dit team bestond uit een programmamanager, twee adviseurs, een secretaris en een projectadviseur. Het aanjaagteam had als doel:

- Nader uitwerken van een visie op gebied van circulaire infrastructuur;
- Inzicht verkrijgen in een lange termijn aanpak;
- Concrete pilots initiëren;
- Kansen in samenwerking en subsidiëring verkennen;
- Gesprekken voeren met het MT en medewerkers ten behoeve van bewustwording.<sup>35</sup>

Het aanjaagteam heeft twee jaar gefunctioneerd en vijftien pilotprojecten op gebied van circulariteit opgeleverd. In de interviews is aangegeven dat deze pilots moeilijk te evalueren zijn en dat niet altijd duidelijk is met welke doel ze zijn opgestart. De leden van het aanjaagteam zijn niet meer werkzaam zijn bij de provincie waardoor kennis over circulair inkopen bij wegenbeheer en -onderhoud verloren is gegaan.

De keuze uit het beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen Overijssel 2016-2019 om te komen tot een kostenefficiënt water- en wegbeheer is geïmplementeerd in het strategisch assetmanagementplan uit 2016 dat is opgesteld door de eenheid WK. Volgens het assetmanagementplan hanteert de eenheid WK de provinciale kaders betreffende duurzaamheid op basis van Omgevingsvisie, Coalitieakkoord en Begroting. Binnen de assetmanagementactiviteiten<sup>36</sup> gaat het onder andere om inpassing van de duurzaamheidskaders via de aanpak Green Deal Duurzaam GWW, een procesaanpak om in projecten met de schaarse middelen maximaal resultaat te boeken.<sup>37</sup> Om verschillende belangen en ambities af te wegen wordt in deze werkwijze eveneens gebruik gemaakt van het Ambitiweb Duurzaam GWW.

Doelen uit het strategisch assetmanagementplan worden vertaald naar concrete onderhoudsstrategieën voor de objecten. Volgens geïnterviewden is deze vertaalslag het moment om maatregelen circulaire economie toe te passen, zoals bijvoorbeeld langere vervangingscyclussen. In het meest recente strategisch assetmanagementplan krijgt circulariteit een prominentere rol en is opgenomen in een van de vijf assetmanagementstrategieën uit het plan: “Werken aan een duurzame, energieneutrale, circulaire en klimaatrobuuste infrastructuur.” Aanvullend op de aanpak Duurzaam GWW maakt de eenheid WK de R-strategieën onderdeel van haar werkwijze. Ook stelt de eenheid WK voor de eigen werkzaamheden het doel om 50% grondstoffenreductie in 2030, en 100% circulariteit in 2050 te bereiken.<sup>38</sup>

Bij de werkwijze van het Assetmanagement wordt een rolverdeling aangehouden voor de verschillende onderdelen van de provincie Overijssel. Men maakt onderscheid tussen:<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Interne notitie: Doelen, visie en strategie circulariteit WK (maart 2018)

<sup>36</sup> Volgens het kennisportaal voor assetmanagement iAMPro is assetmanagement “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.”

<sup>37</sup> Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (augustus 2016)

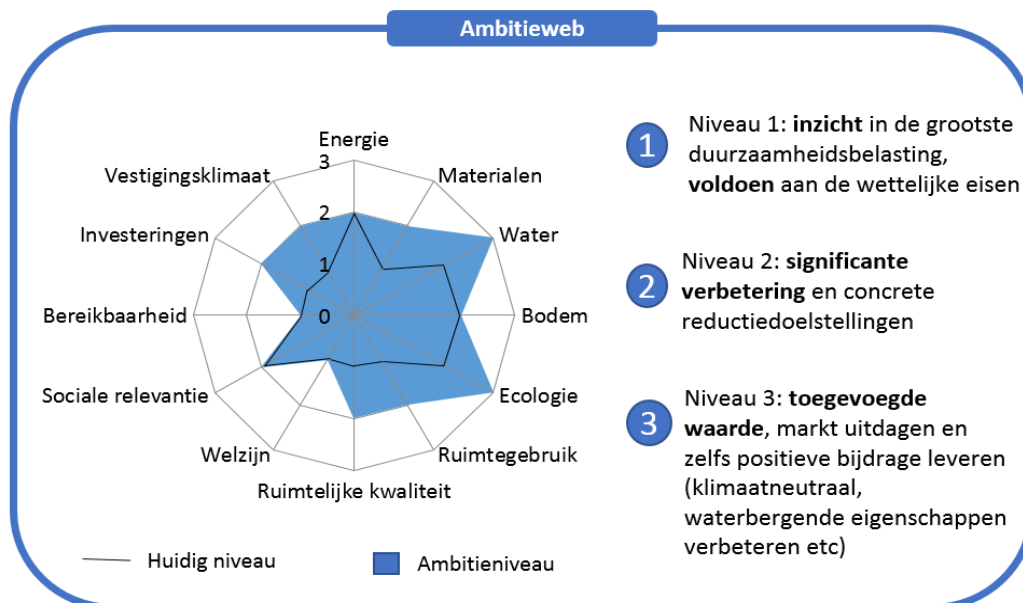
<sup>38</sup> Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (april 2020)

<sup>39</sup> Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (augustus 2016)

- **Asset Owner:** Provinciale Staten is in feite de 'owner' maar heeft het eigenaarschap gemandateerd naar GS als uitvoerend bestuurder. GS mandateren vervolgens de eenheid WK, waardoor het hoofd van de eenheid de operationele Asset Owner is.
- **Asset Manager:** De rol 'Asset Manager' is een samenspel van meerdere functionarissen binnen de Eenheid WK. De Asset Manager is verantwoordelijk voor het realiseren van de assetmanagementdoelstellingen. De Asset Manager vertaalt de assetmanagementdoelstellingen naar assetmanagementplannen en een Meerjaren Uitvoerings Programma en bewaakt de uitvoering hiervan.
- **Service Provider:** De daadwerkelijke uitvoering van (operationele) diensten (ontwerpen, bouwen, beheeren, onderhouden, bedienen) kan zowel intern door de Eenheid WK als extern door marktpartijen worden aangenomen en uitgevoerd.
- **Asset User:** Burgers en bedrijven die gebruik maken van de assets.

De *eenheid Natuur en Milieu* is verantwoordelijk voor de strategie- en beleidsontwikkeling en uitvoering van natuur- en landschapsbeleid en -beheer. In dat kader wordt het Programma Ontwikkelopgave Natura 2000 uitgevoerd. Het programma Ontwikkelopgave Natura2000 voert in de periode van 2015-2032 een investering in werken uit van circa € 125 mln. dat aanbesteed wordt door de provincie. Het merendeel van deze investering vindt in de periode 2015 tot en met 2023 plaats. De omvang per aanbesteding bedraagt circa € 1.000.000 tot € 15.000.000 mln. De totale investering in werken door de provincie is feitelijk groter, maar daarbij zijn de terrein behorende organisaties de aanbestedende dienst. In dit programma zijn duurzaamheidsambities gesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van het ambitieweb duurzaam GWW. Dit is een instrument om te achterhalen welke kansen kunnen worden benut in een project.

**Figuur 5: Ambitieweb van de Ontwikkelopgave N2000**



Bron: Rapport Duurzaamheidsmaatregelen Programma Ontwikkelopgave N2000

Op gebied van circulaire economie (in het ambitieweb materialen genoemd) gaat de provincie uit van niveau twee (zie figuur 5). De afweging voor deze keuze is dat er bij de projecten relatief weinig nieuwe materialen (beton, staal, etc.) worden toegepast. Het gaat vaak om grondverzet. Het doel is dan ook om de waarde van de vrijkomende grond te behouden.<sup>40</sup> Voor ieder thema is een kansenkaart opgesteld, zo ook voor het thema materialen. Op gebied van materialen wordt volgens provincie het volgende al gedaan:

- Optimaal benutten van vrijkomende materialen. Bijvoorbeeld strooisel uit bossen composteren of als bodemverbeteraar voor landbouwgronden.
- Vrijkomende biomassa benutten door het bijvoorbeeld af te voeren naar een biomassacentrale, mits er geen hoogwaardiger gebruik van het materiaal mogelijk is.

In 2018 is door de eenheid Natuur en Milieu in het innovatietraject petgaten ('het petgat in de markt') gezocht naar een andere wijze van invulling van de opgave voor het graven van 540 hectare aan petgaten in de Wieden-Weerribben om de ecologische waarden van het gebied in stand te houden. Door middel van onder meer een internationale literatuurstudie en een marktconsultatie waaraan tientallen organisaties deelnamen, is gezocht naar duurzamere manieren van toepassing van het vrijkomende veenmateriaal vanuit de circulaire principes ('R5. Recycling'). Ook is gezocht naar een meer circulaire oplossing door alternatieven te ontwikkelen waarmee dezelfde ecologische doelstelling kan worden behaald maar dan op een wijze waarbij de vrijkomende materiaalstroom kleiner wordt ('R1. Refuse and Rethink'). Het innovatietraject heeft ertoe geleid dat de inkoopvraag (en de materiaalstroom) beduidend kleiner is geworden.

### Programmateam circulaire economie

Het programmateam coördineert de uitvoering van het Programma Circulaire economie 2020-2023 en adviseert over het beleid om de doelstellingen uit het programma Overijssel Circulair 2050 te behalen. Het team bestaat uit programmamanager, een projectenmanager, secretaris en ondersteuning. Het programma circulaire economie is een concernbrede opgave en sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande samenwerkingsverbanden en programma's. Het programmateam speelt geen rol bij individuele inkooptrajecten maar heeft wel een rol in de vorming van het inkoop en aanbestedingsbeleid. Het Overijsselse Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen is opgesteld door programmateam Circulaire Economie.

### Shared Service Center 'Overheid en Service'

Het SSC is een zelfstandige rechtspersoon in een gemeenschappelijke regeling met de gemeenten Zwolle, Kampen, Dalfsen en Westerveld.<sup>41</sup> GS besloten om de bedrijfsvoeringstaken elders te beleggen, zodat zij zich kunnen concentreren op de eigen kerntaken. De dienstverlening van het SSC richt zich onder andere op inkoop en Contractmanagement<sup>42</sup>. De Overijsselse Inkoop- en aanbesteding is niet volledig uitbesteed aan het SSC. Het SSC voert Europese en nationale aanbestedingen uit

<sup>40</sup> Rapport: Duurzaamheidsmaatregelen Programma Ontwikkelopgave N2000 (maart 2019)

<sup>41</sup> Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)

<sup>42</sup> Begroting SSC-ONS 2019 (PS/2018/274)



namens de partners en adviseert de partners bij meervoudige en enkelvoudige inkopen.<sup>43</sup>

Het SSC adviseert over de toepassing van circulaire economie in de aanbestedingen van Overijssel. In de praktijk spelen de inkoopadviseurs van het SSC een belangrijke rol bij de advisering over de aanbestedingen waar vanwege de omvang (nationaal of Europees), of de aard (werken) mogelijk veel effect is te behalen voor circulaire economie. De kleinere aanbestedingen die door de provincie zelf worden verricht betreffen voornamelijk diensten waarbij in potentie weinig effect is te behalen op het gebied van circulariteit.

## 3.2 Inkoop en aanbesteding in de praktijk

*In het onderstaande bevindingenblok wordt vaak gerefereerd aan casussen, dit zijn de vijf casussen waarin de Rekenkamer de voorbeeldrol van de provincie nader heeft onderzocht.*

### 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

- In de aanbestedingsdocumenten staat bij twee van de vijf casussen niet of het beoogde resultaat van de aanbesteding aan provinciale doelen voor circulaire economie bij moet dragen.
- Bij de aanbesteding van onderhoud van provinciale wegen maakte de provincie bij twee van de drie gebruik van het ambitieweb duurzaam GWW om kansen te identificeren. Deze kansen worden vervolgens vaak niet uitgevraagd bij een aanbesteding.
- Bij een van de drie casussen voor groot onderhoud van wegen is de CO<sub>2</sub>-prestatieladder gebruikt en bij geen van de drie casussen is de milieukostenindicator (instrumenten ontwikkeld in het kader van Duurzaam GWW) als gunningscriterium gebruikt.
- De provincie maakt gebruik van marktkennis door innovatiegerichte aanbestedingsmethoden toe te passen, zoals marktconsultaties en functioneel specificeren.

<sup>43</sup> Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)

- Doordat de provincie bij twee van de drie casussen circulariteit niet als gunningscriterium opneemt in de aanbestedingen voor onderhoud van wegen, is moeilijk navolgbaar wat de afwegingen zijn voor het nemen van circulaire maatregelen.
- De provincie stelt haar infrastructuur ter beschikking voor innovaties. De provincie schrijft in de bestekken technisch gespecificeerde circulaire maatregelen voor en biedt inschrijvers, na gunning, bij twee casussen de mogelijkheid om met innovatieve oplossingen te komen.
- De provincie toetst inschrijvingen aan de wensen en eisen voor circulariteit die de provincie in de aanbesteding opneemt.
- Door contractmanagement voert de provincie controle uit op de realisatie van circulaire maatregelen. Een onderbouwing voor de realisatie hiervan is bij drie casussen goed navolgbaar en bij twee gedeeltelijk.

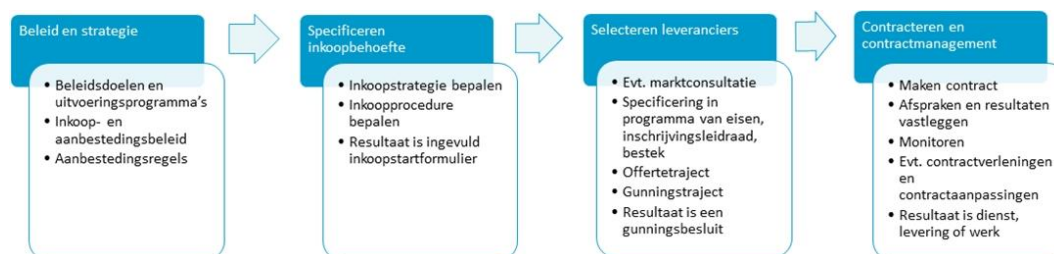
In deze paragraaf beschrijven we hoe het proces van inkoop en aanbesteding in de praktijk verloopt. We doen dat aan de hand van vier stappen uit het inkoopproces zoals verbeeld in figuur 6.

Aan het doorlopen van deze vier stappen gaat bij infrastructurele werken nog een proces vooraf waarmee de aanbesteding wordt voorbereid.

- Op basis van de theoretische technische levensduur van de assets wordt er een meerjaren onderhoudsopgave gemaakt. Voor de trajecten die aan onderhoud toe zijn wordt er op basis van inspecties gekeken of het echt nodig is om de assets te onderhouden of te vervangen. Waar dit niet hoeft wordt onderhoud uitgesteld.
- In de verkenning van projecten wordt de afweging om te onderhouden of te vervangen nogmaals gemaakt. De provincie kiest voor lichte onderhoudsmaatregelen wanneer de prestaties van de assets voor een langere periode in stand gehouden kunnen worden en risico's kunnen worden beheerst. Daarnaast kijkt de provincie naar het gebruik van de (parallel)wegen en of bij kunstwerken bijvoorbeeld een aslastbeperking kunnen instellen. Er kan dan door de provincie bewust voor een lager prestatieniveau gekozen worden zodat vervanging niet noodzakelijk is. Daarmee past de provincie de circulariteitsstrategie Refuse/Rethink toe (zie figuur 1).
- In een verkenning en planstudie worden vooraf met instrumenten uit de aanpak Duurzaam GWW (Omgevingswijzer en Ambitiweb) kansen in kaart gebracht in een klanteisspecificatie. Dit is een document waarin de wensen van alle betrokken stakeholders zijn geïnventariseerd. Wat er aan circulaire eisen kan worden meegenomen bij de aanbesteding wordt mede bepaald door het budget dat voor de uitvoering beschikbaar is. Er dient in die fase dus een financiële afweging gemaakt te worden. Daardoor kunnen soms circulaire kansen in een vroegtijdig stadium afvallen.

Het hierboven beschreven proces kan leiden tot een kleinere inkoopvraag of uitstel van inkoop en een meer specifieke vraag aan de markt. De ruimte voor alternatieve circulaire oplossingen in aanbestedingen kan daardoor worden beperkt.

**Figuur 6: Inkoopproces**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Om een beeld te krijgen van hoe de provincie haar voorbeeldrol uitvoert bij inkoop- en aanbesteding in de praktijk selecteerden we vijf casussen<sup>44</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>45</sup>. In tabel 4 geven we een korte beschrijving van de casussen.

**Tabel 4: Beschrijving casussen**

Casus	Jaar uitvoering	Beschrijving
Herinrichting en groot onderhoud N348	2019/2020	De weg is veiliger gemaakt en de doorstroming is verbeterd. Ook is groot onderhoud uitgevoerd waarbij Laag Energie Asphalt Beton (LEAB) is toegepast.
N344 reconstructie Oude Molen en groot onderhoud	2019	Het kruispunt bij Oude Molen is omgebouwd naar een rotonde. Ook zijn groot onderhoud aan de hoofdrijbaan en onderhoud aan de fietspaden verricht. In de fietspaden is geopolymer (cementloos) beton toegepast.
Groot onderhoud N337 (Deventer – Zwolle) en N756 (Wijhe – Raalte)	2019	Groot onderhoud is verricht aan de verhardingen van het fietspad en de rijbaan.
Afvaldienstverlening voor de provincie Overijssel.	2018	De provincie Overijssel heeft een contract afgesloten voor de afvalverwerking van het provinciehuis. Daarbij is gevraagd om zo mogelijk alle afval buiten de reststroom te houden.
Sloop diverse objecten	2020	In Overijsselse Natura 2000 gebieden is een zestal agrarische locaties gesloopt. Het vrijgekomen materiaal is hergebruikt.

Bron: aanbestedingsdocumenten

<sup>44</sup> De manier waarop we de casussen hebben geselecteerd, staat beschreven in bijlage 2

<sup>45</sup> Het beoordelingskader is opgenomen in bijlage 2

### 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. Uit tabel 5 blijkt dat in de drie casussen voor het groot onderhoud wegen is in de aanbestedingsdocumenten, zoals de inschrijvingsleidraad<sup>46</sup>, geen link gelegd is gelegd met het provinciale beleid voor circulaire economie. In de aanbestedingsdocumenten van de andere twee casussen gebeurt dat wel, maar in algemene termen.

Tabel 5: *Beleidskaders in casussen*

Casus	Relatie met provinciaal beleid
Herinrichting en groot onderhoud N348	In de aanbestedingsdocumenten is niet verwezen naar de provinciale beleidskaders voor circulaire economie. Wel vraagt de provincie om oplossingen aan te bieden die bijdragen aan de doelstellingen van de Green Deal Duurzaam GWW.
N344 reconstructie Oude Molen en groot onderhoud	In de aanbestedingsdocumenten is niet verwezen naar de provinciale beleidskaders voor circulaire economie. Met het ambitieweb duurzaam GWW zijn kansen geïdentificeerd die echter niet zijn uitgevraagd.
Groot onderhoud N337 (Deventer – Zwolle) en N756 (Wijhe – Raalte)	In de aanbestedingsdocumenten is niet verwezen naar de provinciale beleidskaders voor circulaire economie. Met het ambitieweb duurzaam GWW zijn kansen geïdentificeerd die echter niet zijn uitgevraagd.
Afvaldienstverlening voor de provincie Overijssel	In het offerteverzoek wordt in algemene termen benoemd dat de provincie de ambitie heeft om toe te groeien naar een circulaire economie.
Sloop diverse objecten	In de aanbestedingsdocumenten staat dat circulair slopen belangrijk is vanwege de doelstelling om 50% minder primaire grondstoffen in 2030 te gebruiken.

#### Vertaling provinciale ambitie circulariteit naar aanbestedingen

De provincie gebruikt het strategisch assetmanagementplan om het toekomstig onderhoud en vervanging van assets van provinciale wegen te plannen. Daarin staat als doel geformuleerd dat de provincie medewerking verleent aan innovaties en infrastructuur actief beschikbaar stelt voor innovaties en duurzaamheidsontwikkelingen (pilots). Uit de casussen blijkt dat de provincie inderdaad haar infrastructuur ter beschikking stelt voor innovaties. Daarnaast staat in het plan dat de provincie invulling geeft aan de afspraken in de green deal duurzaam GWW<sup>47</sup>. De aanpak duurzaam GWW zien we terug in de aanpak. De provincie gebruikt bijvoorbeeld het ambitieweb Duurzaam GWW om de ambities voor wegenbeheer en -onderhoud concreter te maken.

<sup>46</sup> In de inschrijvingsleidraad beschrijft de provincie de te volgen procedure voor inschrijving, de inhoud van de inschrijving en de beoordeling van de inschrijving.

<sup>47</sup> Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (augustus 2016)

### 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 voorbereiding op een aanbesteding van een wegtraject wordt met behulp van het Overijsselse ambitieweb GWW bekeken op welke van de thema's uit het web kansen liggen. Deze worden verder onderzocht op realiseerbaarheid. In het ambitieweb is materialen een van de twaalf thema's.

Bij de casus N348 is geen gebruik gemaakt van het ambitieweb. Voor de twee andere casussen is dat wel gebeurd. Hieronder beschrijven we hoe:

- Bij de casus N344 bracht de provincie voorafgaand aan de aanbesteding met behulp van het ambitieweb kansen in beeld voor circulariteit en innovatie. Ook maakte de provincie gebruik van resultaten van een ambitiewebsessie en het resultaat van een vergelijkbaar project (N732-N733). In de sessie komen de instrumenten uit Duurzaam GWW naar voren zoals een lagere MKI-waarde<sup>48</sup>, hergebruik van materialen, en het uitvragen van duurzame verharding op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV). Het toepassen van cementloos (geopolymeer) beton is niet genoemd. Waarom de geïdentificeerde kansen niet zijn uitgevraagd wordt niet duidelijk uit de aanbestedingsdocumenten.
- Bij de casus N337 bracht de provincie kansen voor circulariteit in beeld met behulp van het Ambitieweb. Deze aanpak maakte onderdeel uit van sessies waarbij de provincie keek naar prestaties, levenscycluskosten (LCC) en risico's. Het resultaat van deze sessies zien we echter niet terug in het inkoopstartformulier en ook uit de inschrijvingsleidraad. De provincie stuurde bij de selectie van de inschrijver niet circulariteit, maar heeft wel ruimte geboden aan de markt om innovaties aan te bieden. Daarvan maakt een inschrijver gebruik. De provincie vroeg vervolgens aan de inschrijver om een onderbouwing en uitwerking van de aangeboden innovaties, maar vroeg niet in hoeverre de innovatie bijdraagt aan provinciale doelen. Een derde partij beoordeelde het uitgewerkte plan van aanpak. In dit plan is door de inschrijver niet kwantitatief onderbouwd hoe de aangeboden innovaties bijdragen aan de doelen voor circulariteit van de provincie.

Bij de sloop van diverse objecten in Natura 2000 gebieden is niet in het inkoopstartformulier terug te vinden wat de relatie van de aanbesteding is met het beleid voor circulaire economie. In de inschrijvingsleidraad van de sloop van diverse objecten is een verwijzing aanwezig naar de ambitie van de provincie om naar een circulaire economie toe te groeien. Daarbij verwijst de provincie expliciet naar de doelstelling om in 2030 voor 50% circulair te zijn.

In het offerteverzoek voor de afvalverwerking geeft de provincie in het offerteverzoek aan dat de provincie, als stip op de horizon, de ambitie heeft om toe te groeien naar een circulaire economie.

<sup>48</sup> Bij de Milieu Kosten Indicator worden 13 milieueffecten onderling gewogen via 'schaduwrijzen'. Hiermee geeft de MKI-score de in geld gewaardeerde milieuvuiling weer.

## 3.2.2 Stap 2: Specificeren van de inkoopbehoefte

### Gebruik inkoopstartformulier

Bij aanbestedingen op nationaal of Europees niveau moet volgens het aanbestedingsbeleid het inkoopstartformulier gebruikt worden om de inkoopbehoefte te specificeren. Volgens geïnterviewden wordt het inkoopstartformulier ook gebruikt bij aanbestedingen met een kleinere inkoopwaarde. In het inkoopstartformulier geeft een provinciale medewerker aan of duurzaamheid als een eis (in het programma van eisen) of een wens (gunningscriterium) in de aanbesteding wordt meegenomen. Ook moet de medewerker aangeven of er in het inkooptraject specifieke aandacht is voor circulaire inkoop. Een screenshot van een gedeelte van het digitale inkoopstartformulier is opgenomen in figuur 7.

**Figuur 7:** Aandacht voor circulaire inkoop in het inkoopstartformulier

Is er in het inkooptraject specifieke aandacht voor circulaire inkoop? \* ①

<Maak een keuze>

<Maak een keuze>

Ja

Nee

gevensbescherming (AVG)

18 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing die de Wet bescherming persoonsgegevens (wvbg) vervangt. In de AVG moeten zorgen dat de privacy van inwoners en medewerkers is geborgd voor manier dan ook toegang heeft tot persoonsgegevens moet je of de AVG - naast de hoortovereenkomst - ook een verwerkersovereenkomst sluiten met de levera

Bron: Inkoopstartformulier SSC-ONS

38

Bij de casus N344 is in het inkoopstartformulier aangegeven dat er in de aanbesteding geen specifieke aandacht aan circulaire inkoop wordt besteed, maar dat duurzaamheid wel als eis wordt opgenomen. Dat blijkt ook uit het bestek waarin cementloos beton wordt geëist. Bij het invullen van het inkoopformulier werd deze maatregel blijkbaar niet als circulaire maatregel beschouwd. Bij de andere casussen was deze vraag nog niet in het formulier opgenomen of zijn de inkoopstartformulieren door de provincie niet aangeleverd.

### 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. De provincie wil, daar waar mogelijk, optimaal de kennis van de markt inzetten door innovatiegericht inkopen en aanbesteden te stimuleren. In het inkoopstartformulier moet aangegeven worden of er innovatiegericht wordt aanbesteed. Daarbij noemt de provincie marktconsultaties en een gerichte contractkeuze door meer functioneel te specificeren als mogelijkheden<sup>49</sup>. In tabel 6 is aangegeven op welke manier innovatiegericht is aanbesteed.

<sup>49</sup> Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)

**Tabel 6: Innovatiegericht aanbesteden**

Casus	marktconsultatie	functioneel specificeren
Herinrichting en groot onderhoud N348	Geen marktconsultatie uitgevoerd.	Gedeeltelijk functioneel gespecificeerd.
N344 reconstructie Oude Molen en groot onderhoud	In de marktconsultatie vroeg de provincie hoe een volledig circulaire infrastructuur gerealiseerd kan worden.	Er is technisch gespecificeerd. Een specifieke circulaire oplossing (geopolymeer beton) is als eis opgenomen.
Groot onderhoud N337 (Deventer – Zwolle) en N756 (Wijhe – Raalte)	Geen marktconsultatie uitgevoerd.	Er is technisch gespecificeerd. In het bestek is opgenomen dat na gunning van het bestek de opdrachtnemer wordt uitgedaagd om mee te denken over het toepassen van innovatie.
Afvaldienstverlening voor de provincie Overijssel.	In de marktconsultatie gaf de provincie aan te willen optreden als launching customer voor de meest optimale oplossing.	Er is gedeeltelijk functioneel gespecificeerd.
Sloop diverse objecten	Geen marktconsultatie uitgevoerd.	Er is technisch gespecificeerd.

### 1. Marktconsultatie

Door middel van een marktconsultatie kan al in een vroeg stadium contact met de markt worden gezocht, waardoor informatie bij de markt kan worden opgehaald en de opdracht beter kan worden afgestemd op de markt.<sup>50</sup> Geïnterviewden geven aan dat de provincie van deze kennis gebruik kan maken om de eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot circulariteit, in de uitdraag op een hoger niveau te zetten dan waar de markt nu is, om op die manier innovaties uit te lokken.

Bij twee van de vijf casussen zijn marktconsultaties georganiseerd. Bij de casus N344 vroeg de provincie aan marktpartijen welke risico's en kansen zij zien voor het optimaal benutten van circulariteit in het aanbesteden en realiseren van het onderhoud aan de N344. Bij de afvalverwerking maakte de provincie in de marktconsultatie kenbaar dat zij als launching customer op kan treden. De provincie vroeg daarom inschrijvers om de meest optimaal mogelijke oplossingen aan de provincie te presenteren.

### 2. Gerichte contractkeuze, meer functioneel specificeren

Het inkoopbeleid biedt ruimte voor een zogeheten 'gerichte contractkeuze'. Grofweg zijn er twee manieren: technisch en functioneel specificeren.

Bij het *technisch specificeren* wordt voorgeschreven hoe en welke materialen gebruikt moeten worden. Het merendeel van de aanbestedingen wordt door de provincie functioneel gespecificeerd. We zien dat terug bij de casussen waarbij dat bij drie van de vijf casussen het geval is.

<sup>50</sup> Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)

De aanbestedingen voor wegenonderhoud worden, volgens een schatting van geïnterviewden, voor 80% à 90% technisch gespecificeerd aan de hand van de RAW-systematiek<sup>51</sup>. Binnen de RAW-systematiek kunnen circulaire toepassingen worden voorgeschreven. Geïnterviewden geven aan dat uniformiteit en standaardisering van groot belang kunnen zijn. Volgens geïnterviewden biedt uniformiteit kansen voor circulaire economie omdat recycling van materialen daardoor makkelijker is. Ook de werken die de provincie in het kader van Natura2000 aanbesteedt, zijn vooral technische gespecificeerd omdat al duidelijk is hoe de werkzaamheden (vaak grondverzet) verricht moeten worden.

Bij *functioneel specificeren* worden bedrijven uitgedaagd om op basis van functionele specificaties met innovaties op het gebied van circulariteit te komen. Bij de casus N348 gebruikte de provincie een contractvorm (UAV-gc<sup>52</sup>) waarbij de opdrachtnemer ontwerprijheid kreeg. Daarmee heeft de provincie gedeeltelijk functioneel gespecificeerd. In de casus afvalverwerking beschreef de provincie in het programma van eisen aan welke (functionele) specificaties, uitvoeringsvoorwaarden en overige vereisten voldaan moest worden.

Een ander voorbeeld van functioneel aanbesteden van de provincie is een zogeheten 'best value procurement' (BVP). Bij een dergelijke uitvraag wordt op maximaal twee A4 uitgelegd wat de vragende partij gedaan wil hebben zonder diepgaande technische specificaties. Tegelijkertijd wordt aan ondernemers de kans geboden om met innovaties te komen. Deze methode van aanbesteden is toegepast bij AV (audiovisuele ondersteuning) en bij het schoonmaakcontract. Bij de aanbesteding van de warme en koude dranken voor de provincie Overijssel is gewerkt met Rapid Impact Contracting. Een contractvorm waarbij de samenwerking met de dienstverlenende partij voorop staat. In OV-concessie IJssel-Vecht is zoveel mogelijk functioneel gespecificeerd. De provincies vroegen om vervoer met als aanvullende eis dat het uiterlijk in 2030 zero-emissie vervoer is. In een later stadium is bij het programma van eisen circulariteit toegevoegd. Dat heeft er toe geleid dat de batterijpakketten van de elektrische bussen hergebruikt moeten worden.

In de interviews is een aantal voorbeelden van knelpunten uit de praktijk genoemd op het gebied van innovatiegericht aanbesteden:

- Bij een aanbesteding in de wegenbouw is het voorgekomen dat er geen aannemers inschreven op een functionele Best Value Procurement. De aannemers leken onvoldoende bekend met deze innovatieve aanbestedingswijze. Omdat de er voldoende opdrachten waren, kozen aannemers eerder voor de hen bekende RAW-aanbestedingen.
- In een ander geval moest volgens een geïnterviewde worden afgezien van gerecycled asfalt, terwijl dit onderdeel van de uitvraag was. Reden hiervoor was de

<sup>51</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>52</sup> UAV-gc staat voor *Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen*. De UAV-GC is specifiek ontwikkeld voor een geïntegreerde bouworganisatie- en contractvorm. Bij geïntegreerde bouworganisatievormen krijgt de opdrachtnemer meer taken en meer verantwoordelijkheid.



beperkte beschikbaarheid van dit type asfalt. De eisen sloten in dit geval in technische zin niet aan op de capaciteiten van de markt.

### 3.2.3 Stap 3: Selecteren leverancier

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

Gunning op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV) werd in vier van de vijf casussen toegepast. Bij BPKV worden naast de prijs ook kwaliteitsaspecten, in de vorm van gunningscriteria, meegewogen in de beoordeling van inschrijvingen. 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. Bij een casus werd alleen gekeken naar de laagste prijs en waren er geen gunningscriteria op basis van kwaliteit.

In tabel 7 is weergegeven welke gunningscriteria zijn gebruikt in de casussen en in hoeverre navolgbaar is hoe circulariteit is gewogen in de aanbesteding.

**Tabel 7: Circulariteit bij de selectie en gunning**

Casus	Circulariteit als gunningscriterium	Weging circulariteit navolgbaar?
Herinrichting en groot onderhoud N348	Gunning op basis van BPKV. Een van de gunningscriteria is duurzaamheid. De inschrijver moet bij de uitwerking van duurzaamheid aantonen de Total Costs of Ownership (TCO) te kunnen reduceren. In de aanbestedingsleidraad is ook de CO <sub>2</sub> -prestatieladder (niveau 3) als eis opgenomen <sup>53</sup> .	Ja. TCO is als instrument voor circulariteit ingezet.
N344 reconstructie Oude Molen en groot onderhoud	Gunning op basis van BPKV. Geen gunningscriteria voor circulariteit. In het bestek staat dat de opdrachtnemer na gunning een innovatieve en duurzame oplossing ter beoordeling aan de provincie mag aanbieden. In het bestek is daarnaast een cementvervanger (geopolymeer) in het beton voorgeschreven. Er zijn geen stukken ter	Nee. Geen gunningscriteria voor circulariteit.

<sup>53</sup> 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

	onderbouwing van de voordelen van geopolymer beton voor circulariteit..	
Groot onderhoud N337 (Deventer – Zwolle) en N756 (Wijhe – Raalte)	Gunning op laagste prijs. In het bestek zijn geen circulaire eisen opgenomen. In het bestek staat dat de opdrachtnemer na gunning een innovatieve en duurzame oplossing ter beoordeling aan de provincie mag aanbieden.	Nee. Geen gunningscriteria voor circulariteit.
Afvaldienstverlening voor de provincie Overijssel.	Gunning op basis van BPKV. In het Programma van Eisen is circulariteit een van de drie wensen.	ja
Sloop agrarische opstallen in Natura 2000 gebieden.	Gunning op basis van BPKV met circulair slopen als een van de drie gunningscriteria voor het onderdeel kwaliteit.	ja

### Gunningscriteria wegenonderhoud

Bij de N348 formuleerde de provincie in de inschrijvingsleidraad als doelstelling dat duurzaamheid een plek dient te krijgen door de Total Costs of Ownership (TCO) te reduceren. Hiervoor moest de inschrijver een duurzaamheidsplan maken waarin werd toegelicht hoe TCO wordt geïmplementeerd. Er zijn geen andere gunningscriteria uit de aanpak Duurzaam GWW toegepast zoals MKI voor asfalt en beton. Volgens de provincie is circulariteit een TCO maatregel omdat wanneer vrijkomende materiaal wordt hergebruikt de aanschafkosten lager zijn. De aannemer heeft lage temperatuurasfalt (LEAB) en asfalt met een hoger percentage hergebruik aangeboden (PA-stone). Hiervoor worden hogere investeringskosten gemaakt. Door de aannemer is niet aangetoond dat de levensduur langer is en dat de TCO lager is. De keuze voor LEAB draagt bij aan de reductie van CO<sub>2</sub>. Omdat de vraag naar LEAB in het oosten van het land klein is, zijn de asfaltcentrales in hier nog niet op ingericht. Om te laten zien aan de markt dat de provincie Overijssel waarde hecht aan duurzaam asfalt koos de provincie bewust om het asfalt uit Amsterdam te laten komen. Door het extra transport is voor dit werk een deel van de CO<sub>2</sub> reductie teniet gedaan en zijn de kosten voor dit type mengsel hoger. Voor de toekomst is bereikt dat de beschikbaarheid van LEAB verbetert omdat de asfaltcentrale in Deventer nu wordt omgebouwd om dit type mengsel te kunnen produceren. Bij nieuwe aanbestedingen kan daarvan worden geprofiteerd. Voor de productie van PA-stone is een methode ontwikkeld om het granulaat zo te bewerken dat de bitumen en het zand worden afgesplitst, waardoor de resterende steenslag opnieuw kan worden toegepast in de deklaag.. Dit is volgens de provincie nieuw in Nederland. Meestal wordt hergebruikt asfalt alleen in de tussen- en onderlagen toegepast.

Bij de N344 gunde de provincie op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV). Voor de kwaliteit telde circulariteit, ondanks dat dit onderdeel was van de marktconsultatie, niet mee. De kwaliteit is uitsluitend bepaald op basis van de kwaliteitsaspecten bereikbaarheid, draagvlak van de omgeving en de planning. In het bestek schreef de provincie een cementvervanger (geopolymer) in het beton voor. Dit type beton heeft een lagere MKI-waarde (zie toelichting hierna). Welke afweging ten grondslag ligt om geopolymer beton voor te schrijven, wordt niet duidelijk uit de aanbestedingsstukken. Ook is niet duidelijk waarom niet is gekozen voor gunningscriteria uit de aanpak Duurzaam GWW zoals MKI of de CO<sub>2</sub>-prestatieladder.

Bij de N337 is door de provincie gegund op basis van de laagst aangeboden prijs. De provincie geeft hiervoor in de inschrijvingsleidraad twee redenen:

1. De eerste reden is dat al gedetailleerd in beeld is wat de provincie van de markt vraagt en dat dit is beschreven en gespecificeerd.
2. De tweede reden is dat dat een gunning op basis van een beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV) een grotere inspanning en hogere transactiekosten veroorzaakt bij de provincie en de marktpartijen vraagt.

Niet duidelijk is waarom deze twee redenen voor dit specifieke project gelden en niet voor andere vergelijkbare groot onderhoud projecten. In het bestek staat dat de opdrachtnemer na gunning een innovatieve en duurzame oplossing ter beoordeling aan de provincie mag aanbieden. Na de gunning heeft de provincie, op basis van een voorstel van de aannemer, white-topping en een vezelversterkte asfaltdeklaag als circulaire maatregelen aan de aannemer opgedragen.

### Milieukostenindicator (MKI)

De stuurgroep Duurzaam GWW beveelt aan om de Milieukostenindicator (MKI) als meetlat te blijven gebruiken voor duurzaam aanbesteden bij GWW-werken. In de praktijk van GWW-projecten blijkt dat CO<sub>2</sub> hiervan vaak ongeveer de helft van de MKI-score bepaalt en dat ook de vermindering van het gebruik van primaire grondstoffen leidt tot een lagere MKI-score, zodat ook circulariteit meetelt<sup>54</sup>. Geïnterviewden van de Eenheid WK geven aan dat binnen Overijssel steeds vaker de milieukostenindicator (MKI) wordt toegepast. Op verzoek van de Rekenkamer leverde de provincie een lijst van circulaire toepassingen. Daarin gaf zij aan dat MKI vanaf 2018 standaard wordt toegepast. In geen van de drie onderzochte casussen is dat echter het geval. De provincie geeft in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023 aan dat het doel is om MKI standaard toe te passen vanaf 2020<sup>55</sup>.

#### Milieukostenindicator (MKI)

**De Milieu Kosten Indicator is in eerste instantie ontwikkeld door Rijkswaterstaat. Dertien milieueffecten worden onderling gewogen via door de overheid geaccepteerde 'schaduw prijzen'. Hiermee geeft de MKI-score de in geld gewaardeerde milieuvervuiling weer. De Stichting Bouwkwiteit (SBK)<sup>56</sup> beheert de database met kentallen voor milieueffecten die moeten worden gebruikt bij berekening van de MKI-score.**

### Gunningscriteria bij afvalverwerking provinciehuis en sloop diverse objecten

De afvalverwerking gunde de provincie op de beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV). In het Programma van Eisen is circulariteit een van de drie onderdelen die de kwaliteit bepalen. Ten aanzien van circulariteit moesten inschrijvers in een plan aangeven hoe zij met plastic afval omgaan en welke initiatieven de inschrijver neemt om de herbruikbaarheid van afval te vergroten, zodat het aandeel restafval geminimaliseerd wordt. De sloop van diverse objecten gunde de provincie op de beste prijs-kwaliteit

<sup>54</sup> Stuurgroep Duurzaam GWW; Advies Duurzaam GWW aanbesteden (Maart 2019)

<sup>55</sup> Uitvoeringsprogramma circulaire economie provincie Overijssel 2020-2023 (PS/2020/1100634)

<sup>56</sup> SBK heeft als doel de integrale kwaliteitszorg in de bouw te stimuleren en de certificatie in de bouwsector te coördineren..

verhouding (BPKV). De kwaliteit werd bepaald op basis van drie criteria waaronder circulariteit. De inschrijver moest aangeven hoe vrijkomende materialen zo hoogwaardig mogelijk hergebruikt kunnen worden op basis van de voorkeursvolgorde naar de Ladder van Lansink<sup>57</sup>.

### 3.2.4 Stap 4: Contracteren en contractmanagement

In de vierde stap wordt een contract gemaakt, afspraken vastgelegd en de afspraken gemonitord. Zonodig worden afspraken bijgesteld. Het eindresultaat van deze stap is een geleverde dienst, levering of werk. Belangrijk onderdeel van het contractmanagement is of de afspraken over circulariteit uit het contract worden nagekomen. In tabel 8 beschrijven we of in de onderzochte casussen de afspraken met betrekking tot circulariteit zijn gerealiseerd en in hoeverre de realisatie navolgbaar is.

**Tabel 8: Realisatie afspraken circulariteit**

Casus	Afspraken circulariteit gerealiseerd	Realisatie navolgbaar?
Herinrichting en groot onderhoud N348	Dit is uit de LCA <sup>58</sup> rapportage staat wat het effect is van de maatregelen. Per levenscyclus fase zijn voor- en nadelen beschreven. Er zijn geen stukken over de realisatie van de maatregelen door de provincie aangeleverd.	deels
N344 reconstructie Oude Molen en groot onderhoud	Er zijn geen leveringsbonnen of andere stukken waaruit blijkt dat de prestatie daadwerkelijk is geleverd. Wel zijn er controlerapporten van opdrachtnemer waaruit blijkt dat geopolymeer beton is aangebracht.	ja
Groot onderhoud N337 (Deventer – Zwolle) en N756 (Wijhe – Raalte)	Door gebruik te maken van ‘white topping <sup>59</sup> ’ wordt het grondstoffengebruik beperkt. Een kwantitatieve berekening ten aanzien van CO <sub>2</sub> en of grondstoffenreductie ontbreekt. Opleverbonnen aanwezig.	ja
Afvaldienstverlening voor de provincie Overijssel.	Renewi geeft per fractie aan welk % als grondstof, als groene energie, als grijze energie en als residue wordt verwerkt. Jaarlijks maakt Renewi een “afvalprofiel” waarin de scheidingspercentages en de milieubesparingen worden gepresenteerd.	deels

<sup>57</sup> De Ladder van Lansink gaat uit van een voorkeursvolgorde voor verwerking van afval: 1. Preventie: het voorkomen dat er afval ontstaat. 2. Producthergebruik: het hergebruiken van volledige deelproducten. 3. Materiaalrecycling: hoogwaardig (up- en recycling). 4. Materiaalrecycling: laagwaardig (downcycling). 5. Verbranding met energieretourwinning. 6. Storten.

<sup>58</sup>LCA staat voor Levens Cyclus Analyse

<sup>59</sup>Bij white topping wordt een dunne betonlaag over de bestaande asfaltdeklaag gelegd zodat asfalt niet gefreesd hoeft te worden en de aanvoer van nieuw asfalt wordt beperkt.

Sloop agrarische opstallen in Natura 2000 gebieden.	Nog geen opleverdossier beschikbaar. Op basis van een voortgangsverslag is de uitvoering aannemelijk gemaakt. Hoeveel grondstoffen zijn hergebruikt is (nog) niet inzichtelijk.	Ja. Voor zover mogelijk.
---	---	--------------------------

### Contractmanagement onderhoud wegen

Bij de casussen N337 en N344 nam de provincie geen gunningscriteria op voor circulariteit waarmee door de inschrijvers een fictieve korting kon worden verdiend op de inschrijfprijs. Een boeteclausule, wanneer de circulaire maatregelen niet of niet volledig worden uitgevoerd, is daarom niet opgenomen in de inschrijvingsleidraad. De uitvoering van de maatregelen (white-topping en geopolymer in beton) zijn na gunning opgedragen aan de aannemers. Dat deze maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd, is aannemelijk op basis van de beschikbare documenten. Bij de casus N348 is op basis van het plan voor duurzaamheid eveneens na de gunning een maatregel voor circulariteit (LEAB en hergebruikt asfalt) aan de aannemer opgedragen. Een boeteclausule gekoppeld aan de uitvoering ontbreekt ook hier. Er zijn voor de N348 nog geen opleverdossier, afleverbonnen of andere stukken beschikbaar op basis waarvan de realisatie kan worden beoordeeld.

### Contractmanagement sloop en afvalverwerking

De provincie nam een boetesysteem op in de inschrijvingsleidraad voor de sloop wanneer afspraken door de aannemer niet worden nagekomen. De hoogte van de sanctie is gelijk aan 150% van de fictieve korting op de inschrijvingsprijs die is bepaald bij het nemen van het gunningsbesluit. Het project is nog in uitvoering. Er is dus nog geen afrekening geweest. Uit een voortgangsverslag is wel af te leiden dat een externe partij inspecties op circulariteit heeft uitgevoerd.

In de raamovereenkomst voor de afvalverwerking verwijst de provincie naar de algemene inkoopvoorwaarden voor de consequenties wanneer niet aan de afspraken in het contract worden voldaan. Volgens de provincie controleert zij de afvalverwerking op basis van afvalbonnen. Renewi rapporteert per afvalsoort over het percentage dat is hergebruikt, dat is omgezet in groen energie, dat is verbrand en wat als residu overblijft. Uit de rapportage blijkt dat van de 74.742 kilogram afval uit het provinciehuis in 2019 95% opnieuw als grondstof werd ingezet of gebruikt voor energie-opwekking. 4% van het afval bestaat uit folie en kunststoffen, wat volgens de rapportage bijna volledig wordt ingezet als grondstof voor nieuwe producten.

## 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 bereikt, voor zover daar informatie over beschikbaar is.*

## 4.1 Resultaten circulair inkopen

### Normen

- 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 nog geen monitor voor de ontwikkeling naar een circulaire economie in Overijssel, maar heeft wel een grondstoffenanalyse laten uitvoeren. De provincie verwacht in 2023 een monitor circulaire economie te hebben waarin ook de resultaten van circulair inkopen zijn meegenomen.
- De provincie is niet in staat om de doelstelling voor circulair inkopen te monitoren, omdat niet duidelijk is hoe deze moet worden gemeten en een monitoringinstrument ontbreekt.
- De provincie voerde geen evaluatie uit naar circulair inkopen.
- Op het niveau van individuele aanbestedingen zijn incidenteel gekwantificeerde gegevens beschikbaar over de effecten op het grondstoffengebruik.
- Op verzoek kan de provincie een lijst met resultaten van circulair inkopen leveren. In de meeste gevallen van circulair inkopen gaat het om toepassingen van materialen met minder primaire grondstoffen, het gebruik van gerecyclede materialen en het verlengen van de levensduur.
- De provincie deelt kennis en ervaring met mede-overheden en marktpartijen en kondigde in de Regionale Transitie Agenda infrastructuur aan om dit verder uit te breiden.

### 4.1.1 Monitoring en evaluatie circulair inkopen

#### Monitoring circulaire economie

Een van de zes actielijnen in Statenvoorstel “Overijssel circulair in 2050” is de ontwikkeling van monitoringtools. In mei 2019 zou, op basis van bestaande monitoringinstrumenten van het Rijk, een monitor voor Overijssel ontwikkeld zijn waarin de stand van de circulaire economie in Overijssel zou worden weergegeven.<sup>60</sup> De monitor is anno 2020 nog niet gereed. Wel is er in november 2018 door de provincie een grondstoffenstroomanalyse voor Overijssel gemaakt die is gevisualiseerd in een infographic. Voor de generieke doelen, gericht op de groei van de circulaire economie en meetbare ambities in 2030 en 2050, draagt de provincie Overijssel samen met andere provincies bij aan het landelijk ontwikkelen van een monitor. Dit moet in 2023

<sup>60</sup> Statenvoorstel: Overijssel circulair in 2050 (PS/2018/560)

resulteren in een monitor die een goed beeld geeft van de transitie van de provincie Overijssel naar een circulaire economie. In het Statenvoorstel over circulaire economie uit 2018 staat dat deze monitor zal aansluiten bij die van het Rijk. Geïnterviewden gaven aan dat ook op rijksniveau er een uitdaging is om een representatief monitoringinstrument te ontwikkelen. In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023<sup>61</sup> wordt een rapport van het PBL aangehaald: “dat het niet goed mogelijk is te komen tot één kwantitatief en afrekenbaar doel voor circulaire-economiebeleid dat goed stuurt en geen perverse prikkels genereert.” Ingegeven door het PBL-advies wordt in dit statenvoorstel aangekondigd dat de voortgang van het circulaire-economiebeleid zal worden gemonitord op het niveau van de RTA's. Zo wordt bij de RTA voor infrastructuur als doel gesteld een monitoringsopzet uit te werken met Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) en de milieukostenindicator (MKI) toe te passen vanaf 2020. De eenheid WK heeft zich in het strategisch assetmanagementplan van 2020 ten doel gesteld om materialenpaspoorten en monitoringinstrumenten voor circulariteit en grondstoffenbesparing te ontwikkelen. Hiervoor is de provincie aangesloten bij het platform Circulair Bouwen '23.<sup>62</sup>

### Monitoring circulaire inkoop

De provincie heeft geen monitoringinstrument om vast te stellen of de doelstelling om 10% circulair in te kopen behaald wordt. Ook is niet vastgelegd hoe deze 10% berekend moet worden. Het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie en het Actieplan MVI geven hier geen inzicht in. In de interviews wordt aangegeven dat nog moet worden besloten op basis waarvan de monitoring plaatsvindt: op jaarbasis of op projectbasis, en met welke meeteenheid.

De provincie geeft in het uitvoeringsprogramma circulaire economie<sup>63</sup> aan dat de voortgang van de actieplannen uit het Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (waarvan circulaire economie een onderdeel is) mee gaat nemen in de monitoringsrapportages over de transitie naar een circulaire economie.

Doordat op het niveau van individuele aanbestedingen effecten op het grondstoffengebruik niet bekend zijn of niet structureel worden vastgelegd (bijvoorbeeld in een contractmanagementsysteem), kan de provincie niet vaststellen wat bereikt wordt met de verschillende aanbestedingen.

Op het niveau van een individuele aanbesteding met circulaire eisen kan concreet gecontroleerd worden of deze eisen zijn nageleefd, door bijvoorbeeld bij verwerkers te controleren of afval op de juiste plaats terecht is gekomen. In het contractmanagementsysteem wordt door de provincie echter niet vastgelegd wat de effecten zijn ten aanzien van de circulaire afspraken. Een uniforme methode daarvoor ontbreekt.

Bij de bestudeerde casussen is niet altijd gekwantificeerd wat de bijdrage is van de circulaire maatregelen aan het beperken van het grondstoffengebruik. Alleen bij de N348 maakt ede aannemer een levenscyclusanalyse en zijn de effecten gekwantificeerd.

<sup>61</sup> Statenvoorstel: Circulaire Economie 2020-2023 (PS/2020/1100634)

<sup>62</sup> Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (april 2020)

<sup>63</sup> Uitvoeringsprogramma circulaire economie provincie Overijssel 2020-2023 (PS/2020/1100634)



De langere levensduur van het fietspad bij de N337 kan een grondstoffenreductie betekenen, maar dit is niet kwantitatief onderbouwd. Door gebruik te maken van een andere deklaag, wordt af te voeren freesasfalt voorkomen en de aanvoer van nieuw materiaal beperkt. Hier ontbreekt een kwantitatieve onderbouwing voor de grondstoffenreductie. Het toegepaste geopolymerbeton bij de N344 is cementloos beton met een aanzienlijk lagere MKI-waarde. Het geeft daarmee invulling aan de provinciale doelen, maar informatie hoe groot de bijdrage is aan de reductie van het grondstoffengebruik ontbreekt.

### Evaluatie

Door de provincie is geen ex-post evaluatie uitgevoerd naar de effecten van circulair inkopen op de doelstelling voor circulaire economie. Inzicht in de bijdrage van circulair inkopen aan het realiseren van de doelen voor circulaire economie ontbreekt daardoor.

## 4.1.2 Resultaten circulair inkopen

In deze paragraaf laten we zien welke inkoop en aanbesteding zijn gedaan waarbij circulariteit is meegenomen. Op ons verzoek leverde de provincie een lijst met circulaire toepassingen vanaf 2015 aan. We hebben bij iedere toepassing aangegeven welke circulaire strategie is toegepast (zie paragraaf 1.2). In het groene kader hieronder staan de gebruikte afkortingen. De toepassingen die gericht op een verlengde levensduur categoriseerden we onder "Reduce" en zijn apart gemarkeerd. Naast de zes circulariteitstrategieën hebben we een categorie "Biobased" toegevoegd. 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

We maken daarbij onderscheid tussen aanbestedingen voor wegenbeheer en onderhoud en overige inkoop en aanbestedingen. In tabel 9 zijn de voorbeelden opgenomen die te maken hebben met het wegenbeheer en onderhoud.

**Tabel 9: Circulaire toepassingen bij inkoop- en aanbesteding wegenbeheer en onderhoud**

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

Bron: lijst circulaire toepassingen provincie Overijssel

De circulaire toepassingen bij de aanbestedingen voor de N348 en de N344 uit de bovenstaande lijst zijn door ons als casus onderzocht (zie paragraaf 3.2). De derde casus met betrekking tot wegenbeheer en -onderhoud (de aanbesteding van onderhoud aan de N337) is door ons geselecteerd om na te kunnen gaan of inderdaad asfalt is aanbesteed met MKI als gunningscriterium, zoals op de lijst van de provincie staat. Uit het bestuderen van de casus bleek dat deze niet op basis van de beste prijs kwaliteit verhouding (BPKV) is aanbesteed, maar op basis van de laagste prijs. Ook bleek uit het casuonderzoek dat in geen van de drie casussen voor wegenbeheer en -onderhoud is MKI gebruikt als gunningscriterium voor duurzaam asfalt of beton (zie paragraaf 3.2).

### Resultaten overige inkoop en aanbesteding

We maken daarbij onderscheid tussen aanbestedingen voor wegenbeheer en onderhoud en overige inkoop en aanbestedingen. In tabel 10 zijn de voorbeelden opgenomen die te maken hebben met overige inkoop en aanbestedingen waarbij

circulariteit is meegenomen. Het gaat daarbij om de inkoop van diensten, leveringen, werken(exclusief wegebouw) en concessieverlening OV.

**Tabel 10:** *Circulaire toepassingen bij de overige beoordeelde aanbestedingen*

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

*Bron: lijst circulaire toepassingen provincie Overijssel*

De casus circulair slopen is door ons als casus onderzocht. In de aanbesteding is aan de inschrijvers gevraagd om vrijkomend materiaal op een zo hoogwaardige manier her te gebruiken. Daarom is door ons in de tabel aangegeven dat er sprake van meerdere circulariteitsstrategieën. Ook de afvalinzameling van het provinciehuis is als casus onderzocht.

### 4.1.3 Delen van kennis en ervaring

In het Statenvoorstel Overijssel Circulair in 2050 staat dat de provincie kennis en ervaring op gebied van inkoop zal delen met partners en proberen hen te stimuleren hun inkoopkracht te benutten. Ook kondigt de provincie in de transitieagenda voor de infrastructuur een samenwerking aan met kenniscentra en marktpartijen om er voor te

zorgen dat zo circulair mogelijk met assets wordt omgegaan. Daarbij speelt kennis delen een belangrijke rol. De volgende activiteiten voor kennis delen worden in de regionale transitie-agenda infrastructuur genoemd:

- Deelname aan het Platform Circulair Bouwen '23 (CB23). Dit is een platform die voor de hele bouwketen (van producent tot sloper, van opdrachtgever tot uitvoerder, van grote aannemer en mkb'er tot start-up) alle initiatieven, pilots en kennis rondom circulair bouwen met elkaar in verbinding brengt.
- Deelname aan Duurzaam Gebouwd; dit is een landelijk kennisplatform voor beslissers binnen de bouw- en vastgoedsector.
- Deelname aan Bouw circulair; dit is het platform voor circulair denken en doen in de infrasector.
- Deelname aan de Leeromgeving Circulair viaduct; diverse partijen zijn een leeromgeving opgestart om vanuit een gezamenlijke aanpak tot afspraken over inkoop en aanbod van circulaire viaducten te komen.

Uit de interviews blijkt dat overheden onderling kennis over (circulaire) inkoop uitwisselen op bijeenkomsten van platforms zoals het Inkoop Platform Provincies. Ook worden met ambtenaren van andere lokale overheden cursussen gevolgd over circulaire economie.

De verschillende eenheden hebben een eigen manier waarop kennis wordt gedeeld.

- **Wegen en Kanalen:** Over het circulariteit wordt door de eenheid WK structureel overleg gevoerd met Bouwend Nederland. Met Bouw circulair is als onderdeel van de Regionale Transitie Agenda (RTA) een beton- en een asfaltketen opgezet in Overijssel. BouwCirculair streeft naar duurzame materialen in bouwprojecten, door het reduceren van CO2 en het gebruik van circulaire grondstoffen. .
- **Bedrijfsvoering:** Voor facilitaire zaken is er het tweejaarlijkse Integraal Facilitair Overleg, waar volgens geïnterviewden veel aandacht wordt besteed aan circulariteit.
- **Natuur en Milieu:** In de projecten onder het Programma Natura 2000 wordt niet standaard geëvalueerd, maar de betrokken ambtenaren bij de verschillende projectteams wisselen onderling veel kennis uit. Deze kennis wordt ook gedeeld tussen de betrokken mede-overheden die deelnemen in het programma N2000, maar dit vindt niet op een structurele wijze plaats.
- **Mobiliteit:** Kennisdeling op gebied van mobiliteit gebeurt in het DOVA-platform<sup>64</sup>, hier wordt ook aandacht aan circulariteit besteed, al zijn volgens geïnterviewden de kansen voor dit thema in het openbaar vervoer beperkt.

In het kader van het programma Circulaire Economie wordt volgens geïnterviewden gewerkt aan een aantal initiatieven die in de toekomst zullen bijdragen aan verdere kennisdeling op gebied van circulaire inkoop.

- Met gemeenten en regio's wordt ingezet op meer gezamenlijke inkooptrajecten.
- De hogescholen en Saxion en Windesheim zullen worden betrokken als kennispartners.

<sup>64</sup> Het samenwerkingsverband DOVA bestaat uit de 12 provincies, de Vervoerregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en het OV Bureau Groningen Drenthe.

- De provincie gaat masterclasses financieren waarbij partners uit de markt mogen aanschuiven, met KplusV wordt momenteel onderzocht hoe met dergelijke uitwisselingen het MKB beter bereikt kan worden.
- Provincie Overijssel verkent aan welke 'Buyers Groups' ze deel zal nemen. De Buyersgroep is een initiatief vanuit het Ministerie van I&W waarbij een groot aantal spelers uit de publieke sector de inkoopbehoefte wegzet richting de markt. Het gaat hierbij o.a. om de gezamenlijke inkoop van o.a. beton, cement en textiel.

Geïnterviewden merken op dat er genoeg kennis over circulaire inkoop voorhanden is. Bij de daadwerkelijke toepassing er van wringt volgens geïnterviewden de schoen weleens. Geïnterviewden geven aan dat projectleiders er soms moeite mee hebben om kennis over circulaire economie toe te passen op concrete projecten. Ook hangt voor het zetten van deze stap veel af van de betrokkenheid van individuele projectleiders bij het thema Circulaire Economie.

Daarnaast wordt uit de interviews duidelijk dat het SSC in samenwerking met de provincie tweejaarlijks zogeheten 'marktdagen' organiseert, die losstaan van specifieke aanbestedingstrajecten. Op deze dagen wordt de vraag bij vertegenwoordigers van de markt neergelegd: "Sluiten onze uitvragen goed aan op jullie capaciteiten?"

## 4.2 Effecten circulair inkopen

### Norm

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

### Bevindingen

- De effecten van het circulair inkopen van de provincie op het grondstoffengebruik zijn niet bekend.
- De provincie ervaart dat marktpartijen reageren op de vraag om circulaire oplossingen bij inkoop en aanbesteden.

Deze paragraaf gaat in op de effecten, zowel maatschappelijk als op de leefomgeving, van de voorbeeldrol van de provincie als inkoper te beschrijven. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1.1 geeft de provincie aan te hebben moeite met het in kaart brengen van kwantificeerbare effecten van het CE-beleid. De provincie is actief in verschillende sectoren en hebben daarom ook verschillende ervaringen met de effecten van circulair inkopen. Hieronder gaan we daar verder op in.

### Circulariteit bij wegenbeheer en -onderhoud

Over het algemeen wordt door de provincie gemerkt dat bijvoorbeeld 15 jaar geleden de overheid met name kartrekker was op gebied van milieu en duurzaamheid, en marktpartijen hierin met moeite meekwamen. Tegenwoordig zitten markt en overheid

meer op een gelijkwaardig kennisniveau, en reageert de markt beter en sneller op door de overheid geformuleerde doelstellingen.

Een concreet voorbeeld van maatschappelijk effect is bij de casus N348 zichtbaar. De beschikbaarheid van LEAB-asfalt in Oost-Nederland is verbeterd als gevolg van de vraag van de provincie bij de aanbesteding. De asfaltcentrale in Deventer wordt omgebouwd om dit type mengsel te kunnen produceren. Bij nieuwe aanbestedingen kan daarvan worden geprofiteerd.

#### **Circulariteit bij beheerplannen Natura2000**

Naar inschatting van een geïnterviewde bij de eenheid Natuur en Milieu is de impact van circulaire werkwijzen substantieel. Het innovatietraject dat vanuit het programma N2000 is geïnitieerd voor de te graven petgaten in de Wieden-Weerribben in 2018 heeft de markt aan het denken gezet over de circulaire toepassing van vrijkomende (veen)grond, waardoor de kennis over het circulair toepassen van grond verder is verspreid.

#### **Circulariteit bij het beheer van provinciaal vastgoed**

Geïnterviewde geeft aan dat binnen het domein van vastgoedonderhoud “aan de markt getrokken” moet worden. Dit kan eraan liggen dat het onderhoud van vastgoed minder kansen biedt dan bijvoorbeeld het onderhoud van wegen. Voorbeelden van de provincie bij het onderhoud van vastgoed zijn het toepassen van aardolievrije dakbedekking en gerecycled tapijt.

#### **Ruimte geboden voor innovatie**

Over het algemeen wordt aangegeven dat de provincie open staat voor nieuwe innovaties en hier ook de ruimte aan biedt. Middels instrumenten zoals het Small Business Innovation Research (SBIR) wordt invulling gegeven aan het launching customership. De provincie levert dan, naast het afnemen van een product, bijvoorbeeld kantoorruimte aan innovatieve startups die hier zelf nog geen beschikking over hebben. Zo wordt een bijdrage geleverd aan innovaties op allerlei terreinen, waaronder circulaire economie.

## 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 zijn een enkele keer in de P&C-cyclus geïnformeerd over circulaire inkopen.
- PS zijn middels Statenbrieven geïnformeerd over circulair inkopen als reactie van GS op moties Statenvragen. De informatie gaat over het provinciale beleid, provinciale activiteiten en over kansen, belemmeringen en ervaringen.

### 5.1 Informatievoorziening P&C cyclus

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

In de P&C-cyclus is weinig aandacht voor de eigen voorbeeldrol bij circulaire economie. De voorbeeldrol van de provincie door circulair inkopen komt alleen expliciet aan de orde in het jaarverslag over 2018 en in de perspectiefnota 2019. In het jaarverslag 2018 melden GS dat de acties uit het actieplan Maatschappelijke Verantwoord Inkopen (MVI) zijn gerealiseerd. In de perspectiefnota 2019 staat dat de provincie ervaring gaat opdoen met circulair inkopen. Met betrekking tot het bredere thema circulaire economie melden GS in andere P&C-stukken dat zij een verkenning hebben uitgevoerd en dat zij programma ontwikkelen. In tabel 11 is de informatie uit de perspectiefnota, begroting en jaarverslagen die de voorbeeldrol van de provincie raken, beknopt weergegeven.

**Tabel 11: Informatievoorziening begrotingen en jaarverslagen voorbeeldrol circulaire economie**

	perspectiefnota	begroting	jaarverslag
2016	Perspectiefbrief gestuurd aan PS. Circulaire economie komt hierin niet aan de orde.	Een verkenning van het thema circulaire economie is aangekondigd.	Het onderwerp circulaire economie is in 2016 verkend.
2017	Als externe ontwikkeling is genoemd dat de Europese Commissie een actieplan gepresenteerd heeft en dat Rijk een programma heeft.	Geen informatie over de voorbeeldrol bij circulaire economie	Geen informatie over de voorbeeldrol bij circulaire economie
2018	GS melden dat ze werken aan maatregelen op het circulaire economie.	Geen informatie over de voorbeeldrol bij circulaire economie.	GS melden dat de acties uit het actieplan MVI zijn gerealiseerd. GS melden dat de verkenning naar het voorkomen van plastic zwerfafval gebruikt kan worden voor acties in het programma Circulaire economie Overijssel.
2019	GS kondigen aan dat het programma circulaire economie aan de Staten zal worden voorgelegd. GS melden dat met kennispartners een systeem wordt ontwikkeld om de circulaire economie te monitoren. GS melden dat ervaring zal worden opgedaan met circulair inkopen.	Het programma circulaire economie wordt zijdelings genoemd. Ook de in de perspectiefnota aangekondigde doelen kregen geen plaats in de begroting.	In het jaarverslag voor 2019 staat op verschillende plaatsen informatie over de voortgang van acties die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie, maar over de doelstellingen zoals uiteengezet in de perspectiefnota 2019 wordt niet gerapporteerd.

Bron: perspectiefnota's, begrotingen, jaarstukken 2017, 2018, 2019

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023 kondigen GS aan dat een aantal acties aan begrotingsprestatie 5.5.5 zal worden toegevoegd. In de begroting van 2020 is deze begrotingsprestatie nog niet zichtbaar. De acties zijn kwalitatief van aard en bieden geen mogelijkheid om de ontwikkeling van het circulaire economiebeleid kwantitatief te monitoren. Een van de acties is echter wel het ontwikkelen van monitoringinstrumenten. Hieronder zijn de acties kort weergegeven:



### Acties bij prestatie 5.5.5 Circulaire Economie

- A. We maken de uitvoering van de Regionale Transitieagenda's mogelijk via ons algemene instrumentarium én met de middelen uit prestatie 5.5.5.**
- B. Met de sectoren bewaken we de voortgangen waar nodig faciliteren we de actualisering van de Regionale Transitieagenda's,**
- C. We ontwikkelen onze monitoring in aansluiting op het landelijke beleid en houden onze ambitie voor circulair inkopen tegen het licht naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek,**
- D. We stimuleren gedragsverandering en faciliteren waar mogelijk praktische oplossingen voor het omgaan met wet en regelgeving**

Bron: Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023

## 5.2 Informatievoorziening via Statenbrieven

PS zijn geïnformeerd door middel van een statenbrief, voortgangsrapportages en door beantwoording van statenvragen. In tabel 12 zijn ze in chronologische volgorde gezet.

**Tabel 12: Informatievoorziening statenbrieven in chronologische volgorde**

Nr.	datum	onderwerp
1.	Januari 2016	Beantwoording schriftelijke vragen duurzaam inkopen <sup>65</sup>
2.	December 2016	Uitvoering motie innovatieve en duurzame infrastructuur <sup>66</sup>
3.	April 2017	Circulaire economie n.a.v. motie actieplan naar 100% hergebruik afval <sup>67</sup>
4.	November 2017	Beantwoording schriftelijke vragen over circulair gebruik grondstoffen uit (voormalige) stortplaatsen <sup>68</sup>
5.	September 2017	Statenbrief inzake inkoopbeleid van Zwolle, Kampen en Overijssel <sup>69</sup>
6.	Maart 2020	Statenbrief opgedane ervaringen met andere vormen van aanbesteding van infrastructurele werken <sup>70</sup>

Hieronder hebben we de verstrekte informatie geclusterd in thema's

- Provinciaal beleid (1,3,5)
- Provinciale activiteiten en projecten (2,6)
- Kansen, belemmeringen en ervaringen (4,6)

<sup>65</sup> Statenbrief: Beantwoording Statenvragen D66 duurzaam inkopen (PS/2015/945)

<sup>66</sup> Statenbrief: Uitvoering motie Courtz 'Innovatieve en duurzame infrastructuur' (PS/2016/1195)

<sup>67</sup> Statenbrief: Circulaire economie (n.a.v. motie Stelpstra "Actieplan naar 100% hergebruik afval") (PS/2017/357)

<sup>68</sup> Statenbrief: Beantwoording Statenvragen ChristenUnie over circulair gebruik grondstoffen uit (voormalige) stortplaatsen (PS/2017/769)

<sup>69</sup> Statenbrief: Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)

<sup>70</sup> Statenbrief: Opedane ervaringen met andere vormen van aanbesteding van infrastructurele werken (PS/2020/1100844)

### Provinciaal beleid

Naar aanleiding van vragen uit PS leggen GS uit wat zij onder duurzaam inkopen verstaan en hoe dit onderdeel uitmaakt van het provinciale inkoopbeleid. GS geven aan in het inkoopproces dit te borgen door middel van het inkoopstartformulier.

Naar aanleiding van de bespreking van de motie Stelpstra c.s. 'Actieplan naar 100% hergebruik afval' geven GS aan om in de Omgevingsvisie circulaire economie als één van de kernambities van de rode draad duurzaamheid te willen benoemen. GS melden ook dat het IPO het Grondstoffenakkoord heeft ondertekend en dat circulaire economie onderdeel is van het aanbod aan het destijds nieuwe kabinet van IPO/UvW/VNG.

Naar aanleiding van de vaststelling van het gezamenlijke inkoopbeleid met de gemeenten Zwolle en Kampen informeren GS PS over het nieuwe beleid. GS geven aan dat aan dat in het beleid nadrukkelijke aandacht wordt gevestigd op circulaire economie en circulair inkopen. Letterlijk geven zij aan dat: *“Bij het vaststellen van onze inkoopbehoefte gaan we in beeld brengen wat de mogelijkheden zijn voor circulair inkopen en welke effecten dit heeft, zodat er een bewuste keuze gemaakt kan worden voor een inkoop met de meeste maatschappelijke waarde, waarbij producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuwe cyclus worden ingezet.”*

### Kansen, belemmeringen, ervaringen

GS gaven als antwoord op vragen van PS over afvalmining (afgraven van stortlocaties) dat zij geen mogelijkheden zien om voormalige stortplaatsen zodanig te hergebruiken dat daarmee het vuil wordt opgeruimd.

PS hebben gevraagd naar ervaringen met andere vormen van aanbestedingen bij infrastructurele werken. GS gaven informatie over de gehouden aanbestedingen in de periode 2017-2019. GS melden dat de ontwikkeling van andere aanbestedingsvormen ook is ingegeven door de wens om meer circulariteit toe te voegen in projecten. Onder andere vormen verstaan GS alle aanbestedingen die niet zijn gegund op basis van laagste prijs en/of niet een traditioneel contract als contractbasis hebben. In de genoemde periode hebben GS 36 aanbestedingen uitgevoerd, waarvan zij er negentien als bijzondere aanbestedingen classificeren. Van deze negentien zijn er dertien door middel van een geïntegreerd contract (innovatief contract) aanbesteed, twee middels een bouwteamovereenkomst (samenwerking) en vier middels een andere contractvorm. Daarbij deden GS de volgende ervaringen op:

- De afgelopen jaren is de markt van aanbesteden van infrastructurele werken veranderd. De markt wijzigt van formele contractverhoudingen, onevenwichtige risicoverdeling, werk om werk te hebben, financieel aanbestedingsvoordeel naar meer samenwerking met elkaar, gezamenlijke probleemoplossing en het delen van kennis en selectievere inschrijvingen van aanbieders. Met name de bouwteamovereenkomsten worden steeds meer gemeengoed in de markt en GS geven aan vaker te kiezen voor bouwteamovereenkomsten. Volgens GS is een aandachtspunt dat een juiste keuze voor een contractvorm gemaakt wordt en dat zij niet zonder meer een bouwteamovereenkomst als uitgangspunt hanteren.

- Voor de grotere projecten maakt de provincie vaak gebruik van geïntegreerde contracten. Volgens GS is een aandachtspunt hierbij het opstellen van juiste en gedragen functionele eisen, afstemming van keuzes met alle betrokkenen (geen verrassingen achteraf), en de overdracht van het project naar beheerorganisatie na oplevering van het project.
- Het gunningcriterium De Beste Prijs Kwaliteit Verhouding (BPKV) wordt in achttien van de 30 aanbestedingen voor de infrastructuur ingezet om te komen tot de beste kwaliteit voor de beste prijs. Volgens GS blijft het hierbij lastig om (vooraf) de juiste verhouding tussen de prijs en de kwaliteit te bepalen.

Voor infrastructurele projecten startten GS met het opstellen van een marktvisie voor aanbesteden en contracteren. Naar verwachting is deze visie in de loop van 2020 gereed en zal die gebruikt worden als interne handreiking bij het maken van contractkeuzes.

### Provinciale activiteiten en projecten

Naar aanleiding van een motie over innovatieve en duurzame infrastructuur geven GS aan wat zij al doen aan circulariteit bij infrastructuur. Ook bij de informatie over andere vormen van aanbestedingen geven GS voorbeelden van activiteiten en projecten:

- toepassing grasbetonblokken zonder cement;
- onderzoek om openbare verlichting te beperken;
- toepassen van asfalt toe met hoge percentages hergebruik;
- aansluiting bij het project "asfalt-impuls" van Rijkswaterstaat;
- deelname aan de Green Deal Duurzaam GWW 2.0;
- het duurzaam verwerken van bermmaaisel.

# Bijlage 1: Bronnen

## Geïnterviewde personen

- Dhr. Bijkerk, beleidsontwikkelaar assetmanagement en duurzaamheid bij Eenheid Wegen en Kanalen
- Mw. Bijleveld, beleidsmedewerker bij Eenheid Wegen en Kanalen
- Dhr. Haitsma, teammanager Inkoop en Contractmanagement bij SSC-ONS
- Dhr. Ten Heggeler, teamleider Mobiliteit bij Eenheid Ruimte en Bereikbaarheid
- Dhr. Horstman,
- Dhr. Van de Klippe, adviseur Vastgoed bij Eenheid Bedrijfsvoering
- Mw. Knippels, kwartiermaker programmteam Circulaire Economie
- Mw. Koerssen, inkoopadviseur en contractmanager bij SSC-ONS
- Dhr. Ogink, contractmanager bij Eenheid Natuur en Milieu
- Dhr. Rosbergen, adviseur aanbesteding OV bij Eenheid Mobiliteit
- Dhr. Spoelstra, programmamanager Investerings bij Eenheid Wegen en Kanalen

## Documenten Provincie Overijssel

- Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (oktober 2018)
- Begroting 2016, 2017, 2018, 2019, 2020
- Begroting SSC-ONS 2019 (PS/2018/274)
- Grondstofstromenanalyse Overijssel (oktober 2018)
- Statenvoorstel: Initiatiefstatenvoorstel "Plastic als grondstof: dat ruimt op!" (PS/2018/183)
- Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)
- Interne notitie: Doelen, visie en strategie circulariteit WK (maart 2018)
- Kansenskaarten duurzaamheid: Ontwikkelopgave N2000 (maart 2019)
- Motie Bakker: Bermmaaisel benutten als bodem-verbeteraar (juli 2019)
- Motie Courtz: Innovatieve en duurzame infrastructuur (juli 2016)
- Motie Groot Koerkamp: Circulaire economie integraal onderdeel van beleid (november 2019)
- Motie Westert: Meldpunt circulaire economie (juni 2020)
- Motie Stelpstra: "Actieplan naar 100% hergebruik afval" (november 2016)
- Omgevingsvisie "Beken kleur" (PS/2016/840)
- Perspectiefnota 2016, 2017, 2018, 2019

- Rapport: Duurzaamheidsmaatregelen Programma Ontwikkelopgave N2000 (maart 2019)
- Regionale Transitieagenda Infrastructuur Overijssel (juni 2020)
- Statenbrief: Beantwoording Statenvragen ChristenUnie over circulair gebruik grondstoffen uit (voormalige) stortplaatsen (PS/2017/769)
- Statenbrief: Beantwoording Statenvragen D66 duurzaam inkopen (PS/2015/945)
- Statenbrief: Circulaire economie (n.a.v. motie Stelpstra “Actieplan naar 100% hergebruik afval”) (PS/2017/357)
- Statenbrief: Inkoopbeleid Zwolle, Kampen en Overijssel (PS/2017/708)
- Statenbrief: Opgedane ervaringen met andere vormen van aanbesteding van infrastructurele werken (PS/2020/1100844)
- Statenbrief: Uitvoering motie Courtz ‘Innovatieve en duurzame infrastructuur’ (PS/2016/1195)
- Statenbrief: Wijziging inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015 (PS/2013/307)
- Statenvoorstel: Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen Overijssel 2016-2019 (PS/2014/897)
- Statenvoorstel: Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen provincie Overijssel 2020-2023 (PS/2018/414)
- Statenvoorstel: Circulaire Economie 2020-2023 (PS/2020/1100634)
- Statenvoorstel: Overijssel circulair in 2050 (PS/2018/560)
- Statenvoorstel: Programma Duurzaamheid (PS/2017/489)
- Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (augustus 2016)
- Strategisch Assetmanagementplan Eenheid Wegen en Kanalen (april 2020)
- Uitvoeringsprogramma circulaire economie provincie Overijssel 2020-2023 (PS/2020/1100634)

### Overige documenten

- International Resource Panel (2018). Re-defining Value – The Manufacturing Revolution. Remanufacturing, Refurbishment, Repair and Direct Reuse in the Circular Economy.
- 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 (juli 2017)
- Kamerbrief 26 966 Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden (december 2005)
- Stuurgroep Duurzaam GWW; Advies Duurzaam GWW aanbesteden (Maart 2019)
- Grondstoffenakkoord (januari 2017)

### 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 februari 2020)

- <https://www.skao.nl/wat-is-de-ladder> (geraadpleegd 19 februari 2020)
- <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> (geraadpleegd 27 maart 2020)
- <https://kop500.nl/> (geraadpleegd 24 april 2020)
- <https://www.iampro-portaal.nl/Assetmanagement-kennis/Wat-is-assetmanagement/>, geraadpleegd (geraadpleegd 5 juni 2020)
- <https://www.overijssel.nl/thema's/duurzaam/> (geraadpleegd 24 april 2020)

# Bijlage 2: Onderzoeksopzet

## 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?

De periode die we onderzoeken loopt van 2015 tot 2020.

## 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 13: 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>71</sup>

<sup>71</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.



	4	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.
	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, Piano (2015), *Een kader voor circulair inkopen*.

## Methoden

In tabel 14 geven we per onderzoeksvraag aan met welke onderzoeksmethodiek en bronnen we de onderzoeksvragen willen beantwoorden.

**Tabel 14: Methodes**

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 15: 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>• DGWW72: 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/Ambitiweb).</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, Ambitiweb, 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>72</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>