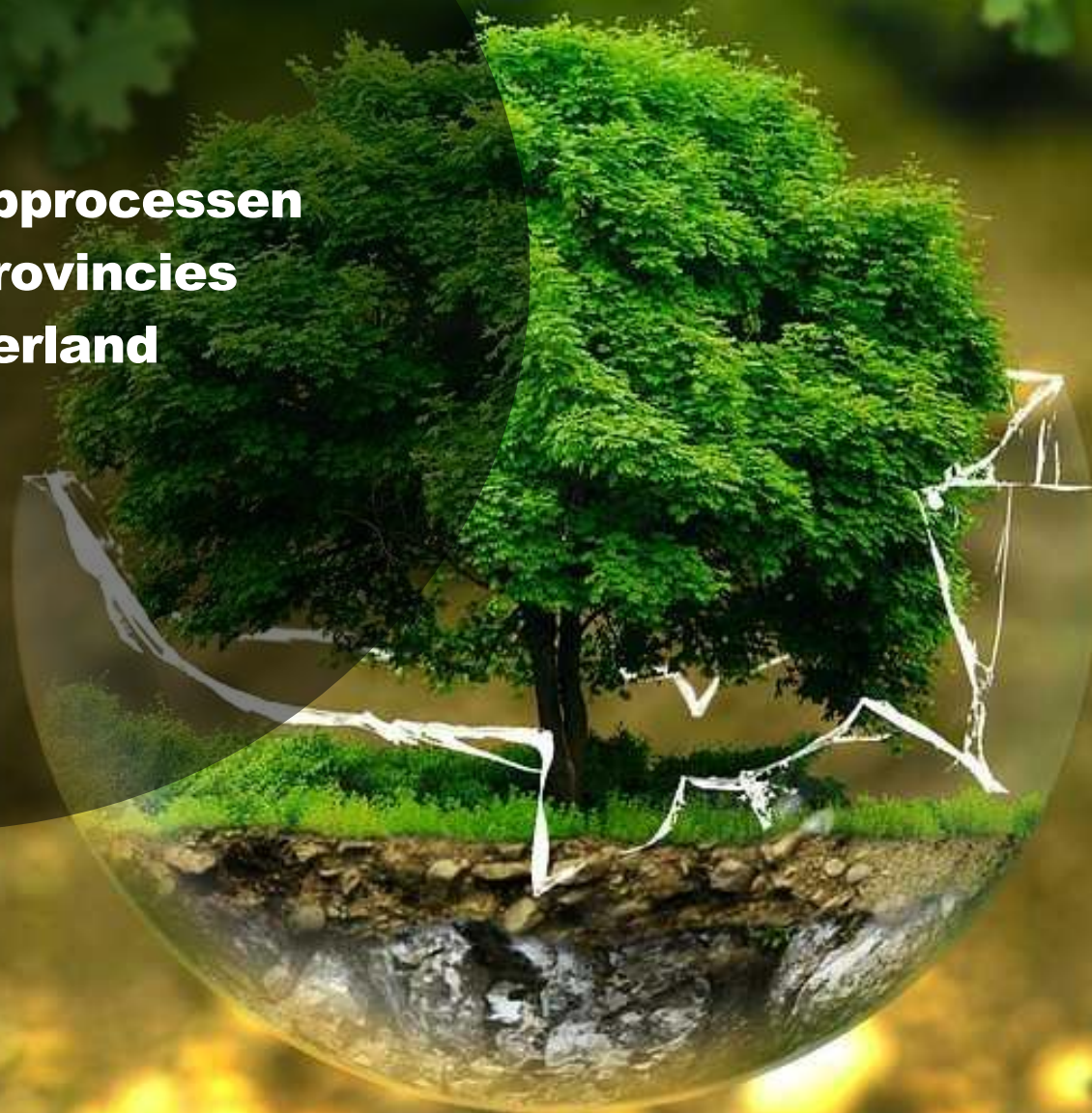


**Circulaire inkoopprocessen
en ambities provincies
Noord-Nederland**



Op welke wijze gaan de 3 noordelijke provincies om met de wet- en regelgeving omtrent CI in het inkoopproces en welke stappen moeten er nog worden gezet ten aanzien van hun eigen ambities?

Een onderzoek gericht op het circulaire inkopen van de 3 noordelijke provincies.

Hanzehogeschool Groningen
Bachelor: 'Bedrijfskunde in 3 jaar'
Thom Dijkstra, 406620
Begeleider Hogeschool: Cor Lammerts
Begeleider KPMG: Mieke Mooibroek
Datum: 05-06-2023

INHOUD

Samenvatting.....	3	3.4.1 Betrouwbaarheid	24
Voorwoord	4	3.4.2 Validiteit	25
1. Inleiding	6	4. Onderzoeksresultaten	27
1.1 De circulaire economie, een introductie.....	6	4.1 Inkoopprocessen van de 3 noordelijke provincies.....	27
1.2 Organisatie en context	8	4.2 Wet- en regelgeving	28
1.3 Probleemstelling.....	10	4.3 Ambities	29
1.4 Onderzoeksvraag en doelstellingen	13	5. Conclusie en aanbevelingen.....	32
1.5 Deelvragen.....	14	5.1 Conclusie	32
1.6 Leeswijzer	14	5.2 Aanbevelingen.....	33
2. Theoretisch kader	16	6. Reflectie.....	36
2.1 Inkoopprocessen provincies.....	16	Bronnenlijst	38
2.2 Wet- en regelgeving	17	Bijlagen	42
2.3 Ambities van de provincies.....	17	Bijlage 1	42
2.4 Begripsafbakening	18	Bijlage 2	45
2.5 Onderzoeksmodel	18	Bijlage 3	46
3. Methodologie	21	Bijlage 4	52
3.1 Dataverzameling.....	21	Bijlage 5	55
3.1.1 Onderzoekspopulatie	22	Bijlage 6	61
3.1.2 Dataverzameling deelvragen.....	22		
3.2 Operationalisering	23		
3.3 Data-analyse	24		
3.4 Kwaliteit onderzoek.....	24		

SAMENVATTING

Klimaatverandering is aan de orde van de dag, om dit tegen te gaan moet er worden veranderd en duurzamer met grondstoffen worden omgegaan. Dit geldt ook voor overheidsorganisaties en dus ook voor de provincies Groningen, Drenthe en Friesland. Circulariteit is hier een oplossing voor, en dit is ook iets dat de provincies terug laten komen in het inkoopproces.

Het doel van dit onderzoek is het creëren van een helder beeld van de wet- en regelgeving die in het circulaire inkoopproces aan bod komen, om daarnaast te kijken wat de ambities van de provincies zijn op dit vlak. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: Op welke wijze gaan de 3 noordelijke provincies om met de wet- en regelgeving omtrent CI in het inkoopproces en welke stappen moeten er nog worden gezet ten aanzien van hun eigen ambities? Er is dus gekeken naar de inkoopprocessen op zichzelf, de wet- en regelgeving in deze inkoopprocessen en de ambities die voor en door de drie provincies zijn gesteld.

Om een antwoord op deze onderzoeksvraag te krijgen zijn er interviews gehouden met werknemers van de inkoopafdeling en duurzaamheidsafdeling van de provincies Drenthe en Groningen. Daarnaast is er literatuuronderzoek gedaan naar theorieën en deskresearch op het gebied van de beleidsstukken van de onderzochte provincies. Uit dit onderzoek is gebleken dat de drie provincies binnen de inkoopprocessen niet veel van elkaar verschillen, dit geldt ook voor de wet- en regelgeving die verplicht is bij het aanbestedingsproces. De ambities van de provincies verschillen op sommige punten nog wel, evenals de tools die zij gebruiken om deze ambities te realiseren.

Op basis hiervan wordt aanbevolen om meer samen te werken bij inkopen en aanbesteden. Ook moet de interne motivatie van budgethouders

geprioriteerd worden bij het inkopen en kan het werken met bepaalde tools worden gestimuleerd om de ambities te realiseren. Een eventuele herstructurering van zowel het proces als de organisatie, met bijvoorbeeld de invoering van een duurzaamheidsafdeling kan ook een positieve invloed hebben. Een eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op één van deze aanbevelingen.

VOORWOORD

Voor u ligt de afstudeerscriptie “Circulaire inkoopprocessen provincies Noord-Nederland: een onderzoek gericht op het circulaire inkopen van de drie noordelijke provincies”. Deze scriptie is geschreven als afstudeeropdracht van de opleiding Bedrijfskunde in 3 jaar aan de Hanze Hogeschool in Groningen. Ik ben in september 2022 tot juli 2023 bezig geweest met het onderzoeken en schrijven van deze scriptie.

Als jongere kon ik er de afgelopen jaren niet meer om duurzaamheid, circulariteit, klimaatverandering en MVO(I) heen. Persoonlijk ben ik nooit iemand geweest die bij dit soort punten stil stond, maar ook ik heb ingezien dat er verandert moet worden. Dit betekende ook dat ik mijzelf in deze stof moest gaan verdiepen om hier iets nuttigs over te zeggen en mijn bijdrage te leveren. Deze uitdaging heb ik met het doen van dit onderzoek met beide handen aangepakt. Ik heb mijzelf uitgedaagd door een voor mij vrijwel onbekend onderwerp te kiezen en hier diep op in te gaan. Ik heb mijn horizon kunnen verbreden en mij zowel op persoonlijk als professioneel vlak kunnen ontwikkelen.

Ik wil mijn begeleider, dhr. Cor Lammerts, bedanken voor de begeleiding en ondersteuning tijdens het proces. Ik heb u bewust als begeleider gekozen, omdat ik wist dat uw kritische houding en het constante uitdagen van mijzelf mijn onderzoek naar een hoger niveau zou tillen. Dit heeft mijn ontwikkeling ten goede gedaan, daarvoor dank. Ook wil ik Carel Opten en Lonneke Hoekstra van respectievelijk de provincies Drenthe en Groningen bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek. De openheid waarmee zij mij wilden ontvangen en in gesprek wilden gaan over de inkoopprocessen van de provincies heeft mij dusdanig geholpen bij het afronden van het onderzoek. Ook wil ik KPMG, en in het bijzonder Mieke Mooibroek, bedanken voor het beschikbaar stellen van een afstudeerstage en hierin mij de ruimte te geven om mijzelf te ontwikkelen binnen de organisatie en

daarnaast de ruimte te bieden om tijdens deze stage met het onderzoek bezig te zijn. De ruimte en vrijheid die ik bij KPMG heb gekregen om een onderzoek te doen naar mijn eigen interesses heeft mij als persoon kunnen motiveren en als professional laten ontwikkelen.

Tot slot wil ik mijn familie, vrienden en vriendin bedanken voor de steun en hulp die zij mij tijdens het onderzoeksproces hebben gegeven.

Ik wens u veel leesplezier toe.



Hoofdstuk 1:
Inleiding

1. INLEIDING

Deze scriptie is het eindresultaat van een onderzoek waarin is onderzocht welke invloed de verandering richting een circulaire economie heeft op de inkoopprocessen van de 3 provincies in Noord-Nederland te weten Fryslân, Groningen en Drenthe met een focus op wet- en regelgeving en ambities. De circulaire economie is een oplossingssysteem dat wereldwijde uitdagingen zoals klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit, afval, en vervuiling aanpakt¹.

Circulaire inkoop is een belangrijk instrument in het aanjagen van de circulaire economie.² De werking van het aanjagen werkt ook de andere richting op; de circulaire economie heeft ook invloed op de inkoopprocessen. Volgens expertisecentrum aanbesteding PIANOo gaat circulair inkopen verder dan slechts het kopen van circulaire producten:

“Circulair inkopen gaat verder dan circulaire producten kopen. Van de voorbereiding tot aan de nazorg: bij elke stap in het inkoopproces zijn andere keuzes nodig. Daarnaast is het goed om in het achterhoofd te houden dat als u circulair gaat inkopen dit impact heeft op het inkooptraject, maar in veel gevallen ook op de bedrijfsvoering van uw organisatie.”

De Nederlandse overheden hebben een enorme impact op de urgente vraagstukken die er vandaag de dag liggen. Met een inkoopkracht van 85 miljard kunnen de Nederlandse overheden een groot verschil maken in het verduurzamingsvraagstuk.³ En de Nederlandse overheid moet er ook voor

zorgen dat er verduurzaamd gaat worden, ze heeft een plicht om haar burgers te beschermen tegen klimaatverandering.⁴

Voor het onderzoek van deze scriptie zijn inkoopcoördinatoren en duurzaamheidsmedewerkers van de provincies geïnterviewd om zo een duidelijk beeld te krijgen van de inkoopprocessen en hoe de verandering richting de circulaire economie hier invloed op heeft. Daarnaast is er intensief literatuuronderzoek gedaan naar inkoopprocessen, de drie provincies, circulaire economie, beleidsstukken en de samenhang tussen al deze factoren.

1.1 De circulaire economie, een introductie.

Gezien de complexiteit en het feit dat het onderwerp voor velen nieuw is acht ik het als onderzoeker noodzakelijk om een inleiding te geven van het concept ‘circulaire economie’. Dit wordt gedaan aan de hand van de visie van Ellen MacArthur, de wereldwijde grondlegger van het idee van de circulaire economie.

In onze huidige economie nemen wij grondstoffen uit de aarde, maken er producten mee en gooien deze uiteindelijk weg als afval, dit is het proces van een lineaire economie. Het idee van een circulaire economie is juist dat het creëren van afval wordt gestopt. Producten en grondstoffen die overblijven worden hergebruikt om zo te voorkomen dat er verspilling optreedt (figuur1). Volgens MacArthur:

“Moeten we elk element van ons ‘take-make-waste systeem’ transformeren: hoe we resources managen, hoe we producten maken en gebruiken, en wat we doen met de grondstoffen na de levensduur is

¹ The Ellen MacArthur Foundation. (n.d.). *Circular economy introduction*.

² PIANOo. (n.d.-a). *Circulair inkopen toegelicht*.

³ PIANOo. (n.d.-b). *Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI)*

⁴ ECLI:NL:HR:2019:2006, *Hoge Raad*, 19/00135. (n.d.).

afgelopen. Alleen dan kunnen we drijvende circulaire economie creëren waarvan iedereen op onze aarde kan profiteren.”

De circulaire economie is gebaseerd op 3 principes:

- Het elimineren van afval en vervuiling
- Producten en materialen laten circuleren op hun hoogste waarde
- Natuur regenereren

Het wordt ondersteund door een transitie naar hernieuwbare energie en materialen. Een circulaire economie ontkoppelt economische activiteiten van het verbruik van niet hernieuwbare grondstoffen. Het is een veerkrachtig systeem dat goed is voor bedrijf, mens en milieu (MacArthur 2022).

Het elimineren van afval en vervuiling is de eerste pijler van de circulaire economie. Wij nemen ruwe materialen van de aarde, maken er een product van en gooien het vervolgens na de levensduur weer weg. Door de grondstoffen te recyclen wordt er minder afval geproduceerd en daarnaast hoeven er geen nieuwe grondstoffen te worden bewerkt en zal de uitstotende vervuiling van dit proces worden geëlimineerd.

De tweede pijler van MacArthur slaat op het in circulatie houden van producten en materialen. Dit kan als geheel product of als het niet meer werkt als onderdelen of grondstoffen. Op deze manier wordt er geen afval gecreëerd en behouden de producten en grondstoffen hun intrinsieke waarde.

De laatste pijler slaat op het regenereren van de natuur, door naar een circulaire economie over te stappen wordt er ruimte gecreëerd voor de

natuur om weer op te bloeien en de natuurlijke levenscyclus terug te brengen in de natuur.

De circulaire economie biedt ook gigantische economische kansen, McKinsey & Partners berekenden in 2012 dat er in de EU 500 miljard euro kan worden verdiend door richting een circulaire economie te gaan werken en dus op een andere manier met grondstoffen om te gaan. Dit komt volgens TNO, een onafhankelijke onderzoeksorganisatie, voor Nederland op ruim 7 miljard euro uit en zou 54.000 banen creëren.⁵

Voor voormalig voorzitter van de Sociaal-Economische Raad, Wiebe Draijer, was het jaren geleden al duidelijk dat de manier van produceren zoals nu gebeurt niet meer houdbaar is.

“Terwijl efficiency in ons denken met hoofdletters geschreven staat, hebben we een economie ontwikkeld waarin verspilling, uitputting en vervuiling nog steeds op grote schaal voorkomen. Het is zonneklaar dat voortgaan op de traditionele manier van produceren en consumeren op termijn niet meer houdbaar is. Er zijn fundamentele veranderingen nodig om de weg vrij te maken naar een toekomst die werkelijk efficiënt is. Dit stelt ook voor volgende generaties wereldburgers een kwalitatief goed leven zeker.”⁶

Het is dus duidelijk dat het tijd is voor verandering, meerdere onderzoeken hebben uitgewezen dat de manier waarop nu wordt geproduceerd ecologisch niet meer houdbaar is. Daarnaast liggen er gigantische economische kansen als er wordt overgestapt naar het systeem van een circulaire economie. Tot nu toe hebben we echter alleen nog maar gesproken over producten en grondstoffen maar een onderdeel dat in deze scriptie niet wordt vergeten is de circulaire arbeidsmarkt. Volgens Dr. Ebel Berghuis is het systeem van de circulaire uitermate geschikt om arbeid mee

⁵ MVO Nederland. (2014). Ondernemen in de circulaire economie: Nieuwe verdienmodellen voor bedrijven en ondernemers.

⁶ MVO Nederland. (2014). Ondernemen in de circulaire economie: Nieuwe verdienmodellen voor bedrijven en ondernemers.

te nemen als resource.⁷ Zowel uit onderzoeken van Deloitte⁸ en het CBS⁹ blijkt dat er ook op dit vlak kan worden gesproken over verspilling en uitputting. Dit sluit perfect aan op MacArthur's opvatting over duurzaamheid en de circulaire economie. De circulaire arbeidsmarkt zal dan ook in deze scriptie worden meegenomen als onderdeel van de circulaire economie.

1.2 Organisatie en context

In dit onderzoek wordt gekeken naar de provincies Drenthe, Groningen en Friesland. Kijkend naar cultuur en structuur zijn dit de organisaties die het lastigste zijn om te veranderen en om zich aan te passen aan veranderingen, het zijn stugge organisaties. Toch is te zien dat ze wel mee gaan in veranderingen, alleen gaat dit op een andere manier dan bij private organisaties. Een goed voorbeeld is de chaos die is gecreëerd door het decentraliseren van de zorg in 2015. Overheidsorganisaties hebben vaak niet een duidelijk beeld van hun vertrekpunt en het doel waar ze naartoe gaan, ze vallen zomaar in een veranderproces, en soms zelfs zonder het zelf door te hebben.

De structuur van overheidsorganisaties is niet eenduidig en verschilt per organisatie. Dit geldt ook voor cultuur; elke overheidsorganisatie heeft haar eigen cultuur, vaak zullen hier wel overeenkomsten zijn maar dit is niet altijd het geval. De drie noordelijke provincies hebben wel een vergelijkbare cultuur en structuur, daarnaast heeft het gevoerde beleid ook een goed aantal gemeente delers. Een goede indicator voor de cultuur binnen de organisatie is het gevoerde beleid. Het beleid ondersteunt de cultuur van een organisatie. Kort door de bocht is er ook nog te zeggen dat

de externe druk van de media en de bevolking ervoor zorgt dat er bij overheidsorganisaties vaak ellende voorafgaat aan een goede verandering¹⁰.

Bij het inslaan van de afslag richting het werken aan een circulaire economie hebben de organisaties er ook voor gekozen om een verandertraject in te gaan. Dit traject zal veranderingen in cultuur en structuur teweegbrengen evenals veranderingen in de missie en visie van de organisaties. Hier moet dan ook rekening mee worden gehouden gedurende het onderzoek.

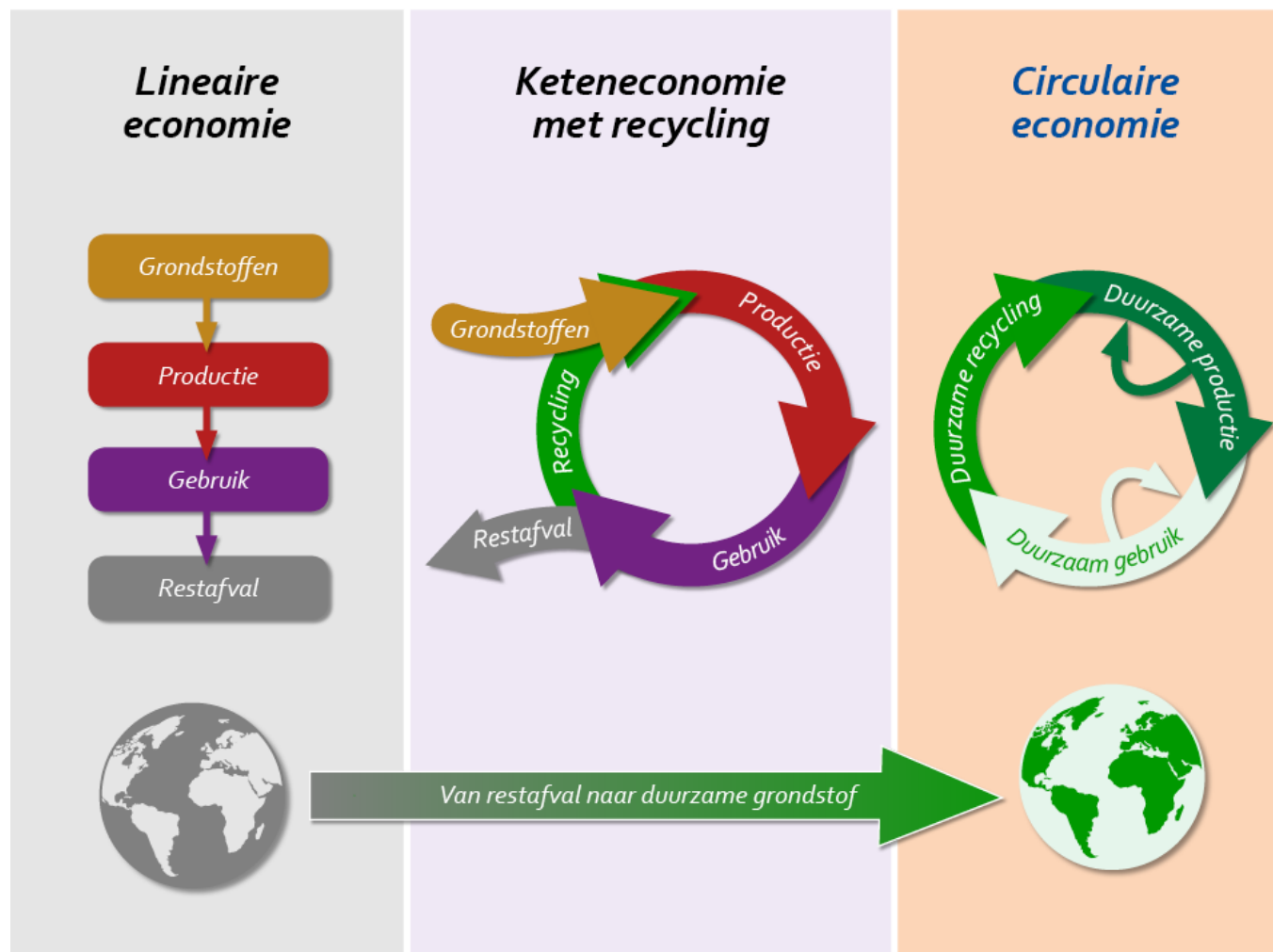
Naast externe druk van bevolking en media hebben de provincies ook om te gaan met externe factoren zoals de EU en de Rijksoverheid. Met name door middel van wet- en regelgeving evenals ambities en doelstellingen worden de provincies gestuurd richting verandering. De 3 noordelijke provincies hebben zelf doelstellingen gesteld die verder gaan dan de rijksoverheid van hun verlangt.

⁷ Berghuis, E. (2021, January 22). *Circulaire economie? Vergeet arbeid niet!*

⁸Deloitte. (2019). 'Verborgene matches' bieden 130.000 werkzoekenden nieuw perspectief.

⁹ CBS, TNO, & Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2018). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2017*

¹⁰ Consultancy.nl. (2022, January 17). *Cultuurverandering binnen de overheid vraagt durf en leiderschap op alle niveaus.*



Figuur 1 Van Lineair naar Circulair (Wim Jurg, *van lineair naar circulair*, 2022)

1.3 Probleemstelling

Om de woorden van Wiebe Draijer nog maar eens aan te halen, *“Terwijl efficiency in ons denken met hoofdletters geschreven staat, hebben we een economie ontwikkeld waarin verspilling, uitputting en vervuiling nog steeds op grote schaal voorkomen”*. Het staat dus als een paal boven water dat er verandering nodig is, door de verspilling en vervuiling in het verleden en heden hebben de huidige en latere generaties te maken met een te snel veranderend klimaat. Dit veranderende klimaat heeft desastreuze gevolgen voor de gehele wereldbevolking.

Hier ligt voor de Nederlandse overheden een serieuze uitdaging en deze uitdaging hebben ze met beide handen aangepakt. Het gevolg hiervan zijn verschillende klimaatakkoorden die zijn gesloten met andere staten om zo samen de klimaatverandering terug te dringen. Echter bleek dit een grotere uitdaging dan verwacht, de doelstellingen werden vervolgens ook niet gehaald. Naar aanleiding daarvan is Urgenda een rechtszaak begonnen tegen de Nederlandse staat en heeft Urgenda deze zaak gewonnen. De uitspraak van de hoogste rechter in Nederland was dan ook dat de staat zich onvoldoende had ingezet om de Nederlandse burgers te beschermen tegen de verandering van het klimaat.¹¹

“Nederland wil koploper in Europa zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO2 reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af

¹¹ Klimaatzaak Urgenda, 2019

¹² Ministerie van Algemene Zaken. (2022, February 14). *Klimaat en energie*.

¹³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022a, March 31). *Noodzaak van circulaire economie*.

*om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030.”*¹²

Inmiddels is het voor de rijksoverheid ook wel duidelijk geworden dat zij genoodzaakt zijn om te veranderen en te verduurzamen. Zo is te lezen op de website van de rijksoverheid:

*“De wereldbevolking blijft sterk groeien, waardoor de voorraad grondstoffen afneemt. De overheid werkt daarom samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke partners om de Nederlandse economie in 2050 volledig te laten draaien op herbruikbare grondstoffen. In deze circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt.”*¹³

De Nederlandse staat heeft zich dus zware doelstellingen opgelegd die ook in het nieuwe coalitieakkoord zijn opgenomen. En door het toewerken naar een circulaire economie zijn deze doelstellingen te behalen voor de overheid. Echter is dit voor de centrale overheid een stuk gemakkelijker dan voor de decentrale overheden in de regio. De centrale overheid heeft een gigantische marktpositie met een jaarlijks overheidsuitgaven van 85 miljard euro.¹⁴

De rol van de centrale overheid is momenteel meer een faciliterende rol dan dat zij actief meedoet. Het kabinet wil dat wet- en regelgeving helpt bij de omslag naar een circulaire economie. Binnen het uitvoeringsprogramma Circulaire economie wordt bekeken waar wellicht aanpassingen in de wet

¹⁴ RIVM. (2021). De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden.

mogelijk zijn, om zo meer ruimte te geven aan organisaties die willen verduurzamen.¹⁵

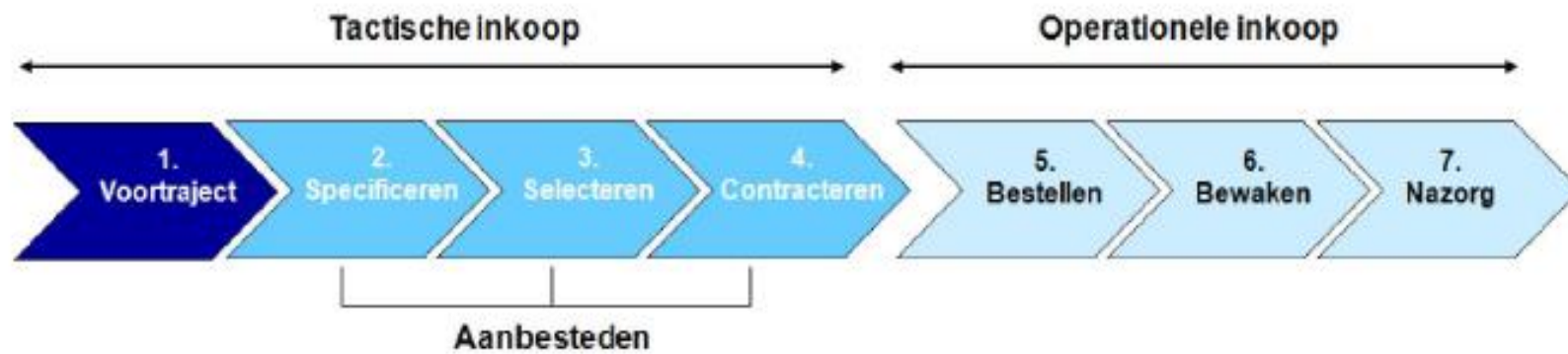
De drie provincies in de regio Noord-Nederland waar in deze scriptie op wordt gefocust hebben echter een veel mindere invloed op de marktwerking, en met een beperkt inkoopbudget (van gezamenlijk een kleine 300 miljoen) kunnen zij moeilijker leveranciers onder druk zetten om duurzame producten te leveren. Echter kunnen en moeten deze overheidsorganisaties wel richting een circulaire economie gaan werken, dit zowel onder druk van de regering als van de wet- en regelgeving van de Europese Unie en het eigen gevoerde beleid.

“Circulair inkopen is geen inkoopbeleid, maar organisatiebeleid. Het gaat om het gehele proces van opdrachtgeverschap, waarbij niet alleen de inkoopafdeling verantwoordelijk is.”¹⁶

Zoals gezegd is circulair inkopen een belangrijke aanjager van de circulaire economie, en dus hebben de gestelde doelstellingen invloed op de inkoopprocessen van organisaties. Zo ook voor de overheidsorganisaties, circulair inkopen heeft tot gevolg dat er binnen het gehele inkoopproces van de overheden veranderingen doorgevoerd moeten worden. Dit gaat van het voortraject tot aan de nazorg van het inkoopproces, het zwaartepunt ligt echter wel bij de tactische inkoop (figuur 2).

¹⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022b, August 5). *Omslag naar circulaire economie versnellen*

¹⁶ PIANOo. (n.d.-a). *Circulair inkopen toegelicht*



Figuur 2 Inkoopproces (Bron: Lokaleregelgeving.nl *inkoop en aanbestedingsbeleid waterschap Brabantse Delta, 2017*)

1.4 Onderzoeksvraag en doelstellingen

Om te kunnen onderzoeken in welke mate de verandering richting een circulaire economie invloed heeft op de inkoopprocessen van de drie noordelijke provincies is de volgende doelstelling opgesteld:

Inzicht krijgen in de mate waarin de 3 noordelijke provincies voldoen aan de wet- en regelgeving van CI binnen de inkoopprocessen zodat de ambities worden gerealiseerd.

Op deze wijze is geprobeerd om helder te krijgen wat de invloed is van de verandering naar een circulaire economie, gericht op wet- en regelgeving én de ambities binnen het inkoopproces van de provincies. Dit inzicht is organisatiegericht en met de vele overeenkomsten tussen de 3 provincies is hier een gericht overzicht te realiseren. Er is sprake van zekere samenwerking tussen de 3 provincies, welke belangrijk is om mee te nemen in het onderzoek. Daarnaast geeft deze kennis weer wie er binnen de organisaties verantwoordelijk is voor de uiteindelijke inkoop en wie de kwaliteitscontrole/duurzaamheidscontrole van deze inkopen waarborgt, en of dit überhaupt het geval is bij de drie provincies.

Verder wordt er gekeken naar het beleid van ieder van de provincies om zo inzichtelijk te krijgen welke doelstellingen de provincies zichzelf opleggen. Ook de onderbouwing voor het behalen van de (gedeeltelijk) zelf opgelegde ambities is van belang om meegenomen te worden in het onderzoek. De manier waarop iedere provincie kijkt naar MVO(I) is een belangrijke pijler.

Om deze doelstelling succesvol te kunnen behalen, is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

¹⁷ MVO Nederland. (2022, June 15). *“We zitten midden in een transitie naar een circulaire economie.”*

Op welke wijze gaan de 3 noordelijke provincies om met de wet- en regelgeving omtrent CI in het inkoopproces en welke stappen moeten er nog worden gezet ten aanzien van hun eigen ambities?

Volgens Maria van der Heijden, directeur-bestuurder MVO Nederland, zitten wij momenteel midden in de transitie naar een circulaire economie (MVO Nederland, 2022). Door circulair in te kopen kan de overheid een voorbeeld zijn voor de ondernemers en daarnaast sturing te geven aan marktwerking op het vlak van verduurzaming.¹⁷

Het feit dat er nog geen onderzoek is verricht naar de implementatie van wet- en regelgeving en ambities op het gebied van circulariteit van de 3 noordelijke provincies betekent dat dit onderzoek informatie oplevert wat van waarde is voor overheidsorganisaties, onderzoekers en adviseurs. Daarnaast moet de meerwaarde die dit onderzoek kan geven aan de publieke opinie niet vergeten worden, dit is namelijk één van de grootste drijvers achter de transitie.

1.5 Deelvragen

Voor het vinden en formuleren van een antwoord op de onderzoeksvraag zijn er de volgende deelvragen opgesteld.

1. Hoe zien de inkoopprocessen van de 3 noordelijke provincies eruit?
2. Hoe is de wet- en regelgeving omtrent CI geïmplementeerd in de inkoopprocessen?
3. Wat zijn de ambities van de 3 noordelijke provincies op het gebied van CI?

1.6 Leeswijzer

Nu het onderwerp is ingeleid, de probleemstelling is gegeven evenals het doel en de onderzoeks- en deelvragen, wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader gegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de onderzoeksmethode uiteengezet om vervolgens in hoofdstuk 4 verder te gaan met het resultaten. Hoofdstuk 5 geeft een conclusie met het antwoord op de hoofdvraag om vervolgens door te gaan naar de aanbevelingen. Hoofdstuk 6 geeft een reflectie op het onderzoek met de discussie. Vervolgens sluit het onderzoek af met de literatuurlijst en de bronnen.



Hoofdstuk 2:
Theoretisch
kader

2. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de wetenschappelijke modellen, theorieën en ideeën die in dit onderzoek worden gebruikt. Bepaalde keuzes worden toegelicht en de belangrijkste begrippen van deze scriptie worden afgebakend. Dit alles wordt gedaan aan de hand van de structuur van de deelvragen. Dit theoretisch kader is de wetenschappelijke verantwoording van deze scriptie.

2.1 Inkoopprocessen provincies

Voor het in kaart brengen van de inkoopprocessen van de provincies in noord Nederland wordt er onder andere gekeken naar de kennis die beschikbaar is bij het expertisecentrum aanbesteding PIANOo. PIANOo is het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteding van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zij heeft als doel de inkoop en aanbestedingen van overheden te professionaliseren.

“PIANOo brengt experts op inkoop- en aanbestedingsgebied bij elkaar, bundelt kennis en ervaring en geeft advies en praktische tips. Verder stimuleert het expertisecentrum de dialoog tussen opdrachtgevers bij de overheid en het bedrijfsleven. PIANOo werkt voor en met een netwerk van ruim 3.500 inkopers en aanbesteders. PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en valt per 1 januari 2017 onder de directie Nationale Programma's van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).”¹⁸

Figuur 2 is het handvat en ruime basis dat in deze scriptie wordt gebruikt als er gesproken wordt over inkoopprocessen. De verschillende fasen die hierin worden onderscheiden zullen de basis geven voor een verdere uitwerking van het inkoopproces in het hoofdstuk Resultaten. Deze zeven

stappen van inkoopprocessen zijn ontwikkeld door prof. Dr. A.J. van Weele. Zijn stappenplan is als leidraad voor dit onderzoek gebruikt, echter wordt dit in hoofdstuk 5 verder uitgebreid naar 9 stappen.

Verder zullen beleidsdossiers van de provincies worden gebruikt om een overzicht te geven van de inkoopafdelingen. Deze verschillen per provincie maar zijn tot op zekere hoogte homogeen. Hetzelfde geldt voor de inkoopprocessen. Om hier een beter beeld van te krijgen wordt ook gekeken naar de ‘Handleiding competent inkoopmanagement 2020’ van House of Control. Deze handleiding geeft een overzicht van inkoopprocessen en de functie van de inkopers binnen dit proces, evenals verbeterpunten die bij vele inkoopafdelingen van toepassing zijn om zo het proces te verbeteren. Verder worden de theorieën uit het boek ‘Inkoop’ van Streefkerk en van Amstel gebruikt om de inkoopprocessen verder in beeld te brengen.

Provinciaal inkopen verwijst naar het proces waarin de provincie goederen, diensten en werken direct inkoopt zonder dat zij daarbij gebruik hoeft te maken van de formele aanbestedingsprocedure. Bij inkopen kan de provincie zelf leveranciers selecteren en onderhandelen over de contracten. Dit wordt gedaan als de opdrachten onder het drempelbedrag zit dat wettelijk is vastgesteld. Deze drempel komt terug in de Europese richtlijnen en is een harde grens. Inkopen heeft dus in vergelijking met aanbesteden meer flexibiliteit en zeker meer snelheid. Het is wel van groot belang voor de provincie om nog altijd transparant en eerlijk te zijn over de keuzes die zij maken bij het selecteren van een leverancier.

Aanbesteden is het formele proces waarbij de provincie een openbare of onderhandse procedure volgt om een leverancier te selecteren. Dit proces is gebaseerd op richtlijnen, met in het bijzonder de aanbestedingswet 2012

¹⁸ Over PIANOo. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

en de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit proces is langdradiger en staat open voor inschrijvingen van leveranciers. Aanbesteden is verplicht voor opdrachten boven de drempelbedragen. De provincie dient de aanbesteding aan te kondigen en te publiceren waar vervolgens de leveranciers zich op kunnen inschrijven.¹⁹

2.2 Wet- en regelgeving

Kijkend naar de wet- en regelgeving rondom circulair inkopen en aanbesteden kan er worden gekeken naar de EU die richtlijnen naar buiten heeft gebracht.²⁰ Daarnaast kan er ook gekeken worden naar de wetten die de Nederlandse overheid heeft geïmplementeerd op het gebied van inkopen en aanbesteden, onder andere de gids Proportionaliteit is hier van groot belang om mee te nemen evenals de Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsregel ment werken (ARW).

‘In zijn huidige vorm brengt het wetgevingskader voor overheidsopdrachten van de EU een ogenschijnlijk toegeeflijke houding met zich mee ten aanzien van groene overheidsopdrachten, die in de praktijk wordt belemmerd door de bestaande juridische instituten in het veld, die een belemmering vormen voor het strategische gebruik van overheidsopdrachten en daarmee de invloed ervan op duurzaamheid op de particuliere markt.’²¹

Er wordt in het bovenstaande citaat dus al gesteld dat het bestaande juridisch kader het circulaire inkopen van overheidsorganisaties

belemmert. Hetzelfde onderzoek stelt ook dat het wellicht een optie moet zijn om deze wetgeving om te buigen naar juist een dwingende circulaire wetgeving die het duurzaam inkopen van overheden stimuleert. Europese wetgeving en nationale wetgeving zijn van groot belang bij het inkopen.

Een ander onderdeel dat van groot belang is bij het handelen van overheidsorganisaties is het beleid en de beleidsregels. Waar beleidsregels geen verplichtingen hebben voor burgers en bedrijven is in de wet beschreven dat deze wel bindend zijn voor bestuursorganen. Dit houdt in dat overheidsorganisaties zich aan hun eigen beleid dienen te houden.²²

2.3 Ambities van de provincies

De ambities die de provincies hebben zijn voor een deel afkomstig van de doelstellingen die de Nederlandse overheid heeft afgesproken in de klimaatakkoorden. Deze doelstellingen zijn vervolgens door de provincies overgenomen in de beleidsstukken en op deze manier onderdeel geworden van hun ambities.

Daarnaast hebben de provincies ook samen de doelstelling om de groenste regio van Nederland te worden. Dit kan alleen door samenwerking en een gedrevenheid om de eigen doelstellingen te behalen op het gebied van circulair inkopen.²³

Verder onderzoek bestaat er niet over de doelstellingen en ambities van de drie provincies. De beleidsstukken zijn de leidraad in het onderzoek naar

¹⁹ <https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-inkopen/wat-het-verschil-tussen-inkopen-en-europees>

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbesteden-internationaal>

²¹ <https://www.semanticscholar.org/paper/More-Than-a-Nudge-Arguments-and-Tools-for-Mandating-M%C3%A9lon/9b7081d740734df6faee1ac9a00a959cc235141>

²² <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/juridisch/beleidsregels#:~:text=In%20een%20beleidsregel%20kun%20je,dat%20de%20beleidsregels%20worden%20gevolgd.>

²³ <https://www.snn.nl/noord-nederland-op-weg-naar-100-circulair>

welke ambities er zijn en hoe deze behaald moeten worden. De verschillende beleidsplannen van de provincies geven uitsluitsel over hun ambities.

2.4 Begripsafbakening

Het is van groot belang om de belangrijkste begrippen van dit onderzoek op de juiste manier af te bakenen. Dit zorgt voor wetenschappelijke onderbouwing en doet ten goede aan de validiteit en betrouwbaarheid van de scriptie.

- Circulaire economie: onder de circulaire economie wordt verstaan een economisch en industrieel systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het Herstellend Vermogen van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardevernietiging in het totale systeem minimaliseert en waarde-creatie in iedere schakel van het systeem nastreeft.²⁴ Verder zal arbeid ook als factor van de circulaire economie worden meegenomen zoals in de opvatting van Dr. Ebel Berhuis, en het rapport *“Transitie is mensenwerk”*.²⁵
- Inkoop: Inkopen omvat alle activiteiten die in een organisatie worden uitgevoerd om werken, leveringen of diensten van externe bronnen te betrekken. Inkopen is ervoor zorgen dat de juiste leveringen en/of diensten van de juiste kwaliteit op de juiste tijd en plaats in de juiste hoeveelheden en tegen de juiste prijs beschikbaar zijn voor de organisatie.²⁶ Inkoop gebeurt met meer vrijheid voor de budgethouders en zonder dwingende wet- en regelgeving.
- Aanbesteden: Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen. Aanbesteden is een afgewogen wijze om te komen tot het contracteren van een geschikte contractpartner met het meest geschikte product

²⁴ TNO. (2013, June 11). Kansen voor de circulaire economie in Nederland. In *circulair economiebouw.nl*

²⁵ KPMG. (2021, March). *Transitie is mensenwerk*.

(dienst/werk) tegen de meest gunstige prijs, waarbij de prijs/kwaliteit verhouding een belangrijke factor is.²⁷ Aanbesteden is vastgezet in verschillende wet- en regelgeving.

- Inkoopproces: de opeenvolgende processtappen die (zouden moeten) worden doorlopen bij het inkopen van diensten en/of producten.²⁸ Dit zou worden gedaan aan de hand van het inkoopproces van Markten Weele, die dit proces in 7 verschillende stappen heeft opgedeeld (zie figuur 2). In dit onderzoek wordt hiermee het inkoop- en aanbestedingsproces bedoeld.

2.5 Onderzoeksmodel

Voor een visueel overzichtelijke weergave van de deel- en hoofdvragen is hieronder een overzicht gegeven van de afhankelijke en onafhankelijke factoren van dit onderzoek. Dit is ook de manier waarin het onderzoek is opgesteld en aan welke handvaten dit verslag is opgesteld. Ook de diepte-

²⁶ *Wat is inkopen?* (n.d.). PIANOo

²⁷ *Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden?* (z.d.). PIANOo

²⁸ Wittmaekers, F. (2021, August 17). *Inkoopproces*

interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen hebben de indeling zoals deze in dit onderzoeksmodel zijn opgenomen (zie figuur 3).



Figuur 3 onderzoeksmodel



Hoofdstuk 3: Methodologie

3. METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode uiteengezet. Dit hoofdstuk onderbouwt de methode die van toepassing is op dit onderzoek en bij het vinden op het antwoord van de onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk wordt eerst de dataverzamelmethode uiteengezet, om vervolgens in de tweede paragraaf toe te werken naar de operationalisering daarvan. In de derde paragraaf wordt toegewerkt naar de analyse van de verworven data, vervolgens wordt in de laatste paragraaf de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek onder de loep genomen.

Het onderzoek dat wordt gedaan om de hoofdvraag te beantwoorden is een evaluatief verandergericht onderzoek, zoals beschreven in het boek “Het ontwerpen van een onderzoek” (Verschuren & Doorewaard, 2021). Dit onderzoek is gericht op de situatie waarin de provincies nu verkeren en de stappen die zij moeten zetten om de ambities te halen. Oftewel de huidige situatie wordt nu geëvalueerd en er wordt gekeken welke veranderingen er nog nodig zijn.

Het onderzoek is een momentopname van de inkoopprocessen en wet- en regelgeving in relatie tot de transitie. Het doel van de evaluatie op de verandering is om stuurinformatie te verzamelen voor de interventieperiode van de transitie om er zo voor te zorgen dat deze succesvol doorgezet kan worden en de ambities behaald kunnen worden.

3.1 Dataverzameling

Voor het formuleren van een antwoord op de vraag: *“Op welke wijze gaan de 3 noordelijke provincies om met de wet- en regelgeving omtrent CI in het inkoopproces en welke stappen moeten er nog worden gezet ten aanzien van hun eigen ambities?”*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden worden de verschillende deelvragen beantwoord aan de hand van (1) interviews en (2)

literatuuronderzoek. Deze twee methoden van dataverzameling zullen in deze paragraaf kort worden toegelicht.

(1 Interviews

De interviews die voor dit onderzoek worden afgenomen zijn semi-gestructureerd of diepte-interviews. Er is gekozen van deze manier van interviewen om zo de respondenten de ruimte te geven om hun verhaal te vertellen en daarnaast ook nog een lichte structuur aan het gesprek te geven. Gedurende het opstellen van de interviewvragen en tijdens het afnemen van de interviews is er stilgestaan bij het doel van de gesprekken en de setting die gecreëerd beoogd te worden, hierdoor wordt geprobeerd zo veel mogelijk bruikbare informatie binnen te halen. Het grote voordeel van het gebruik van deze kwalitatieve onderzoeksmethode is dat het de ruimte en vrijheid geeft om gedurende de interviews flexibel te zijn en de richting van de gesprekken met de respondenten aan te passen.

(2 Literatuuronderzoek/deskresearch

Ondanks het feit dat het idee van de circulaire economie de laatste tijd pas echt op is gekomen zijn er al verscheidene onderzoeken gedaan. Er zijn meerdere documenten en webpagina's geanalyseerd om een zo breed en compleet mogelijk beeld te krijgen van het 'circulaire inkopen, inkoopprocessen van de provincies'. In de literatuurlijst zijn de documenten te vinden die hebben bijgedragen aan dit onderzoek. Door een inhoudelijke analyse van deze documenten is kennis en inzicht vergaard in het idee van 'circulaire inkoopprocessen'. Voor de analyse van dit literatuuronderzoek is gefilterd op de belangrijkste thema's zoals deze in de deelvragen uiteen zijn gezet, om zo op deze manier de deel- en hoofdvraag te beantwoorden.

Onderstaande tabel is een weergave van de verschillende deelvragen en thema's en de dataverzameling.

Dataverzameling		
Deelvraag	Thema's	Verzamelmethode
Inkoopprocessen	Tools	Interviews en beleidstukken, in de interviews wordt bevraagd welke tools worden gebruikt in de inkoopprocessen op het gebied van circulair inkopen. Daarnaast wordt er ook in de beleidsstukken gekeken hoe en welke van deze tools worden ingezet
	Rollen	In de literatuur staat veel beschreven over de rollen die binnen het inkoopproces van belang zijn, deze literatuur wordt hiervoor gebruikt. Met de literatuur als basis is dit onderwerp ook in de interviews teruggebracht.
Wet- en Regelgeving	Beleid	De beleidsstukken zijn doorgenomen en besproken in de interviews.
	Nationale wetgeving	Deskresearch laat blijken welke nationale wetgeving er is
	Europese wetgeving	Deskresearch laat blijken welke Europese wetgeving van toepassing is
Ambities	Samenwerking	Deskresearch en interviews over dit thema geven de samenwerkingen van de provincies en de samengestelde ambities weer
	Nationale ambities	Deskresearch geeft weer hoe de nationale doelstellingen terugkomen bij de provincies
	Eigen ambities	Deskresearch op het gebied van de beleidsstukken en andere akkoorden heeft weergegeven wat de ambities van de provincies zijn. Daarnaast is dit in de interviews behandeld.

3.1.1 Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie van de interviews bestaat uit inkoop- en duurzaamheidsmedewerkers van de 3 noordelijke provincies. Dit deel van

de onderzoekspopulatie is geïnterviewd met het oog op het thema inkoopprocessen, verduurzaming en motivaties. Verder zullen de beleidsstukken van de provincies Groningen, Drenthe en Friesland doorgenomen worden.

3.1.2 Dataverzameling deelvragen

- Hoe zien de inkoopprocessen van de 3 provincies in Noord-Nederland eruit?

Op dit thema wordt er onderzoek gedaan naar de inkoopprocessen. Het inkoopbeleid van de provincies is hierbij leidend. Daarnaast worden interviews afgenomen met verschillende respondenten. Interviews worden daarnaast gebruikt om de inkoopprocessen in beeld te brengen. De literatuur omtrent inkoopprocessen wordt gebruikt om structuur te geven op dit gebied. Daarnaast worden de processen en organisatiestructuur zoals beschreven in het beleid geanalyseerd om hier een duidelijk beeld van te vormen.

- Hoe is de wet- en regelgeving omtrent CI geïmplementeerd in de inkoopprocessen?

Kijkend naar de bestaande wet- en regelgeving omtrent CI worden de beleidsstukken van de verschillende provincies doorgenomen om zo de wettelijke basis voor de inkoop te bepalen. Daarnaast wordt PIANOo gebruikt om verdere verdieping van de gevonden wet- en regelgeving te analyseren. In gesprek met de verschillende provincies wordt de gebruikte wetgeving bevraagd en gekeken naar hoe deze wordt ingezet.

- Wat zijn de ambities van de 3 noordelijke provincies op het gebied van CI?

Om op dit thema een antwoord te kunnen vinden wordt er eveneens gekeken naar de beleidsstukken van de verschillende provincies. Daarnaast is er gekeken naar de webpagina's van deze provincies en de rijksoverheid. Ook is dit thema naar voren gekomen in de gesprekken met de respondenten.

3.2 Operationalisering

De operationalisering van het kwalitatieve onderzoek/interview is gedaan aan de hand van de structuur van de deelvragen en de achterliggende variabelen. Door bij de open interviews vooraf de belangrijkste thema's door te sturen naar de respondenten kunnen zij voorbereid het gesprek in gaan. Daarnaast worden, met toestemming van de gesprekspartners, de interviews opgenomen om deze beter te kunnen gebruiken tijdens de verwerking ervan en de beantwoording van de vragen. Door tijdens het gesprek samen te vatten en terug te koppelen wordt ervoor gezorgd dat de juistheid van de antwoorden wordt gewaarborgd. De indicatoren die getoetst gaan worden zijn terug te vinden in de dataverzamelingstabel.

In concreto wordt er onderzoek gedaan naar een aantal factoren die een grote rol spelen in en tijdens het gehele inkoopproces. Door onderzoek te doen naar de inkoopprocessen en het gehanteerde beleid van de provincies evenals de bestaande wet- en regelgeving die gebruikt wordt als wettelijke basis en de richtlijnen voor het inkopen en aanbesteden van de provincies. De gestelde doelstellingen en ambities van de provincies worden overgenomen uit de bestaande beleidsstukken die beschikbaar zijn gesteld door de overheidsorganisaties zelf.

Gezien wet- en regelgeving kan er gekeken worden naar de Europese richtlijnen van de aanbestedingswet. De invloed hiervan zal overduidelijk inzichtelijk kunnen worden gemaakt aangezien elke overheidsorganisatie in de regio verplicht is om aan deze regels te voldoen. De invloed van

beleidspersonen wordt ook meegenomen in de interviews. In Tabel 1 is de operationaliseringstabel te zien.

Tabel 1 Operationalisering

Abstract begrip	Dimensies	Indicatoren	Items
Inkoopprocessen	Inkopen	Drempelbedragen	Vanaf welke bedragen wordt inkopen aanbesteden?
		Budgethouder	Koopt de budgethouder alleen in?
	Aanbesteden	Richtlijnen	Hoe loopt het aanbestedingsproces?
	Proces	Rollen	Welke Rollen zijn van belang in het inkoopproces
		Stappen	Welke stappen moeten worden gemaakt gedurende het proces?
Wet- en regelgeving	Beleid	Beleidsstukken	Welk wettelijk kader is er voor de beleidsstukken en wat is de wettelijke basis van beleid zelf?
	Wetgeving	Nationaal	Welke nationale wetgeving is er

			voor circulair inkopen en het gehele inkoopproces?
		Europees	Welke Europese wetgeving is er voor circulair inkopen en het gehele inkoopproces?
Ambities	Doelstelling en	Nationale ambities	Welke ambities heeft Nederland?
		Eigen ambities	Welke ambities hebben de provincies zelf?
			Welke ambities hebben de provincies samen?

3.3 Data-analyse

Zoals in 3.2 gezegd worden de gesprekken met de respondenten, indien toestemming is verleend, opgenomen om deze naderhand te kunnen gebruiken in het onderzoek. Op deze manier kunnen directe quotes worden gebruikt, om zo ook de validiteit te waarborgen. Door tussentijdse samenvattingen en terugkoppelingen wordt ervoor gezorgd dat de analyses die tijdens de gesprekken worden gedaan juist zijn. Vervolgens zullen de interviews met elkaar worden vergeleken om zo de gemeenschappelijke delers eruit te kunnen halen evenals de grootste verschillen.

Bij het analyseren van het literatuuronderzoek zal het onderzoek ook worden opgedeeld in de thema's zoals verdeeld in de deelvragen. Aan de hand van alle indicatoren wordt op deze manier een analyse gemaakt om vervolgens de vragen te beantwoorden. Bij de analyse van de data van de deskresearch wordt in verregaande mate rekening gehouden met de betrouwbaarheid van de gebruikte data, er zal voor worden gewaakt dat er louter juiste informatie wordt gebruikt.

3.4 Kwaliteit onderzoek

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwaliteit van het onderzoek, deze kwaliteit wordt onderverdeeld in betrouwbaarheid en validiteit. Voor het waarborgen van de kwaliteit van een kwalitatief onderzoek is het volgens (N. Verhoeven, 2014) bijzonder belangrijk om dicht op de betrouwbaarheid en validiteit te zitten. In dit onderzoek wordt validiteit verder opgesplitst in (1) interne en (2) externe validiteit.

3.4.1 Betrouwbaarheid

Volgens (N. Verhoeven, 2014) richt de betrouwbaarheid van een onderzoek zich op het vrij zijn van toevallige fouten. Dit zijn afwijkingen in het onderzoek die niet controleerbaar zijn en zijn veroorzaakt door onbekende factoren. Een andere onderzoeker die op dezelfde manier een onderzoek doet moet tot de dezelfde resultaten kunnen komen. Daarnaast moet een onderzoek weerlegbaar zijn op basis van goed onderzoek en is testbaarheid erg belangrijk.

De onderzoeker zelf heeft altijd grote invloed op de resultaten, dit geldt zeker bij kwalitatief onderzoek. Een andere factor die meespeelt in de betrouwbaarheid van het onderzoek is het systematisch werken en het elimineren van onvoorziene toevallige fouten. In dit onderzoek is gepoogd om de interviews licht gestructureerd aan te vliegen om onvoorziene fouten zoals het weglaten van belangrijke thema's te elimineren. Daarnaast

zijn de interviews opgenomen (mits toestemming is verleend), om zo naderhand duidelijke conclusies te kunnen trekken en transparantie van de verzamelde informatie voorop te stellen.

De gehanteerde onderzoeksmethoden zijn gekozen om ervoor te zorgen dat vergelijkbaar onderzoek mogelijk is, juist omdat de transparantie voorop staat in kwalitatief onderzoek. Dit is gewaarborgd door aan te geven welke organisaties zijn geïnterviewd, welke respondenten daarbij horen en hoe de overgegeven data is geïnterpreteerd en verwerkt in het onderzoek.

3.4.2 Validiteit

Verhoeven spreekt over interne en externe validiteit, waar interne validiteit samenhangt met de geldigheid en zuiverheid van de onderzoekresultaten. Dit ligt op het vlak van waar er in het onderzoek zekerheid is van de afwezigheid van systematische fouten. Begripsvaliditeit hangt hier nauw mee samen. Externe validiteit richt zich op de generaliseerbaarheid van het onderzoek, de groep waarover de conclusie zich uitspreidt.

1) Interne validiteit

Gezien de interne validiteit was het streven van dit onderzoek om zo uniform mogelijk te werk te gaan gezien de begrippen en interviews. Gedurende het onderzoek is bijgehouden welke documenten zijn gebruikt, en is veel gewerkt met voetnoten. Daarnaast wordt er tijdens de interviews teruggekoppeld en worden de respondenten in staat gesteld om de commentaar te leveren op de gedane conclusies.

2) Externe validiteit

De generaliseerbaarheid van dit onderzoek wordt ook gewaarborgd, er is gekozen voor het onderzoeken van 3 homogene organisaties die voor een

groot deel op dezelfde manier zijn ingedeeld. Naast de organisatiestructuur komt ook een groot deel van de organisatiecultuur overeen, zowel omdat het gaat over organisaties binnen hetzelfde werkveld als het feit dat de cultuur in het noorden voor een groot deel overeen komt.

A glass globe with a grid of latitude and longitude lines, resting on a bed of green moss. The globe reflects a lush green forest scene. The background is a soft, out-of-focus green.

Hoofdstuk 4: Resultaten

4. ONDERZOEKSRESULTATEN

In het komende hoofdstuk wordt de vraag “Op welke wijze gaan de 3 noordelijke provincies om met de wet- en regelgeving omtrent CI in het inkoopproces en welke stappen moeten er nog worden gezet ten aanzien van hun eigen ambities?” aangevlogen aan de hand van de bestaande literatuur en interviews over dit onderwerp.

Dit hoofdstuk wordt aan de hand van de deelvragen gestructureerd. Synchronisch doorlopen van de vragen moet ervoor zorgen dat de onderzoeksvraag aan het eind beantwoord wordt met de conclusies die getrokken worden uit de literatuur en de gehouden interviews.

Bij het beantwoorden van de verschillende deelvragen wordt gebruik gemaakt van de uitgevoerde interviews evenals de beleidsstukken van de provincies. Ook worden de beleidsstukken van de verschillende provincies met elkaar vergeleken om van daaruit conclusies te kunnen trekken.

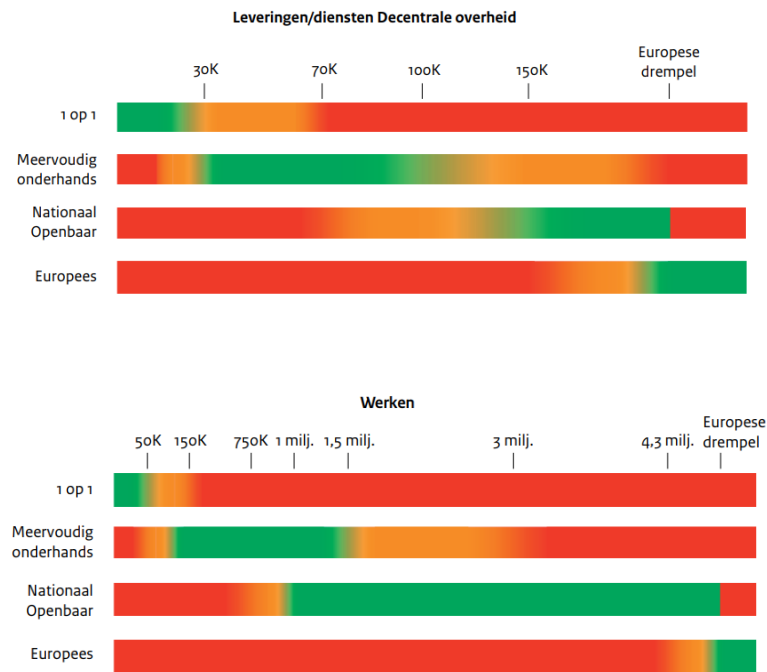
In het komende hoofdstuk zullen eerst de inkoopprocessen centraal staan, om zo goed te begrijpen hoe de provincies hun inkoop- en aanbestedingsbeleid uitvoeren en waar ze verschillen. Vervolgens wordt er gekeken naar de wet- en regelgeving die betrekking hebben op de inkoop, hierbij wordt ook gekeken naar het aanvullende beleid dat de provincies zelf hebben opgesteld. Dit beleid is hetgeen dat de implementatie van de wet- en regelgeving operationaliseert voor de provincies. Ditzelfde beleid is wat vervolgens ook de basis voor het beoordelen van de ambities van de provincies.

4.1 Inkoopprocessen van de 3 noordelijke provincies

Om de hoofdvraag te beantwoorden is het ten eerste van belang om goed inzichtelijk te krijgen hoe het inkoopproces werkt. De drie noordelijke provincies kopen jaarlijks samen voor bijna 300 miljoen euro in, maar hoe wordt deze inkoop gestructureerd.

Uit het onderzoek gericht op de inkoopprocessen is gebleken dat er bij de inkoop- en aanbestedingsprocessen van de 3 provincies grote overeenkomsten zijn. Iedere provincie doorloopt dezelfde 9 stappen zoals uitgewerkt staat in bijlage 1. Dit is in de interviews met Carel Opten en Lonneke Hoekstra van respectievelijk de provincies Drenthe en Groningen bevestigd. De homogeniteit van de processen, met name de aanbestedingsprocessen, is groot. Dit vindt ook zijn basis in de later te behandelen wet- en regelgeving. Er zijn wel kleine verschillen in de tools die worden gebruikt en als gevolg daarvan de manier waarop de specificaties worden opgesteld. Zowel uit de gesprekken met Opten en Hoekstra als uit de beleidsstukken is gebleken dat de provincies Groningen en Drenthe inzetten op het gebruik van het ambitieweb om de specificaties van de projecten te bepalen. De provincie Friesland heeft nog niet losgelaten dat zij ook deze tool zullen gebruiken.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de provincies zich aan dezelfde drempelbedragen moeten houden. Deze drempelbedragen zoals weergegeven in figuur 4 en verder uitgewerkt in bijlage 2 zijn eenduidig voor alle provincies. Afwijken hiervan is gezien het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet toegestaan.



Figuur 4 drempels aanbestedingen (bron: Gids Proportionaliteit)

De verschillende rollen binnen het inkoop- en aanbestedingsproces zijn voor alle drie de provincies vergelijkbaar. De rollen zoals beschreven in bijlage 3, zijn bij iedere provincie wel aanwezig. Waar de provincie Groningen in dit geval afwijkt is het inzetten van een actieve duurzaamheidsafdeling. Deze afdeling waar Hoekstra onderdeel van is houdt zich niet louter bezig met het inkopen maar met het gehele duurzaamheidsvraagstuk waar de provincie mee bezig is. De andere provincies hebben deze afdeling (of een vergelijkbare) niet binnen de organisatie.

Op het punt van de inkopen, de projecten die 1 op 1 ingekocht kunnen worden, zijn er wel verschillen. Deze zijn verschillend zowel binnen de provincies zelf als tussen de provincies. Bij het inkopen heeft de budgethouder zelf de ruimte en vrijheid om leveranciers te kiezen. Specificaties hiervoor zijn niet van belang en de budgethouder kan inkopen waar hij wil. Dit betekent dat voor iedere inkoop die 1 op 1 wordt gedaan de interne motivatie van de budgethouder doorslaggevend is bij de mate van circulariteit van de inkoop. Dit is iets wat Opten als inkoop coördinator soms dwars kan zitten gezien het feit dat hij circulariteit wel graag naar voren ziet komen bij deze inkopen.

Uit verder onderzoek is gebleken dat de provincies samenwerken op het gebied van inkopen en aanbesteden. Opten gaf aan dat dit met name gaat op het gebied van kennisdeling en niet zo zeer bij de echte aanbestedingen zelf. Een voorbeeld hiervan is de verdubbeling van de N381, de Frieslandroute, die in de provincie Friesland is verdubbeld en in Drenthe niet. Ook Hoekstra heeft aangegeven dat vanuit haar perspectief geen duidelijke samenwerking is tussen de 3 provincies op het gebied van inkopen en aanbesteden.

4.2 Wet- en regelgeving

Uit het onderzoek is gebleken dat er een duidelijk juridisch kader, zoals beschreven in de beleidsstukken, bestaat voor het inkopen en aanbesteden van projecten bij de provincies. Er zijn voor het aanbesteden van leveringen, werken en diensten zowel nationale als Europese wet- en regelgevingen. Deze standaard wet- en regelgevingen zijn voor iedere provincie gelijk en afwijken hiervan is niet toegestaan.

De gids proportionaliteit is er hier één van, iedere provincie is bij het aanbestedingsbesluit verplicht deze gids als richtlijn te gebruiken. De gids is niet gericht op duurzaamheid maar in het onderzoek is wel naar voren gekomen dat er verscheidene duurzaamheidscriteria zijn opgenomen in

deze gids zoals uitgeschreven in bijlage 4. Deze duurzaamheidscriteria zijn niet alleen gericht op circulariteit, en kunnen zowel technisch als functioneel zijn.

Een ander zeer belangrijk onderdeel van de wet- en regelgeving die in het onderzoek naar voren is gekomen is de aanbestedingswet 2012. Deze wet valt ook in het juridische kader van de beleidsstukken van iedere provincie, en wordt op deze manier dus geïmplementeerd. In deze wet zijn de Europese richtlijnen verwerkt op het gebied van inkopen en aanbesteden. De aanbestedingswet wordt door de provincies als basis gebruikt om hierin het eigen beleid op door te bouwen. Hetzelfde geldt voor de ARW die ook in het beleid van iedere provincie voorkomt.

Een belemmering door het inbedden van zoveel wet- en regelgeving is in het onderzoek niet naar voren gekomen. Uit de afgenomen interviews is niet duidelijk gebleken dat de wet- en regelgeving de provincies tegenhoudt om circulair in te kopen en aan te besteden. Het feit dat de wetgeving achterloopt op de doelstellingen van de Nederlandse overheid kan niet worden ontkend. En een botsing is een reële optie.

Het juridische kader is bij iedere provincie opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit beleid wordt ook onder regelgeving geschaard, en dit is wel voor iedere provincie anders. De provincies hebben de vrijheid om hun eigen beleid te voeren, zolang zij maar aan de andere wetten blijven voldoen.

De provincie Friesland zet in het eigen beleid duidelijk in op circulair inkopen, zowel op het gebied van leveringen, diensten en werken als op het gebied van duurzaam personeelsbeleid. De provincie probeert te handelen naar de principes van Total Cost of Ownership en de LevensCyclusAnalysis.

De provincie Groningen geeft aan al sinds 2010 bezig te zijn met het verduurzamen van het inkoopproces en hier de bestaande wet- en regelgeving in mee te nemen. Ook de doelstellingen van de Nederlandse overheid komen terug in dit beleid.

De provincie Drenthe heeft niet een heel ander beleid, het juridische kader komt overeen met de andere provincies en vormt de basis van het beleid. Daarnaast zet de provincie zich in om de regionale markt te stimuleren waar de wetgeving dit toelaat en zetten zij in op circulariteit. Een duidelijke strategie is hiervoor echter niet uitgeschreven. In bijlage 5 zijn de beleidsstukken van de provincies verder uitgewerkt.

4.3 Ambities

De provincies hebben in de beleidsstukken doelstellingen en ambities opgenomen, daarnaast zijn er op interprovinciale doelstellingen en ambities die Groningen, Drenthe en Friesland hebben vastgesteld.

De provincies hebben samen de doelstelling gesteld om de groenste regio van Nederland te worden. Om dit voor elkaar te krijgen moeten er nog zeker een aantal stappen worden gezet. Volgens Hoekstra van de provincie Groningen is het nog maar de vraag of deze doelstellingen haalbaar zijn. De doelstellingen zijn gesteld zonder een duidelijke strategie om deze te behalen.

Daarnaast geven zowel Hoekstra als Opten aan dat het thema duurzaamheid en Circulariteit vaak te laat in het inkoopproces aan bod komt. Dit heeft tot gevolg dat er na het begin van de aanbesteding pas wordt gedacht aan duurzaamheid. Hoekstra wist projecten te benoemen waar het duurzaamheidsaspect het planten van een bosje was om zo maar aan de doelstellingen te voldoen. Dit is niet de manier waarop de gestelde doelstellingen zoals beschreven in de beleidsstukken behaald gaan worden.

Dit is voor Hoekstra nog een heikel punt, en als dit zo doorzet is het volgens haar niet een verrassing als de doelstellingen niet behaald gaan worden.

Het gebruik van het ambitieweb, een tool om circulariteit eerder in het inkoopproces aan bod te krijgen, wordt door zowel Opten als Hoekstra als een goede stimulans en ontwikkeling gezien. Zowel Groningen als Drenthe hebben deze tool omarmd en zullen het dit jaar in gebruik nemen bij het ontwerpen en specificeren van de aanbestedingen.

Friesland probeert door middel van samenwerking binnen de provincie koploper te worden. Zij hebben de doelstelling om in 2035 al volledig circulair in te kopen. Hiermee zouden ze voorlopen op de nationale en Europese doelstellingen. Kennisdeling en samen inkopen is hier volgens de provincie Friesland belangrijk, en een gezamenlijk doel helpt hierbij.

Alle provincies hebben hun eigen ambities en doelstellingen op het gebied van circulair inkopen, de een gaat wat verder dan de ander maar iedere provincie wil de nationale doelstellingen halen. Alleen Friesland probeert hier op het gebied van inkoop voorop te lopen. Drenthe heeft voor het jaar 2023 de doelstelling om bij alle inkopen circulariteit een belangrijke pijler te laten zijn.

In de beleidstukken staan deze doelstellingen mooi beschreven, echter is er geen uitwerking aanwezig van de strategie achter de hoe vraag. Het wordt uit de beleidstukken niet duidelijk hoe de provincies gaan waarborgen dat er circulair wordt ingekocht en aanbesteed.

Hoekstra en Opten staan niet op één lijn als het gaat om hun gedachtegang over de haalbaarheid van de doelstellingen. Waar Opten optimistisch kijkt naar het behalen van de doelstellingen als het wordt geformuleerd naar volume, kijkt Hoekstra er toch iets somberder tegenaan. Beiden weten ook dat de tijd uit zal wijzen of de doelstellingen worden behaald en op welke

manier de provincies dit gaan doen. De verdere uitwerking van de ambities van de provincies is te vinden in bijlage 6.

Al met al kunnen de volgende resultaten worden geïdentificeerd naar aanleiding van het onderzoek:

- Grote overeenkomsten tussen de 3 provincies bij inkoop- en aanbestedingsproces.
- Aanbestedingsproces wordt door wet- en regelgeving uniform aangevlogen.
- Het instrumentarium verschilt per provincie (wel/niet gebruik ambitieweb).
- Drempelbedragen zijn gelijk bij alle 3 provincies.
- De verschillende rollen zijn herkenbaar bij alle 3 provincies.
- Budgethouder is bepalend als het gaat om inkoop.
- Samenwerking van de provincies op het gebied van inkoop en aanbesteding is met name kennisdeling.
- Wet- en regelgeving is voor alle provincies gelijk en niet per definitie stimulerend noch belemmerend in het kader van CI.
- Provincies hebben beleidsvrije ruimte om eigen invulling te geven aan inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Alle 3 provincies hebben ambities op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. De ambitieniveaus verschillen wel.

Hoofdstuk 5:
Conclusie en
aanbevelingen

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Om dit onderzoek af te sluiten zullen de conclusies van de verschillende deelvragen bij elkaar worden gevoegd om zo de hoofdvraag te beantwoorden. Vervolgens zullen er een aantal aanbevelingen volgen om het behalen van de ambities meer kans van slagen te geven voor de provincies.

5.1 Conclusie

Er is een verschil tussen inkopen en aanbesteden bij de provincies. Inkopen is informeler en kan flexibeler en sneller gedaan worden. Daarentegen is aanbesteden een proces dat vast is gezet in wet- en regelgeving van de EU en nationale wetgever. Er is voor de provincie geen mogelijkheid om hiervan af te wijken en ze zullen het gehele aanbestedingsproces moeten doorlopen als het project boven het drempelbedrag komt. In het proces zijn verschillende stappen die doorlopen moeten worden en er zijn vele factoren die hierin meespelen.

Binnen het inkoopproces is er niet een duidelijke positie voor duurzaamheid en circulariteit. Dit leidt ertoe dat het vaak te laat in het proces aan bod komt en er dus geen grote impact gemaakt kan worden bij veel projecten. De provincies Groningen en Drenthe hebben nu een nieuwe tool in gebruik genomen die circulariteit meeneemt in het voortraject van de projecten. Op deze manier proberen de provincies duurzaamheid een meer prominente plek te geven in het proces om hiermee gemakkelijker de eigen doelstellingen en ambities te behalen.

De rol van budgethouder is bij het inkopen onder de drempelbedragen de belangrijkste. Juist hij kan dan zelf de keuze maken om circulair in te kopen of juist er voor te kiezen om de laagste prijs te hanteren. Het beleid kan hier wel invloed op hebben maar de vrijheid om de eigen keuze te maken

blijft er. De interne motivatie van de budgethouder is dus van groot belang voor de inkopen onder de drempelbedragen.

Bij de aanbestedingen boven de drempelbedragen wordt het een ander verhaal. Hier wordt een proces doorlopen dat voor een gedeelte is vastgezet in wet- en regelgeving. Dit is terug te zien in het inkoopbeleid van de provincies. Het juridische kader bestaat voor hen met name uit de gids Proportionaliteit, de ARW, Aanbestedingswet 2012 en Europese richtlijnen.

Naast het juridische kader is het beleid van iedere provincie duidelijk gericht op inclusiviteit, diversiteit en duurzaamheid. Dit houdt ook in dat de provincies duurzaam proberen om te gaan met het werknemersbestand. Verder staat in het beleid van iedere provincie dat zij de doelstellingen van de Nederlandse overheid trachten te behalen. Echter is er niet een duidelijke strategie beschreven van hoe zij dit willen doen.

Verder hebben de provincies op verschillende manieren de ambities duidelijk gemaakt op het gebied van circulaire inkoop. De Provincie Friesland probeert hier koploper in te zijn door binnen de provincie samen te werken met alle overheden en al in 2035 volledig circulair in te kunnen kopen. De provincie Drenthe heeft naast de nationale doelstellingen ook de doelstelling om al dit jaar bij ieder aanbestedingsproject circulariteit mee te nemen in de specificaties. De provincie Groningen heeft naast de nationale doelstellingen geen eigen duidelijke ambities uitgesproken en tracht op het gebied van inkoop de doelstellingen van Nederland te behalen.

Al met al kan er gezegd worden dat het inkoopproces zich momenteel tot op zekere hoogte leent voor het werken naar circulaire inkoop. Echter blijkt dat in de realiteit duurzaamheid vaak te laat in het traject naar voren komt. De provincies proberen hier tools voor te bedenken om dit te veranderen. De wet- en regelgeving die er nu is stimuleert transparantie en eerlijkheid

maar houdt ook in zekere zin een duurzame ontwikkeling tegen door niet mee te veranderen. Echter kunnen de provincies niet om de wetgeving heen en zit het als juridisch kader vast in het beleid. De ambities van de verschillende provincies zijn duidelijk echter is de manier hoe zij deze willen behalen niet overtuigend uitgewerkt.

5.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt hoe de inkoopprocessen in elkaar zitten en welke wet- en regelgeving hierbij van toepassing is. Verder heeft het naar voren gebracht dat alle 3 de provincies ambities hebben op het gebied van circulair inkopen. Echter zijn er nog stappen die gemaakt kunnen worden om de slagingskans van deze ambities te vergroten.

Ten eerste kan er gekeken worden naar de interne motivatie van budgethouders. Binnen het inkoopproces onder de drempelbedragen heeft de budgethouder een vrije rol bij het contracteren van leveranciers, zowel voor werken, diensten als leveringen. Dit betekent dat er veel afhangt van de ideologie van deze budgethouders. Door het inzetten van trainingen over het belang van circulair inkopen kan de interne motivatie van deze budgethouders omgezet worden tot een positieve invloed op de mate van circulariteit tijdens het inkopen. Het doel om de budgethouders te laten kijken naar de meest duurzame optie in plaats van de meest gunstige financiële optie kan ervoor zorgen dat er grote stappen worden gemaakt in het behalen van de ambities.

Daarnaast kan het stimuleren van het gebruik van tools in het proces, zoals het ambitieweb, ervoor zorgen dat circulariteit eerder in het inkoop- en aanbestedingsproces naar voren komt. De provincie Groningen gebruikt dit al en ook de provincie Drenthe is ermee begonnen. Gezien de ambitie van de provincie Friesland zou het een goede ontwikkeling zijn om dit ook te doen. Er is geen reden om te twijfelen aan het feit dat ook bij deze provincie regelmatig circulariteit pas te laat naar voren komt in het inkoopproces.

Het gebruik van deze tool is in de ogen van de andere twee provincies een goede stap geweest in het toewerken naar het behalen van de ambities. De provincie Friesland zou dit ook op kunnen nemen in het beleid.

De provincies werken samen op het gebied van circulair inkopen, dit is echter met name kennisgericht. Er liggen voor de provincies dus kansen om bijvoorbeeld op de aanbesteding van provinciegrens-overstijgende infrastructurele werken intensiever samen te werken. Een voorbeeld is de verbreding van de N381, de verbreding in Friesland is doorgezet en in Drenthe niet. Dit project hadden de provincies samen op kunnen pakken en op deze manier aantrekkelijker kunnen worden voor aannemers, en deze aannemers kunnen overtuigen om te investeren in circulariteit in dit project. Een sterkere afstemming en verregaandere samenwerking kan leiden tot een grotere kans van het behalen van de ambities.

Kijkend naar de provincies Drenthe en Friesland is te zien dat zij geen duurzaamheidsafdeling hebben binnen de organisatiestructuur. Tijdens de herstructurering van de provincie Groningen is deze wel gecreëerd. Het invoeren van een soortgelijke afdeling bij de andere twee provincies zou een positief gevolg hebben op de borging van circulariteit binnen het inkoop- en aanbestedingsproces.

Als laatste nog een aanbeveling op het gebied van wet- en regelgeving. Met de komst van de CSRD-wetgeving worden organisaties verplicht om te rapporteren over duurzaamheid. Vanuit de voorbeeldfunctie die de provincies hebben in de maatschappij probeert Groningen in ieder geval hier voor een deel aan mee te doen, echter is dit niet verplicht. De Europese Unie en de Nationale wetgever kunnen een rol spelen in het behalen van de ambities. Door meer stimulerende dan wel verplichtende wetgeving in te voeren kunnen zij de provincies verplichten om duurzamer in te kopen en aan te besteden. Dit kan verandering teweegbrengen in de

inkoopstrategie van de provincies en invloed hebben op de haalbaarheid van de ambities.

An aerial photograph of a lush green forest. A winding river or stream flows through the center of the forest, creating a meandering path. The trees are dense and vibrant green, with some areas showing lighter green, possibly due to sunlight filtering through. Wisps of white mist or smoke are visible, rising from the forest floor in several places, particularly along the riverbanks and in the upper left and right corners. In the lower-left quadrant, there is a dark, semi-transparent circular overlay containing white text.

Hoofdstuk 6:

Reflectie

6. REFLECTIE

Kijkend naar het onderzoek dat is uitgevoerd zijn er een aantal dingen die in dit hoofdstuk besproken moeten worden. Er zal gekeken worden naar potentiële kritiek die op het onderzoek en de resultaten kan worden gegeven, de onderdelen waar ik als onderzoeker trots op ben, de dingen die ik bij een volgend onderzoek anders zou doen en de bruikbaarheid van de resultaten zullen besproken worden.

Ten eerste gaan we kijken naar potentiële kritiek op het onderzoek. Kritiek kan gegeven worden over de relevantie van de resultaten. Omdat het onderzoek niet in opdracht van de provincies, of überhaupt een provincie is gegeven is het de vraag tot in hoeverre de provincies de resultaten en aanbevelingen ter harte nemen. Het is niet zeker of de provincies zitten te wachten op de resultaten van dit onderzoek en er daadwerkelijk mee aan de slag zullen gaan.

Verdere kritiek kan geleverd worden op het feit dat er geen interview is gehouden met de provincie Friesland. Zonder deze derde en laatste provincie te interviewen kan er worden gesteld dat het onderzoek niet compleet is. Voor verder onderzoek kan het dus erg interessant zijn om met deze provincie in gesprek te gaan. Het is echter de vraag of zij hier wel voor open staan, gezien het feit dat ze mijn verzoeken om medewerking hebben afgewezen.

Daarnaast is de scope van het onderzoek nog erg breed waardoor er niet op ieder onderdeel de diepte in kon worden ingegaan. Een vervolgonderzoek kan juist op slechts één provincie gaan focussen of de keuze maken om op één duidelijk onderdeel van de wetgeving te gaan richten.

Ook kan de betrouwbaarheid van het onderzoek in twijfel worden getrokken om het feit dat de interviews niet getranscribeerd zijn maar op

een andere manier zijn verwerkt in het onderzoek. Om deze betrouwbaarheid te verbeteren zou een vervolgonderzoeker de audiobestanden van de interviews terug mogen luisteren als dit is afgestemd met de respondenten.

Genoeg over potentiële kritiek, ik geloof dat ik wel zeker trots mag zijn op het uitgevoerde onderzoek. Er zijn vele en lange uren in gaan zitten om beleidsstukken door te lezen en deze met elkaar te vergelijken. Het eindproduct is een duidelijk onderzoek met een eenduidige conclusie. De beschreven aanbevelingen kunnen in mijn ogen echt het verschil maken voor de provincies op het gebied van het behalen van hun circulaire doelstellingen.

Daarnaast ben ik ook van mening dat ik kritische feedback op het onderzoek zodanig heb kunnen verwerken dat dit niet meer van toepassing is. De hoofd- en deelvragen evenals de doelstelling van het onderzoek zijn in januari 2023 nog aangepast wat betekende dat het onderzoek een gigantische stap terug moest doen en een deel van de vergaarde informatie niet meer bruikbaar was. Hieronder waren ook interviews die na de veranderingen niet meer gebruikt konden worden. In overleg met de desbetreffende respondenten is ervoor gekozen om deze niet mee te nemen in het nieuwe onderzoek.

Als ik het onderzoek nog een keer uit zou voeren zijn er een aantal dingen die ik anders zou doen. Ten eerste zou ik de scope van het onderzoek nog verder terugbrengen. Verder zou ik op het gebied van wet- en regelgeving de CSRD-wetgeving mee willen nemen en verklaren waarom de overheid hier niet aan hoeft te voldoen. Ik zou ook graag in gesprek gaan met meer respondenten om zo het onderzoek meer diepgang te geven en vanuit meer oogpunten te kunnen beoordelen

Tot slot wil ik de bruikbaarheid van de resultaten nog belichten. De gevonden resultaten zullen in de ogen van sommigen niet genoeg diepgang hebben. Dit neemt niet weg dat deze resultaten een basis kunnen vormen voor een vervolgonderzoek dat meer de diepte in gaat met een minder brede scope. Ik geloof dat de resultaten goed toepasbaar zijn voor andere onderzoeken die op dit onderwerp uitgevoerd kunnen worden. En hierom ben ik ook van mening dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan een meer circulair noord Nederland.

BRONNENLIJST

Beleidsmaker - ANW (*Algemeen Nederlands Woordenboek*). (2002, February 1). <https://anw.ivdnt.org/article/beleidsmaker>

Beleidsmaker of duurzaamheidsmanager - Platform Circulair Inkopen. (2021, December 3). Platform Circulair Inkopen. <https://ikwilcirculairinkopen.nl/eindgebruiker/beleidsmaker-of-duurzaamheidscoordinator/>

Berghuis, E. (2021, January 22). *Circulaire economie? Vergeet arbeid niet!* Tijdschrift Voor HRM. Retrieved October 4, 2022, from <https://tijdschriftvoorhrm.nl/circulaire-economie-vergeet-arbeid-niet/>

Breng je externe keten in kaart - Platform Circulair Inkopen. (2021, December 1). Platform Circulair Inkopen. <https://ikwilcirculairinkopen.nl/inkoopproces/breng-je-externe-keten-in-kaart/>

CBS, TNO, & Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2018). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2017* (No. 978-90-5986-486-3). TNO.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, January 26). Circulariteit Nederlandse economie nauwelijks toegenomen. *Centraal Bureau Voor De Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/04/circulariteit-nederlandse-economie-nauwelijks-toegenomen>

Consultancy.nl. (2022, January 17). *Cultuurverandering binnen de overheid vraagt durf en leiderschap op alle niveaus*. <https://www.consultancy.nl/nieuws/38627/cultuurverandering-binnen-de-overheid-vraagt-durf-en-leiderschap-op-alle-niveaus>

Deloitte. (2019). 'Verborgene matches' bieden 130.000 werkzoekenden nieuw perspectief. In *samenvoordeklant.nl*. Retrieved October 5, 2022, from <https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Verborgene-Matches-op-de-Arbeidsmarkt-.pdf>

Drenthe. (2022, June 10). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Drenthe 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR677632/1>

ECLI:NL:HR:2019:2006, Hoge Raad, 19/00135. (n.d.). Retrieved October 12, 2022, from <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>

Enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteden. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. <https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-europees-aanbesteden/welke-europese-procedures-zijn-er-1>

Europese richtlijnen. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/europese-richtlijnen>

Formuleer ambities & vraagstelling - Platform Circulair Inkopen. (2022, April 19). Platform Circulair Inkopen. <https://ikwilcirculairinkopen.nl/inkoopproces/formuleer-ambities/>

Gids Proportionaliteit 3e herziening. (2022). https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2021-10/gids_proportionaliteit_3e_herziening-januari2022.pdf

Groningen. (2022a, January 1). *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Groningen 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR667867/1>

Groningen. (2022b, January 1). *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Groningen 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR667867/1>

Kcbr. (n.d.). *Beleid en regelgeving ontwikkelen*. Kcbr.nl. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/instrumenten/beleidsinstrumenten/juridisch/beleidsregels#:~:text=Beleidsregels%20worden%20opgesteld%20door%20bestuursorganen.&text=Beleidsregels%20zijn%20geen%20wetgeving,principe%20handelt%20overeenkomstig%20de%20beleidsregel>

Klimaatzaak Urgenda. (2019, December 20). <https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/klimaatzaak-urgenda>

KPMG. (2021, March). Transitie is mensenwerk. In *open.overheid.nl*. Retrieved October 9, 2022, from <https://open.overheid.nl/repository/rnl-59ef3968-8e2f-42c4-b4c7-60cff7aec722/1/pdf/rapport-transitie-is-mensenwerk.pdf>

Ministerie van Algemene Zaken. (2022, February 14). *Klimaat en energie*. Regering | Rijksoverheid.nl. Retrieved October 6, 2022, from <https://www.rijksoverheid.nl/regering/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst/2.-duurzaam-land/klimaat-en-energie>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022a, March 31). *Noodzaak van circulaire economie*. Circulaire Economie | Rijksoverheid.nl. Retrieved October 7, 2022, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/noodzaak-van-circulaire-economie>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022b, August 5). *Omslag naar circulaire economie versnellen*. Circulaire Economie | Rijksoverheid.nl. Retrieved October 8, 2022, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/omslag-naar-circulaire-economie-versnellen>

MVO Nederland. (2014). Ondernemen in de circulaire economie: Nieuwe verdienmodellen voor bedrijven en ondernemers. In *opia.eu*. OPIA. Retrieved October 4, 2022, from <http://www.opai.eu/uploads/ondernemen-in-de-circulaire-economie.pdf>

MVO Nederland. (2022, June 15). “*We zitten midden in een transitie naar een circulaire economie*.” Retrieved October 9, 2022, from <https://www.mvonederland.nl/news/we-zitten-midden-in-een-transitie-naar-een-circulaire-economie/>

Noord-Nederland: op weg naar 100% circulair. (n.d.). Samenwerkingsverband Noord-Nederland. <https://www.snn.nl/noord-nederland-op-weg-naar-100-circulair>

Opstellen selectiecriteria. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/opstellen-selectiecriteria>

Over PIANOo. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. Retrieved October 9, 2022, from <https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo>

PIANOo. (n.d.-a). *Circulair inkopen toegelicht*. PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. Retrieved October 3, 2022, from <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/circulariteit/circulair-inkopen-toegelicht>

PIANOo. (n.d.-b). *Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI)*. PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. Retrieved

October 3, 2022, from
<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/manifest-maatschappelijk-verantwoord-opdrachtgeven-en>

Provincie Drenthe. (2021). *Roadmap Circulaire Economie*.
<https://webdog.brbs.nl/files/Drenthe-roadmapcirculairdrenthe2050web-1.pdf>

Provincie Friesland. (2015). Ynkeap en oanbestegingsbelied. In *Fryslan.frl*.

RIVM. (2021). De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden. In *rivm.openrepository.com* (DOI 10.21945/RIVM-2021-0087). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Retrieved October 7, 2022, from <https://rivm.openrepository.com/bitstream/handle/10029/625013/2021-0087.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rol van inkopers bij innovatiegericht inkopen. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.
<https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatiegericht-inkopen/achtergrondinformatie/rolverdeling/rol-van-inkopers-bij>

Samenwerkingsagenda 'Fryslân koopt circulair.' (2019). In *wijkopencirculair.frl*.
https://www.achtkarspelen.nl/_flysystem/media/samenwerkingsagenda-fryslan-koopt-circulair-2021-2035.pdf

The Ellen MacArthur Foundation. (n.d.). *Circular economy introduction*. Ellen MacArthur Foundation. Retrieved October 3, 2022, from <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

TNO. (2013, June 11). Kansen voor de circulaire economie in Nederland. In *circulaireeconomiebouw.n* (TNO 2013 R10864). Retrieved October 10,

Circulaire inkoopprocessen en ambities provincies Noord-Nederland

2022, from <http://www.circulaireeconomiebouw.nl/wp-content/uploads/2016/02/Kansen-voor-de-Circulaire-Economie-TNO-rapport.pdf>

Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden? (z.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. Geraadpleegd op 9 oktober 2022, van <https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-inkopen/wat-het-verschil-tussen-inkopen-en-europees>

Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden? (n.d.-a). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.
<https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-inkopen/wat-het-verschil-tussen-inkopen-en-europees>

Wat is inkopen? (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden. Retrieved October 10, 2022, from <https://www.pianoo.nl/nl/inkopen-het-kort/wat-moet-ik-weten-over-inkopen/wat-inkopen>

Wat is mijn rol als projectleider en welke competenties zijn nodig? (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.
<https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/het-kort-metrokaart/welke-rollen-en-competenties-zijn-van-belang-bij-1>

Weststellingwerf. (2011, November 29). *Regeling budgethouders*. Lokale Wet- En Regelgeving.
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR122295#:~:text=budgethouder%3A,en%20de%20daarbij%20behorende%20budgetten>

Wetboek Publiek Recht (Algemene wet Bestuursrecht). (n.d.).

Wittmaekers, F. (2021, August 17). *Inkoopproces* - *InkopersCafe.nl*.
Inkopers-Cafe BV. Retrieved October 11, 2022, from
<https://www.inkoperscafe.nl/wiki/inkoopproces/>

BIJLAGEN

Bijlage 1

Het inkoop- en aanbestedingsproces van de 3 noordelijke provincies is een gestructureerd proces dat is ontworpen om ervoor te zorgen dat overheidsopdrachten eerlijk, transparant en efficiënt worden uitgevoerd. De provincies volgen de geldende wet en regelgeving in de aanbestedingswet 2012 en daarnaast de Europese richtlijnen. Het gehele proces kan in de volgende 9 stappen worden doorlopen:

1. Inkoopplanning:

Het inkoopproces start met een grondige inkoopplanning. De provincies identificeren hun behoeften en stellen een overzicht op van de opdrachten die zij de komende periode verwachten uit te zetten. Deze inkoopplanning wordt regelmatig herzien en geactualiseerd om rekening te houden met onverwachte veranderingen en nieuwe behoeften.

2. Opstellen van specificaties:

Zodra de behoeften zijn geïdentificeerd, stellen de provincies gedetailleerde specificaties op voor de benodigde goederen, werken of diensten. Deze specificaties omvatten onder andere de technische vereisten, kwaliteitsnormen en eventuele contractvoorwaarden maar kunnen ook duurzaamheidsvoorwaarden bevatten.

3. Marktverkenning:

Voor de provincies echt beginnen met de aanbesteding voeren zij vaak een marktonderzoek uit om zo in kaart te brengen welke partijen geschikt zijn voor de eventuele aanbesteding. Hierbij kunnen interne afdeling worden

betrokken maar ook externe partijen die hun expertise laten schijnen over der markt en de opdracht.

4. Aankondiging van de aanbesteding:

De provincies publiceren een aankondiging van de aanbesteding om potentiële leveranciers op de hoogte te stellen van de opdracht. Deze aankondiging wordt gepubliceerd op het zogenoemde TenderNed-platform, waar alle overheidsopdrachten in Nederland worden bekendgemaakt. In de aankondiging worden vaak eisen gesteld aan de beschikbare partijen en worden de specificaties naar voren gebracht.

5. Selectieprocedure:

Na de aankondiging van de aanbesteding volgt de selectieprocedure. Potentiële leveranciers kunnen hun interesse kenbaar maken door een verklaring van deelname in te dienen. Vervolgens worden zij beoordeeld op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria, zoals financiële stabiliteit, technische bekwaamheid en professionele ervaring. Op basis van deze beoordeling worden een aantal leveranciers geselecteerd die door mogen naar de volgende fase.²⁹

6. Gunningsfase:

In deze fase kunnen de geselecteerde leveranciers een inschrijving indienen. De provincies verstrekken hiervoor een aanbestedingsdocument, ook wel bekend als het bestek. Dit document bevat alle relevante informatie met betrekking tot de opdracht, inclusief de contractvoorwaarden, prijsvorming en gunningscriteria. De inschrijvingen worden beoordeeld op basis van objectieve criteria en de provincies selecteren de winnende leverancier of leveranciers

²⁹ *Opstellen selectiecriteria*. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

7. Contractonderhandeling en -sluiting:

Na de gunning starten de contractonderhandelingen tussen de provincies en de winnende leverancier(s). Hierbij worden eventuele details verduidelijkt, zoals prijzen, leveringsvoorwaarden en andere contractuele bepalingen. Zodra de onderhandelingen succesvol zijn afgerond, wordt het contract officieel gesloten en ondertekend door beide partijen.

8. Uitvoering en contractbeheer:

In deze fase wordt de opdracht uitgevoerd door de geselecteerde leverancier. De provincie ziet er op toe dat de uitvoering verloopt volgens de in de contract afgesproken eisen en zorgt aan het einde voor betaling van de leverancier voor de geleverde werken, diensten of leveringen.

9. Evaluatie en verbetering:

Na afloop van het gehele proces wordt er door de provincie geëvalueerd. Dit wordt gedaan om lessen te kunnen leren van gemaakte fouten of juist dingen naar voren te schuiven die in volgende aanbestedingen gebruikt kunnen worden.

Gedurende de afgelopen periode hebben zowel de provincie Drenthe als de provincie Groningen een nieuwe tool in gebruik genomen die gedurende het ontwerp van de aanbesteding wordt gebruikt, het zogenaamde “ambitiweb”. Deze tool wordt gebruikt om de belangrijkste speerpunten van de aanbesteding in beeld te krijgen. De stakeholders van de opdracht worden meegenomen in een sessie om zo inzichtelijk te krijgen wat zij belangrijk vinden bij het gunnen van de aanbesteding om dit zo in de specificaties te kunnen verwerken.³⁰

Het inkoop- en aanbestedingsproces van de provincies is dus een duidelijk gestructureerd proces dat is vastgezet in wetgeving, richtlijnen en verschillende criteria. Dit alles om transparantie en eerlijkheid te kunnen waarborgen en de beste leveranciers te kunnen contracteren.

Inkopen en aanbesteden voor de provincies nu.

Om duidelijk te maken wat onder de inkoopprocessen van de provincies valt is het van groot belang om in te zien dat er een verschil zit tussen inkopen en aanbesteden. Beiden worden bedoeld bij het beschrijven van het inkoopproces.

Provinciaal inkopen verwijst naar het proces waarin de provincie goederen, diensten en werken direct inkoopt zonder dat zij daarbij gebruik hoeft te maken van de formele aanbestedingsprocedure. Bij inkopen kan de provincie zelf leveranciers selecteren en onderhandelen over de contracten. Dit wordt gedaan als de opdrachten onder het drempelbedrag zit dat wettelijk is vastgesteld. Deze drempel komt terug in de Europese richtlijnen en is een harde grens. Inkopen heeft dus in vergelijking met aanbesteden meer flexibiliteit en zeker meer snelheid. Het is wel van groot belang voor de provincie om nog altijd transparant en eerlijk te zijn over de keuzes die zij maken bij het selecteren van een leverancier.

Aanbesteden is het formele proces waarbij de provincie een openbare of onderhandse procedure volgt om een leverancier te selecteren. Dit proces is gebaseerd op richtlijnen, met in het bijzonder de aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit proces is langdradiger en staat open voor inschrijvingen van leveranciers. Aanbesteden is verplicht voor opdrachten boven de drempelbedragen, welke in het onderstaande figuur zijn uitgewerkt. De provincie dient de aanbesteding aan te kondigen

³⁰ Interviews Opten en Hoekstra

en te publiceren waar vervolgens de leveranciers zich op kunnen inschrijven.³¹

Het belangrijkste verschil ligt in het wettelijk kader dat bij het aanbesteden komt kijken. Het inkopen van de provincie is informeler en kan dus ook sneller gebeuren. Het aanbesteden is een gestructureerd proces dat vast is gezet in wetgeving om zo eerlijke kansen en openheid te waarborgen.

Nu duidelijk is wat het verschil tussen een inkoop en een aanbesteding is kunnen we gaan kijken naar het proces. Bij inkopen is dit gericht op het snel kunnen handelen en flexibel zijn in de keuzes voor het selecteren van een leverancier. Inkopen kan onderhands en 1 op 1, er kan onderhandeld worden over prijzen en leveringen. Het proces kan keer op keer verschillen en er zijn geen strakke richtlijnen voor. Daarnaast is het voor de budgethouder niet nodig om hierbij de inkoopafdeling te betrekken.

Aanbesteden is een ander verhaal, dit proces is vastgezet in procedures en wetgeving om zo eerlijkheid en transparantie te waarborgen en discriminatie tegen te gaan. Deze vier pijlers zijn het beginsel van de Europese aanbestedingswetgeving.³² In het kort kan het aanbestedingsproces in gegeneraliseerde stappen worden doorlopen:

1. Voorbereiding van de opdracht
2. Doorlopen van de aanbestedingsprocedure
3. Uitvoering van de opdracht

Openbare aanbestedingen beginnen met het openbaar aankondigen en publiceren van de aanbesteding/opdracht. Alle partijen die geïnteresseerd

³¹ *Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden?* (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

³² *Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden?* (n.d.-b). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

zijn in deze aanbesteding kunnen een offerte indienen waarna de inkoopafdeling een selectieprocedure doorloopt om zo de juiste partij te selecteren voor de opdracht. Er zijn ook aanbestedingen waarbij alleen partijen zich kunnen inschrijven die aan bepaalde vereisten voldoen voor de gunning van de opdracht.

Binnen het aanbesteden moet ook een onderscheid gemaakt worden tussen enkelvoudig onderhands aanbesteden en meervoudige aanbestedingen. Bij enkelvoudig onderhandse aanbestedingen wordt de opdracht gegund aan één partij op basis van objectieve criteria. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen nodigt de provincie minimaal 3 en maximaal 5 partijen uit die geselecteerd zijn om een offerte uit te brengen waarna de provincie een keuze maakt voor de gunning, eveneens op basis van objectieve criteria.³³

Een voorwaarde die de provincies vaak naar voren laten komen bij aanbestedingen is het feit dat zij de lokale economie en ondernemers willen steunen. Dit is dan ook vaak een achterliggende gedachte of zelfs een criteria die wordt meegenomen in het selectieproces van de aanbesteding.³⁴

³³ *Enkelvoudig of meervoudig onderhands aanbesteden.* (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

³⁴ Interview Carel Opten

Bijlage 2

Voorschrift 3.4 B: Bij een meervoudig onderhandse procedure onder de Europese aanbestedingsdrempel nodigt de aanbestedende dienst ten minste drie en ten hoogste vijf inschrijvers uit tot het doen van een inschrijving. Is sprake van een meervoudig onderhandse procedure onder de drempel, dan is het over het algemeen gebruikelijk en ook voldoende, om tussen 3 en 5 ondernemers hiervoor uit te nodigen. Meer ondernemers uitnodigen betekent dat er ook meer aan het werk gezet worden om een offerte te maken, hetgeen de transactiekosten verhoogt. Los van deze algemene kaders blijft het uiteraard belangrijk om altijd te kijken naar de concrete situatie. Voor de keuze van bijvoorbeeld een leverancier van een zeer eenvoudig te definiëren product, waar vele aanbieders voor zijn, kan het goed zijn, dat je drie ondernemers uitnodigt (meervoudig onderhands) en zonder vereisten gunt op laagste prijs. Bij een aanbesteding van bijvoorbeeld een complex of een zeer gevoelig liggend product of dienst (bijvoorbeeld bedrijfsgezondheidszorg), kunnen wellicht meer ondernemers worden uitgenodigd of kan een openbare aanbesteding worden gehouden, en kunnen naast de prijs andere, misschien nog wel belangrijkere, criteria worden gehanteerd. Bij het kiezen voor een openbare procedure dient te worden gerealiseerd dat de transactiekosten over het algemeen aanmerkelijk hoger liggen, onder andere doordat meerdere inschrijvers dezelfde (inschrijf) kosten maken. Wanneer voor een openbare dan wel niet-openbare procedure wordt gekozen is het belangrijk om in te schatten hoeveel inschrijvers/ gegadigden er zich ongeveer op de betreffende markt bevinden die geïnteresseerd zouden kunnen zijn in deze opdracht. Zijn dat er minder dan circa 10, dan kan het verdedigbaar zijn om een openbare aanbesteding te doen, maar andere procedures blijven uiteraard ook een optie. Zijn het er (veel) meer dan 10

en/of is sprake van een bijzondere inspanning voor de potentiële inschrijvers (bijvoorbeeld de uitwerking van een ontwerp), dan kan de inspanning die een inschrijver moet leveren om een offerte uit te brengen, versus de kans dat hij de opdracht gegund krijgt uit balans raken. Hierdoor kan het zijn dat veel potentiële inschrijvers/gedigden afhaken en dat is ook niet in het belang van de aanbestedende dienst. In een dergelijk geval ligt een niet-openbare procedure meer in de rede. Het is daarbij overigens zonder meer toegestaan om méér dan 5 gegadigden door te laten gaan naar de tweede fase van de niet-openbare aanbestedingsprocedure, maar ook hier dienen de baten en lasten goed tegen elkaar te worden afgewogen. Wat hierbij proportioneel is, kan per branche verschillen.

De aanbesteding van een regulier asfalteringswerk op basis van een (traditioneel) Standaard RAW-bestek waarbij wordt gegund op de laagste prijs leent zich eerder voor een openbare procedure. Ook al zijn er relatief veel aanbieders in deze markt: door de sterk gestandaardiseerde wijze van offerte uitvraag is de inspanning die van potentiële inschrijvers wordt gevraagd beperkt. In geval van een vraagspecificatie waarbij een reconstructie van een weg door middel van een 'design en constructcontract' innovatie in de markt wordt gezet, zal het dan weer eerder voor de hand liggen te kiezen voor een niet openbare procedure. De architectenbranche is een branche met een relatief groot aantal aanbieders. In deze branche is het dan ook gebruikelijk om een niet-openbare procedure toe te passen, waarbij in de eerste fase de inspanningen van gegadigden beperkt zijn, en pas in de tweede fase van de aanbesteding een beperkt aantal (meestal 5) partijen gevraagd wordt om een nadere uitwerking te geven op basis waarvan uiteindelijk de opdracht wordt gegund.³⁵

³⁵Gids Proportionaliteit 3e herziening. (2022).

Bijlage 3

Welke rollen in het inkoopproces zijn van belang tijdens de transitie

Een inkoopproces bestaat uit meerdere stappen die doorgemaakt moeten worden, binnen deze stappen zijn er verschillende mensen en rollen betrokken om zo het proces als geheel te maken. Elke rol heeft een eigen meerwaarde en doel binnen het proces, en elke rol kan de circulariteit van het proces en het eindproduct stimuleren.

- *Beleidsmaker*

Om te beginnen bij het begin kijken we eerst naar de rol van beleidsmaker. Volgens het algemeen Nederlands woordenboek is een beleidsmaker:

*“Iemand die de belangrijkste beslissingen neemt of voorbereidt inzake het beleid op het een of andere domein zoals politiek, cultuur, gezondheidszorg en dergelijke”.*³⁶

Het standaard beleid wordt voor een deel ontwikkeld door de centrale overheid, hier komen de richtlijnen vandaan. Vervolgens hebben de decentrale overheidsorganisaties de ruimte om op basis hiervan hun eigen beleid te schrijven. En hier komt de decentrale beleidsmaker aan bod in het proces. Deze beleidsmakers hebben als eerste taak om een duidelijke definitie te geven, op strategisch niveau, aan het begrip circulariteit.

Het is ook van belang om in deze definitie een aantal speerpunten op te nemen waar de inkoopteams mee kunnen werken. De grootste uitdaging van de beleidsmakers is het creëren van duidelijkheid voor de volgende stap in het proces. Het is van groot belang dat de beleidsmakers ook de

³⁶ *beleidsmaker* - ANW (Algemeen Nederlands Woordenboek). (2002, February 1

interne organisatie klaarstomen op de inrichting van een circulair inkoopproces. Hiervoor zijn er een aantal stappen die moeten worden doorlopen.³⁷

- Definieer circulaire economie
- Stel ambities op
- Neem interne stakeholders mee
- Beïnvloed houding en gedrag
- Monitor de effecten

Bij het definiëren van circulariteit moet dit vervolgens worden gekoppeld op organisatieniveau om zo de interne prioriteiten te stellen en het te kunnen koppelen aan de lokale context. Voor een inkooptraject moet worden gekeken of de lokale context past in het project en zo nodig kan hier dan op worden aangestuurd.

Om duidelijkheid te verschaffen aan de andere rollen binnen het inkoopproces is het van belang om ambities op te stellen. Deze ambities/doelstellingen kunnen worden onderbouwd met bijvoorbeeld het klimaatakkoord, Manivast MVI of het uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.

Bij het invullen van een circulair inkooptraject worden andere eisen gesteld en andere stappen doorlopen dan bij een regulier inkooptraject. Het is van belang dat de beleidsmaker de interne stakeholders meeneemt bij het maken van besluiten. Dit gezien het feit dat de besluiten invloed hebben voor de gehele interne organisatie. Bij het uitzoeken wie de interne stakeholders zijn moet nauwkeurig worden gekeken, het meenemen van niet stakeholders in de besluitvorming kan tot niet gewenste uitkomsten

³⁷ *Beleidsmaker of duurzaamheidsmanager - Platform Circulair Inkopen*. (2021, December 3). Platform Circulair Inkopen.

leiden en het circulaire proces verstoren. Door het meenemen van de stakeholders wordt er een bestuurlijk draagvlak gecreëerd wat ervoor zorgt dat het beleid gemakkelijk doorgezet kan worden.

Het is aan de beleidsmakers om het beleid te motiveren om zo draagvlak te creëren. Op deze manier kun je het gedrag jegens de ideeën beïnvloeden. Dit moet ervoor zorgen dat de communicatie rondom het project wordt verbeterd en zo kan worden ingezet op het gezamenlijk belang van de verandering. Het duidelijk maken van het gezamenlijke belang is één van de belangrijkste onderdelen van het creëren van draagvlak.

Zodra het gehele traject in gang is gezet is het van groot belang om de voortgang te monitoren, en te kijken of de beoogde doelstellingen worden behaald. Ook moet er goed gekeken worden naar de effecten van de veranderingen om zo stuurinformatie te vergaren en zo nodig in te grijpen en het beleid aan te passen.

- *Contractmanager*

De contractmanager houdt zich bezig met de afspraken die worden gemaakt met de leveranciers. De contractmanager is zich bewust dat bij circulair inkopen flexibiliteit van zowel de afnemer als de leverancier wordt gevraagd. Bij innovatieve oplossingen die worden ingekocht is het niet meer dan normaal dat het niet altijd vlekkeloos verloopt, het is van groot belang dat de contractmanager zich in dit soort situaties open en flexibel opstelt om zo het beste resultaat te realiseren.

De interne organisatie moet voorbereid zijn op de verandering van circulair inkopen, de rol die de inkoopmanager hierin speelt is dat hij de effecten

monitort. Door het monitoren van de effecten wordt er stuurinformatie vergaard waar mee verder kan worden gewerkt. Binnen het gehele proces is de contractmanager verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de externe keten en binnen deze keten een gezamenlijk doel zien te creëren. Dit gezamenlijke doel gaat verder dan alleen de afspraken over prijs en kwaliteit, juist de effecten die de handel tussen de partijen kan hebben op de ESG-gronden zijn van groot belang hierin. Dit zegt echter niet dat een financiële prikkel niet kan helpen bij het stimuleren van de leverancier.³⁸

Ook is het aan de contractmanager om per leverancier het beleid om te zetten tot eisen en criteria die in de specifieke contracten terug behoren te komen. Dit betekent ook dat het vaststellen van het budget per project onder de hoede van de contractmanager valt, en zoals gezegd kan een financiële prikkel aan de kant van de leverancier een groot verschil maken in de welwillendheid om de gezamenlijke doelen te behalen. Verder moeten ernaar worden gestreefd om de circulariteit meetbaar te maken, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit kan worden gedaan door bijvoorbeeld gebruik te maken van de Life Cycle Analysis (LCA) of Mileukostenindicator (MKI). Deze en andere tools zijn voor de contractmanager van groot belang bij het meten van de effecten zowel intern als extern van de organisatie.

Als laatste is het ook aan de contractmanager om contractafspraken te maken. Hieronder valt ook het kiezen van (circulaire) verdienmodellen. Door bijvoorbeeld de afweging te maken om te leasen ipv kopen of juist een koop-terugkoopregeling af te sluiten kan de contractmanager grote invloed hebben op de circulariteit van het proces. Verder is het opstellen van KPI's van belang om zo de circulaire ambities om te zetten in meetbare

³⁸ 2. *Breng je externe keten in kaart - Platform Circulair Inkopen*. (2021, December 1). Platform Circulair Inkopen.

prestaties, die op hun beurt weer beloond kunnen worden om zo de circulaire motivatie te verhogen.

- *Inkoper/adviseur*

De inkoper of de inkoopadviseur is binnen het proces één van de belangrijkste, dan wel de belangrijkste schakel. Deze rol is juist verantwoordelijk voor het coördineren van het proces en beschikt over waardevolle marktkennis. Met deze kennis kan de inkoper ervoor zorgen dat de meest actuele innovaties meegenomen kunnen worden om zo de meeste impact te creëren.

Bij het circulaire inkoopproces worden fysieke producten of het onderhoud van deze producten als uitgangspunt genomen. Met de specifieke markt- en productkennis kan de inkoper meebeslissen over welke productgroepen geschikt zijn om de circulaire ambities te realiseren. Bij het kiezen van de productgroepen is het voor de inkoper van belang om te kijken naar de impact die gegenereerd kan worden en naar de contractwaarde die het product heeft.

Verder is het aan de inkoper om het marktonderzoek uit te voeren en mee te werken bij het in kaart brengen van de externe keten. Ook het kiezen van de passende procedures die doorlopen moeten worden in het proces worden door hem/haar opgesteld. Innovaties binnen het proces evenals de innovaties van producten moeten regelmatig besproken worden met de opdrachtgevers, dit is van belang voor zowel korte als lange termijn gerichte innovaties.³⁹

³⁹ Rol van inkopers bij innovatiegericht inkopen. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

Ook het verwerven van kennis omtrent niet-traditionele aanbestedingsvormen is iets dat voor de inkoopadviseur van groot belang is. Deze kennis kan worden gedeeld met de rest van de organisaties, of in ieder geval de relevante personen binnen het inkoopproces. Door het vergaren en delen van deze informatie kan de inkoper belangrijke veranderingen in het proces teweegbrengen.

- *Interne opdrachtgever/budgethouder*

Dit is de persoon die constateert dat er een product of dienst moet worden ingekocht. Ook wordt in deze rol de scope van de opdracht bepaald, vaak in afstemming met het projectteam, maar dit is niet altijd het geval. De budgethouder is dan ook vaak de persoon die de circulaire ambitie tot leven brengt en de rest ermee aan het werk zet.

Binnen de organisatie is het de budgethouder die, samen met de inkoper/adviseur, bepaalt welke productgroepen geschikt zijn om de circulaire ambitie tot leven te brengen. Juist bij overheidsorganisaties is deze rol van budgethouder er belangrijk. De budgethouder is ook degene die de uitgaven van belastinggeld beheert en moet dus verantwoording afleggen aan niet alleen de organisatie zelf maar ook aan de rest van de overheid. Zo geeft gemeente Weststellingwerf de volgende definitie aan budgethouder:

*“Het afdelingshoofd die in het kader van het financieel beheer verantwoordelijk is voor en aanspreekbaar op de tijdige, volledige en juiste uitvoering van de aan hem toegewezen producten en de daarbij behorende budgetten.”*⁴⁰

⁴⁰ Weststellingwerf. (2011, November 29). *Regeling budgethouders*. Lokale Wet- En Regelgeving.

Elke overheidsorganisatie is vrij om zelf de scope van de bevoegdheden van de budgethouder te bepalen. Dit wordt bij gemeenten en provincies vaak vastgelegd in lokale regelgevingen zoals gemeentelijke verordeningen.

Het bestuurlijke draagvlak zit in deze omschrijving al ingebakken, door de beschrijving van de rol als budgethouder wordt er al een groot deel van het bestuurlijke draagvlak gecreëerd. Waar het geen vereiste is om de betrokken afdelingen te overtuigen is het wel bevorderlijk voor het proces als iedereen op dezelfde lijn staat. Het is dan ook aan de budgethouder om met een duidelijke en deugdelijke onderbouwing te komen voor de circulaire inkoopprocessen. Andere rollen binnen het proces kunnen hierbij ondersteunen door kennis te delen en hun mening te delen en te laten meewegen in de besluiten die de budgethouder uiteindelijk neemt om productgroepen circulair in te gaan kopen. Op deze manier worden de interne stakeholders meegenomen.

Het formuleren van de ambities en vraagstelling ligt ook voor een groot deel bij de budgethouder. Het is in dit geval met name gericht op de ambities die worden opgesteld bij het inkopen van circulaire producten en diensten. Deze ambities worden behaald door de keuzes die de budgethouder maakt en het draagvlak dat hij voor deze keuzes heeft gecreëerd.⁴¹

- *Projectleider*

Als projectleider ben je verantwoordelijk voor de uitvoering van het project en de daar bij behorende kosten, planning en resultaten. Het resultaat dat

⁴¹ 1. *Formuleer ambities & vraagstelling - Platform Circulair Inkopen*. (2022, April 19). Platform Circulair Inkopen.

behaald hoort te worden dat is het behalen van de circulaire die voor het project zijn opgezet.

Bij circulaire inkoop moet er rekening gehouden worden met een langere doorloop-/ontwikkelingstijd. Dit betekent dat bij de planning in van het inkoopproces daar rekening mee gehouden moet worden en er ruimte moet zijn voor flexibele veranderingen. De instelling jegens de leverancier is bij het circulaire inkoopproces net wat anders dan bij een regulier inkoopproces. De projectleider krijgt van alle kanten signalen en doelstellingen toegeworpen waar hij allemaal aan moet voldoen, hij is de uiteindelijke uitvoerder van het project zonder daar de financiële eindverantwoordelijkheid van te dragen. Het overleg tussen de verschillende stakeholders resulteert uiteindelijk in targets voor de projectleider.

Kijkend naar strategie, beleid en de uiteindelijke uitvoering van de circulaire inkoopprocessen, dan is de projectleider de uitvoerder van het proces. Dit doet hij niet alleen maar in samenwerking met een team van inkopers. Hierbij kunnen (externe) experts en juristen ondersteuning bieden bij het maken van beslissingen.⁴²

Hoe verregaand zijn de rollen van de inkoopafdeling en budgethouders in het inkoopproces?

Kijkend naar de vertaling van beleid en eindverantwoordelijkheid is te zien dat de rol van budgethouder/interne opdrachtgever van groot belang is in

⁴² *Wat is mijn rol als projectleider en welke competenties zijn nodig?* (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

het circulaire inkoopproces. Daarnaast kan er ook worden gekeken naar de inkoopafdeling, hier wordt het beleid omgezet in uitvoerbare handelingen.

- *Budgethouder*

De budgethouder vertaalt het opgestelde beleid van de beleidsmakers naar circulaire doelstellingen. Deze vertaling is van groot belang om bij aanvang van het inkoopproces duidelijke doelstellingen op te kunnen stellen. Deze doelstellingen zorgen ervoor dat er meetbare sturingsinformatie kan worden vergaard om zo de organisatie te sturen in de richting van circulariteit.

Een budgethouder moet tijdens het inkoopproces direct bovenop de circulariteit zitten. Dit is niet altijd het geval, vaak wordt de vraag “is het ook circulair mogelijk?” te laat gesteld. De budgethouder is degene die beslist wat er ingekocht moet worden en op welke manier dit ingekocht wordt. De circulariteitsvraag moet bij hem dus vanaf het begin van de inkoop/aanbestedingsproces worden gesteld. Door hier goed over na te denken en de inkoopcriteria duidelijk op te stellen kan de budgethouder vanaf het begin van het proces sturen op circulariteit.

Het is echter aan de budgethouder persoonlijk om als interne opdrachtgever op te treden en de keuze te maken tussen innovatieve en circulaire oplossingen of juist de goedkopere oplossing. De grootste factor die hier dan een rol speelt is de interne en externe motivatie die de opdrachtgever heeft. Deze persoonlijke factor is onafscheidelijk van de rol als budgethouder, dit betekend ook dat er, ondanks alle richtlijnen, grote verschillen kunnen zijn bij aanbestedingsbesluiten.

De rol van budgethouder is één van de belangrijkste schakels binnen de besluitneming van het inkoopproces en aanbestedingsprocedures. Zowel interne als externe druk hebben invloed op de besluiten die er door deze

persoon of personen worden gemaakt. Als interne opdrachtgever voor de inkoop heeft de budgethouder veel invloed over de manier van inkopen. Waar andere afdelingen advies kunnen geven over duurzaamheid, regelgeving en de financiële kant, komt dit bij de budgethouder allemaal samen waarna er op basis van deze adviezen een besluit wordt genomen.

- *Inkoopafdeling*

De inkoopafdeling of inkoper van provincies kan worden gezien als de uitvoerder van de inkoop, deze is verantwoordelijk voor contacten met leveranciers en formuleert de eisen en criteria van de inkoop. Het is van groot belang om in te zien dat deze afdeling de eisen en criteria formuleert en niet zelf bedenkt. Deze taak is voor een deel al besteed aan de beleidsmakers en budgethouders, die eerder in het proces aan bod komen.

Vaak is te zien dat het specialisme van de inkopers wordt gevraagd bij de adviezen voor de besluitvoering van inkopen. Op deze manier is de inkoopafdeling ook een officieus adviesorgaan voor de personen die de beslissingen nemen. Daarnaast kan er aan de inkoopafdeling de vraag worden uitgezet of deze de markt wil onderzoeken en de beste leveranciers kan identificeren. Op deze manier heeft de afdeling de meeste invloed in de besluitvoering.

Echter is de werkelijkheid vaak anders en is de inkoopafdeling in werkelijkheid slechts verantwoordelijk voor het uitvoeren van een klein deel van alle inkoopactiviteiten. Dit betekent ook dat de invloed van de inkopers slechts gering is gezien het gehele proces, de naam ‘inkoopafdeling’ wordt vaak niet de eer aangedaan waarvan men denkt dat deze hier toekomt. De belangrijkste keuzes worden op strategisch niveau gemaakt waar kan worden gekeken naar de inkoopbehoefte en doorkruisende organisatieambities. Door het beschikken over kennis en expertise kan de inkoopafdeling nog wel een stempel drukken maar verder

reikt de macht hiervan niet. Binnen het gehele inkoopproces heeft de inkoopafdeling slechts een uitvoerende taak.

Daarnaast hoeft de inkoopafdeling niet te worden gebruikt bij inkopen onder de drempelbedragen. Dit betekent dat de interne motivatie van de budgethouder op het gebied van circulariteit doorslaggevend is bij de mate waarin dit wordt meegenomen bij deze inkopen⁴³

Al met al kan er dus worden gesteld dat tussen de budgethouder en de inkoopafdeling een groot verschil zit qua invloed bij de inkopen. Waar de één grote invloed op strategisch niveau uit kan oefenen heeft de ander officieel slechts een uitvoerende taak die meestal slaat op een klein deel van alle inkoopactiviteiten.

⁴³ Interviews Opten en Hoekstra

Bijlage 4

- Gids proportionaliteit

De gids proportionaliteit is bij het aanbestedingsbesluit een verplicht onderdeel, het wordt gebruikt als richtsnoer bij de aanbestedingen van overheidsorganisaties en dus ook provincies. Het volgen van de gids is verplicht gedurende het gehele proces. De gids geeft praktische handvatten voor de proportionele toepassing van de rechtsverwerkingsclausules.

Het is niet het geval dat deze gids specifiek gericht is op duurzaamheid en het toewerken naar een circulaire economie op basis van inkoop/aanbesteding. In deze gids wordt beoogd de zaken te highlighten die vanuit het oogpunt van de aanbestedingsprocedure van belang zijn op het gebied van duurzaamheid. Hierom zijn er wel verscheidene duurzaamheidscriteria in deze gids opgenomen, deze criteria kunnen zowel technisch als functioneel zijn. Hierbij kan worden gedacht aan geschiktheidseisen, selectie-/ gunningscriteria, contractvoorwaarden of specificaties.

In de gids wordt erop gewezen dat de volgend criteria in willekeurige volgorde meegenomen moeten worden tijdens de procedure:

- Bij het stellen van duurzaamheidscriteria is het proportioneel de omvang van de opdracht mee te laten wegen bij de keuze om eisen op dit terrein te stellen. Dit betekent niet dat voor kleine opdrachten geen duurzaamheidscriteria gesteld mogen worden.
- De criteria met betrekking tot duurzaamheid waaronder sociale voorwaarden dienen enerzijds in redelijke verhouding te staan tot de aard en omvang van de opdracht, maar dienen anderzijds te worden afgestemd op hetgeen de relevante markt kan bieden.

Indien uit markt- 56 | Gids Proportionaliteit | 1 januari 2022

onderzoek blijkt dat een brede range van bedrijven voldoet aan bepaalde criteria, dan kunnen deze generiek toegepast als eis opgenomen worden. Gaat het om vernieuwingen op de markt waar slechts een beperkt aantal ondernemingen aan kan voldoen, dan kunnen ze beter als een van de sub criteria binnen het gunningscriterium Beste PKV opgenomen worden. Opnemen van technische specificaties en eisen waaraan slechts een zeer beperkt deel van de markt voldoet en daardoor daadwerkelijke mededinging niet langer gewaarborgd is, is niet alleen disproportioneel, maar ook onverstandig

- Als uitgangspunt geldt dat de duurzaamheidscriteria in het kader van de beoordeling op Beste PKV reële waardering krijgt en objectief meetbaar is
- Proportionaliteit van duurzaamheidscriteria wordt bevorderd, wanneer aanbestedende diensten met (potentiële) inschrijvers te allen tijde het gesprek aangaan over de ideeën en mogelijkheden die er ten aanzien van duurzaamheid bestaan. Enige vorm van marktconsultatie als bedoeld in § 2.5 en in artikel 2.25 van de wet zou daartoe een middel kunnen zijn.
- Bij de definitieve keuze voor het stellen van duurzaamheidscriteria is het navolgende van belang.
 1. Eenduidigheid: Bij de keuze dient in eerste instantie aangesloten te worden bij algemeen geldende criteria toegesneden op de relevante branches (opgesteld door PIANOo).
 2. Formulering van eigen afwijkende criteria kan in geval van functioneel specificeren en/of een aanbesteding op basis van

Beste PKV een optie zijn, mits via een marktverkenning is getoetst dat voldoende marktpartijen hieraan kunnen voldoen.

3. Over het algemeen is het sowieso verstandig om op dit gebied niet te veel met geschiktheidseisen te werken; wil je als organisatie een stimulans geven aan duurzaamheid en verder gaan dan de criteria van PIANOo, verdient het sterke aanbeveling dat in de vorm van gunningscriteria te doen: dit bevordert de verdere ontwikkeling van duurzaamheid, zonder a priori bedrijven uit te sluiten die hier (nog) niet aan voldoen.

- Reële overgangstermijn: Indien eisen op het gebied van duurzaamheid worden gesteld, wordt opgemerkt dat de markt dan ook wel de gelegenheid moet krijgen, de bedrijfsvoering op eenmaal binnen de organisatie van de aanbestedende dienst vastgestelde eisen af te stemmen; voortdurend wijzigen van voorwaarden wordt in dat kader evenmin passend geacht
- Bij het vragen naar referenties met betrekking tot duurzaamheid geldt hetzelfde als voor referenties in het algemeen. Uit de referenties dient duidelijk te blijken, dat de inschrijver beschikt over de competenties om de gevraagde duurzaamheid in de praktijk te brengen, het is niet nodig te vragen naar een identiek vergelijkbaar project; duurzaamheid hangt immers nauw samen met innovatie en het kunnen aanbieden van varianten. De doelen die worden gesteld moeten wel afgeleid zijn van de nationale duurzaamheidsthema's. Als laatste dient bewijslast op het punt

van duurzaamheid in de laatste fase plaats te vinden, net als bij andere geschiktheidseisen en gunningscriteria.

- Het opnemen in aanbestedingsstukken van een verplichting voor de opdrachtnemer tot het laten rapporteren over duurzaamheidsaspecten dient plaats te vinden conform het advies van de Raad voor de Jaarverslaggeving¹¹. Rapportage anderszins wordt daarmee dus disproportioneel geacht.
- Bij sociale voorwaarden voor duurzaam inkopen gaat het om de sociale situatie in de (internationale) productieketen. Hierbij valt te denken aan naleving van universele rechten van de mens waaronder vakbondsvrijheid, verbod op kinderarbeid, gedwongen arbeid en discriminatie. Het gaat hier slechts om een redelijke inspanningsverplichting, afhankelijk van een redelijke inschatting van de risico's.
- Verwijzing naar bepaalde keurmerken mag. Hieraan is wel een aantal voorwaarden verbonden:
 - alle keurmerken moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht;
 - ze moeten gebaseerd zijn op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria;
 - tot stand gekomen zijn door middel van een open en transparante procedure;
 - waarbij de ondernemer die het keurmerk aanvraagt geen beslissende invloed kan uitoefenen op de inhoud van het keurmerk.⁴⁴

⁴⁴ *Wat is mijn rol als projectleider en welke competenties zijn nodig?* (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

Bij het inkopen van goederen en diensten door de provincies moet er dus rekening gehouden worden met deze criteria. Gezien de verplichtingen die de provincies hebben bij het aanbesteden kan er dus worden gesteld dat zelfs op het gebied van proportionaliteit duurzaamheidscriteria zijn die er voor moeten zorgen dat de organisaties richting een circulaire economie gaan werken. Deze criteria worden geschaard onder het kopje van circulaire inkoop en zullen voor de provincies van belang zijn bij het naleven van de wet en regelgeving op dit gebied.

- Europese richtlijnen in aanbestedingswet 2012

De Nederlandse staat heeft van doen met in Europa gestelde centrale homogene wet en regelgeving, deze regelgeving geldt voor ieder onderdeel van de Nederlandse overheid en dus ook voor de provincies. De gestelde Europese richtlijnen heeft Nederland geïncorporeerd doormiddel van het aannemen van de aanbestedingswet 2012. In deze wet worden de Europese richtlijnen omgezet tot nationale wetten die, met intreding van 1 juli 2016, door de provincies gevolgd moeten worden.⁴⁵

Deze wet en regelgeving heeft geen duidelijke specificatie op circulaire inkoop maar dat betekent niet dat deze niet van toepassing is. De aanbestedingswet is in het kader van circulair inkopen juist van groot belang, aan beide kanten van het vraagstuk, zowel de aanbesteder als de aannemer van de opdracht moet weten waar zij aan toe zijn. Daarnaast is het van groot belang dat deze regels gevolgd worden om zo Europees ingrijpen te vermijden. Gezien circulaire inkoop wordt de aanbestedingswet als basis gebruikt om zodoende hierop voort te bouwen in het eigen beleid van de provincies, deze worden opgesteld met de

⁴⁵ *Europese richtlijnen*. (n.d.). PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden.

aanbestedingswet, aanbestedingsreglement werken (ARW) en gids proportionaliteit als juridisch kader.⁴⁶

⁴⁶ Groningen. (2022, January 1). *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Groningen 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving.

Bijlage 5

- Eigen beleidsstukken

“Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.”⁴⁷

Beleidsregels zijn geen wetgeving en kunnen ook niet functioneren als algemeen verbindende voorschriften. Desalniettemin binden de beleidsregels toch het bestuur van een overheidsorganisatie jegens burgers en bedrijven. Dit omdat het bestuur in principe handelt in lijn met de beleidsregels. In tegenstelling tot vroeger kunnen burgers tegenwoordig wel aanspraak jegens een bestuursorgaan ontlenen aan beleidsregels. Dit omdat bestuursorganen in de regel niet af horen te wijken van hun eigen beleidsregels. Dit heeft alles te maken met de rechtszekerheid van de burger, de burger behoort te weten waar zij aan toe is. In bijzondere gevallen kan het bestuursorgaan afwijken van haar eigen beleidsregels, maar dat moet goed onderbouwd kunnen worden. Het bestuursorgaan kan ieder jaar haar beleidsregels bijwerken en actualiseren.⁴⁸

“De ontwikkelingen ten aanzien van publieke inkoop en het steeds groter wordende belang van maatschappelijk verantwoord inkopen ertoe leiden dat het inkoopbeleid geactualiseerd dient te worden om te kunnen blijven voldoen aan wet- en regelgeving en de afspraken uit het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.”⁴⁹

⁴⁷ Art. 1:3 lid 4 Awb

⁴⁸ Kcbr. (n.d.). *Beleid en regelgeving ontwikkelen*.

Artikel 4:84 AWB geeft dat bestuursorganen verplicht zijn om volgens de beleidsregels te handelen. Daarnaast geeft het ook dat de bestuursorganen verplicht zijn om van de beleidsregels af te wijken wanneer het vasthouden daaraan tot een onevenredige verhouding tot het doel van de beleidsregel leidt. Alleen in bijzondere gevallen mogen de bestuursorganen dus afwijken van de eigen beleidsregels.⁵⁰

Bij het bijwerken en actualiseren van de beleidsregels worden een aantal verdragen, manifesten en wetten meegenomen. Zo heeft de provincie Groningen de volgende onderdelen meegenomen: Aanbestedingswet 2012, Gids proportionaliteit, Aanbestedingsreglement werken 2016, aanbestedingsbesluit, Manifest Maatschappelijk Verantwoord inkopen. De provincie is verplicht om een groot deel van deze onderdelen mee te nemen bij de besluitvorming van inkopen en aanbesteden.

Iedere provincie heeft de ruimte en vrijheid om het eigen beleid te bepalen, met inachtneming van de verplichte regels die hiervoor gesteld staan. Dit betekent dat een groot deel van de beleidstukken rondom publieke inkoop overeen zullen komen tussen de 3 provincies. Echter is het niet een 100% kopie van elkaar. Zowel hoeveelheid als, vormgeving en interpretatie van de beleidsstukken zullen verschillen tussen de provincies.

- Friesland

De beleidsstukken van de provincie Friesland laten zien wat hun doelstellingen/ambities zijn en op welke manier ze deze willen bereiken. Het inkoop- en aanbestedingsbeleidsdocument biedt houvast en geeft richting aan inkopers bij het maken van keuzes voordat daadwerkelijk

⁴⁹ Groningen. (2022b, January 1). *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Groningen 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving.

⁵⁰ Art. 4:84 Awb

wordt ingekocht. Aan de hand van het beleid zullen de inkopers een aantal overwegingen moeten maken, deze overwegingen zijn voor een groot deel afkomstig uit de achterliggende wet- en regelgeving. Binnen deze wet- en regelgeving heeft de provincie juridische, ideële, economische en organisatorische uitgangspunten/kaders opgebouwd. Verder zijn de inkoopstructuur, de betrekking van experts, het hanteren van wet- en regelgeving hierin opgenomen om zo te komen tot professioneel inkopen.

Daarnaast vindt de provincie het van groot belang om transparant te zijn tegenover de maatschappij aangezien het gaat over het uitgeven van belastinggeld. Het bevorderen van open concurrentie is hiervoor van groot belang, wat ook het uiteindelijke doel is van de bestaande wetgevingen op dit gebied.

In het inkoopbeleid heeft de provincie onderbouwd waarom zij duurzaam in wil kopen: **“De provincie Fryslân heeft een voorbeeldfunctie in het maatschappelijk verkeer. Daarom streeft de provincie naar 100% duurzaam inkopen.”** Door te erkennen dat de provincie deze verantwoordelijkheid heeft werken zij er ook naar toe om duurzaam inkopen structureel in de bedrijfsvoering te integreren. In de praktijk betekent dit dat per opdracht wordt bekeken hoe sociale en milieuaspecten meegenomen kunnen worden. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende fasen van het inkoopproces:

- Tijdens het voortraject waarin allereerst wordt ingezet op het beperken van de vraag naar goederen, diensten of werken. Door middel van marktonderzoek inventariseert de provincie voor de specifieke levering, dienst of werk, wat er op het gebied van duurzaamheid op de markt wordt aangeboden. De

duurzaamheidscriteria zoals gedefinieerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) spelen hierbij een belangrijke rol.

- Bij het tactisch inkoopproces wordt de duurzame oplossing verwerkt in de specificaties en selectie- en gunningscriteria.⁵¹

De provincie probeert te handelen naar de principes van Total Cost of Ownership en de LevensCyclusAnalysis. Dit betekent dat de provincie rekening houdt met meerdere onderdelen naast louter de investeringskosten. Een onderdeel hiervan is ook het faciliteren van kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het doel om deze mensen om te scholen tot volwaardige medewerkers is hier een goed voorbeeld van. De investeringskosten zijn veel hoger maar door deze mensen de kans te geven is de social return een stuk hoger, wat voor de provincie van groot belang is. Ook het duurzaam inkopen van arbeid is onderdeel van de circulaire doelstellingen die de provincie heeft gesteld. Hier vallen werkervaringsplaatsen, BBL-opleidingen, Stages en maatwerkplekken ook onder.

Om de circulaire inkoop te bevorderen is het van groot belang dat er sprake is van vrije concurrentie. De provincie is een belangrijke speler voor de duurzame economie door jaarlijks voor meer dan honderd miljoen euro in te kopen. Openbaar aanbesteden is de meest transparante vorm van aanbesteden, dit geeft de specificaties, criteria en beoordeling van de aanbesteding weer. Door dit transparant weer te geven geeft dit de marktkennis van de specificaties waar de provincie naar op zoek is de criteria die worden gebruikt bij het maken van een keuze rondom de

⁵¹ Provincie Friesland. (2015). Ynkeap en oanbestegingsbelied.

aanbesteding. Op deze manier kan de markt van elkaar leren en kan ook van de provincie, dit geeft een grotere kans aan circulair inkopen.

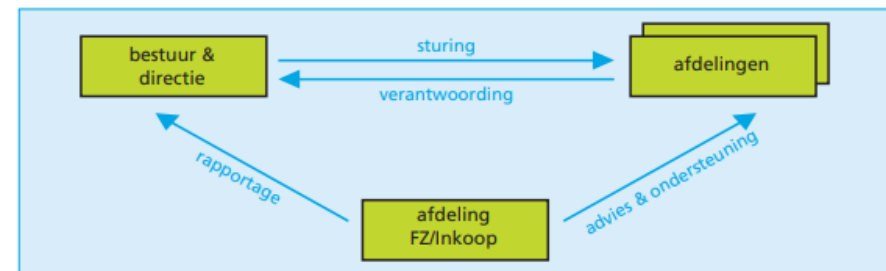
In de beleidsstukken van de provincie staat uitgebreid vermeld hoe het inkoopproces er uit ziet en in welke fasen deze is opgedeeld, zie figuur 5 Dit geeft aan dat binnen de provincie er goed over na is gedacht hoe en op welke manier er wordt aanbesteed.

voortraject		– Inventariseren van de behoefte binnen de provincie – Uitvoeren van marktonderzoek – Bepalen van de inkoopstrategie – Bepalen van de waarde van de opdracht – Keuze van de aanbestedingsprocedure
tactisch	specificeren	– Opstellen van eisen en wensen, selectie- en gunningscriteria inkoopproces – Omschrijven van het voorwerp van de opdracht – Opstellen van de aanbestedingsdocumenten, ofwel de offerteaanvraag
	aanbesteden	– Bekendmaken van de opdracht via de website van de provincie en/of Tendered – Verschaffen van aanvullende informatie en inlichtingen – Ontvangen offertes evalueren – Gunnen van de opdracht aan de winnende partij – Gemotiveerd afwijzen van overige partijen
	contracteren	– Teken van de overeenkomst tussen de gegunde partij en de provincie
	operationeel inkoopproces	
	bestellen	– Opdracht geven voor het uitvoeren van de opdracht/leveren van de dienst – In geval van een raamovereenkomst: doen van bestellingen
	bewaken	– Bewaken van de overeengekomen levertijd
	administratieve nazorg	– Betalen van de factuur – Beheren van het contract, bijvoorbeeld prijsindexeringen en looptijd

Figuur 5 (bron: inkoopbeleid provincie Fryslân)

Bij het beschrijven van het inkoopproces is het ook van groot belang om de organisatievorm van de provincie mee te nemen. De provincie Friesland heeft een centraal gecoördineerd inkoopmodel. De regisseur binnen de

procesgang van het inkoopproces is de afdeling van Financiële zaken & Inkoop. Naast het rapporteren van de procesgang aan het bestuur geeft deze afdeling ook advies en ondersteuning aan de andere afdelingen die de uiteindelijke inkoop uitvoeren. Het inkoopproces wordt dus op decentraal niveau uitgevoerd wat betekent dat de afdelingen zelf uiteindelijk de verantwoording dragen voor de inkoop. Het bestuur geeft aan de hand van de rapportages wel sturing aan de afdelingen en de afdelingen leggen op hun beurt verantwoording af aan het bestuur. Het onderstaande model geeft een schematische weergave van de organisatievorm en de wisselwerking binnen het inkoopproces van de provincie.



Figuur 6 (bron: inkoopbeleid provincie Fryslân)

- Groningen

In vergelijking met de provincie Friesland koopt de provincie Groningen ook voor ongeveer honderd miljoen euro per jaar in. Vanaf begin 2022 heeft de provincie een nieuw inkoop- aanbestedingsbeleid opgesteld. Met dit nieuwe beleid tracht de provincie bij te dragen aan duurzame, economische en maatschappelijke doelen die door haarzelf is gesteld evenals op nationaal en internationaal niveau. Dat betekent dat de provincie naast het streven naar een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding ook probeert de inkoopkracht in te zetten om bij te

dragen aan de organisatie doelstellingen. Om deze ambitie te behalen zet de provincie in op maatschappelijk verantwoord inkopen.

Het inkoopbeleid van de provincie geeft het kader waarbinnen publieke gelden op een rechtmatige en doelmatige wijze worden besteed. Alle inkopen dienen binnen de kaders van dit beleid uitgevoerd te worden. Het inkoopbeleid geldt voor de gehele organisatie en dus iedere afdeling, het doel van het team Inkopen is het bewaken van het inkoopbeleid. De inkoopadviseurs dienen dus een actieve bijdrage te leveren aan de doelstellingen door advies te geven aan de verschillende afdelingen. Ook het waarborgen van het maatschappelijk verantwoord inkopen behoort tot de taken van het team Inkopen. De verantwoordelijkheid en het mandaat voor de inkopen ligt altijd bij de desbetreffende budgethouders.

De provincie Groningen ziet zelf ook in dat het een voorbeeldfunctie heeft tegenover haar burgers en de ondernemers in haar regio. Hierom zetten ze ook in op maatschappelijk verantwoord inkopen, dit hebben ze sinds 2010 opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit betekent dat de provincie al 13 jaar bezig is met het werken naar circulaire inkoop en het stimuleren van de CE. Ook het stimuleren van de inclusiviteit van de samenleving en de organisatie is hier een onderdeel van, dit betekent dat de provincie Groningen ook rekening houdt met social return tijdens het inkopen en aanbesteden van projecten.

Kijkend naar de eigen doelstellingen van de provincie is te zien dat zij het rooskleurig bekijken wat betreft transitie naar de circulaire economie. In het inkoopbeleid staat dan ook vermeld dat vanaf 2050 100% van de werken, leveringen en diensten circulair dient ingekocht te worden. Kijkend naar de meer directere toekomst is te zien dat de provincie het doel heeft om over 70 jaar 50% van de inkopen al circulair te hebben. Echter geven zij slechts een kort en bondige uitleg van hoe zij dit achten te behalen, dit

geeft geen beeld van een doordacht plan om 100% circulair in te gaan kopen.

Doelstelling:	Gerealiseerd in:
10% van de inkoop is circulair	2022
30% van de inkoop is circulair	2026
50% van de inkoop is circulair, wat leidt tot 50% minder primair grondstoffengebruik	2030
De provinciale infrastructuur wordt 100% circulair aangelegd	2050
De inkoop van werken, leveringen en diensten is 100% circulair, wat bijdraagt aan een volledig circulaire economie	2050

Figuur 7 (bron: inkoopbeleid provincie Groningen)

- Drenthe

Drenthe is de provincie die in dit onderzoek het minste uitgeeft aan inkopen en aanbesteding, zo'n 60 miljoen euro per jaar. Echter zien zij ook in dat zij met hun inkoopbeleid een grote bijdrage kunnen leveren aan de duurzaamheid van de provincie. Het college zet zich dan ook in voor een duurzamere manier van inkopen, en circulariteit is hier een belangrijke tool voor.⁵²

Kijkend naar de vorige twee beleidstukken van de andere provincies is te zien dat er vele overeenkomsten zijn. De verantwoordelijkheid die de provincie heeft, en wat zij zelf ook inzien, komt duidelijk naar voren in het beleid. Daarnaast wordt ook Social return en de diversiteit weer duidelijk benaderd.

Verder wordt er gesteld dat de provincie circulariteit meeneemt als criterium bij aanbestedingen. Zij proberen te borgen dat de producten aan het eind van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuw cyclus worden ingezet. Zij zien het behouden van de waarde van de producten als cruciaal en nemen dit dan ook mee in de aanbestedingsprocessen. Ook biobased inkopen is onderdeel van het thema circulair inkopen waar de provincie op inzet, het gebruik maken van hernieuwbare natuurlijke materialen is voor het behalen van de doelstellingen van groot belang.

Echter is er geen duidelijke strategie of stappenplan waarin uitgeschreven staat hoe Drenthe dit circulaire inkopen verder probeert in te bedden in het proces. Zij stellen dat het maatwerk is om de criteria per project op te stellen. Ook wordt er aangegeven dat hiervoor nog verder onderzoek nodig is om te kijken welke circulaire criteria dit zullen zijn. Bij dit onderzoek

wordt infrastructuur als piot gebruikt, wat ook de grootste uitgavenpost van de provincie is.

Ook geeft het beleid van de provincie aan circulariteit en duurzaamheid te stimuleren om zo innovatieve oplossingen te kunnen realiseren. Het inhoudelijk en financieel ondersteunen van dit soort projecten is ook iets dat de provincie naleeft. Ook op het gebied van omgevingsontwikkeling probeert de provincie mee te werken. Het creëren van kansen voor regionale MKB-bedrijven is ook een speerpunt dat de provincie hoog in het vaandel heeft. Bij projecten tot aan de drempelbedragen wordt getracht ondernemers uit Noord-Nederland te vinden en deze het project te gunnen.

Het uitrollen en gebruiken van het ambitieweb is ook een onderdeel dat in het beleid weer terugkomt. De verschillende beleidsthema's, waaronder circulariteit, komen terug in deze tool die gebruikt moet gaan worden om tijdens sessies de belangrijkste onderwerpen voor het project naar voren te laten komen.

Wat opvalt in het beleid van de provincie Drenthe is dat zij de doelstellingen niet hebben opgenomen in het inkoopbeleid, in tegenstelling tot de andere twee provincies. Maar als er verder wordt gekeken naar het economisch beleid is te zien dat dit wel verwerkt is, en dat zij hier naartoe werken. In gesprek met Carel Opten, inkoop coördinator van Drenthe, is gebleken dat deze doelstelling niet zijn opgenomen om zo herhaling binnen verschillende beleidsplannen te voorkomen. De afdeling inkoop heeft zich namelijk ook aan het economisch beleid van de provincie te houden.

⁵² Drenthe. (2022, June 10). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Drenthe 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving.

Al met al kan er gesteld worden dat er een hoop wet en regelgeving meegenomen dient te worden bij het inkoop- en aanbestedingsproces. Een groot, en met name belangrijk, deel van deze richtlijnen zijn door de Europese Unie opgesteld en verwerkt door de Nederlandse overheid. Daarnaast is de gids proportionaliteit een mooi handvat voor de provincies om mee te werken tijdens de processen.

Gezien de eigen beleidsstukken kan er worden gesteld dat iedere provincie de wetgeving meeneemt in het eigen beleid. Daarnaast zien wij dat de doelstellingen bij iedere provincie weer terugkomen, maar niet overal duidelijk is uitgewerkt hoe dit bereikt dient te worden. Daarnaast is het goed om te zien dat de provincies tools aan het ontwikkelen zijn om zo de inkoop te verbeteren, onder andere op het gebied van circulariteit.

Het gemeenschappelijke doel om als noord Nederland de groenste regio van Nederland te worden komt op deze manier toch een stuk dichterbij.

Bijlage 6

Ambities van de provincies

In gesprek met Lonneke Hoekstra (duurzaamheid) van de provincie Groningen en Carel Opten (inkoop coördinator) van de provincie Drenthe is ingegaan op de ambities die de provincies hebben wat betreft circulair inkopen. De beleidsstukken lieten al zien dat er over 7 jaar in 2030 voor 50% circulair moet worden ingekocht, en dit zou in 2050 100% moeten zijn.

Dit zijn behoorlijke ambities die gesteld zijn in de beleidsplannen van de provincies. Echter willen de provincies samenwerken om koploper te worden op het gebied van circulariteit.⁵³ Kijkend naar het beleid is dan nog niet precies duidelijk hoe zij trachten dit te behalen. Dit is ook niet gek aangezien de ontwikkelingen op het gebied van circulaire inkoop elkaar nu zo snel opvolgen. Echter is het wel duidelijk dat er nog stappen gemaakt moeten worden om deze doelstellingen ook daadwerkelijk te behalen.

Kijkend naar deze ambities geeft Lonneke Hoekstra van de provincie Groningen ook aan niet zeker te weten of dit haalbaar is. Of überhaupt een volledig circulaire economie ooit haalbaar is (coördinator) van nog een vraag apart. De provincie Groningen doet zeker haar best maar kan meer doen in de ogen van Hoekstra. Het onderwerp duurzaamheid en circulariteit komt volgens haar pas te laat aan het bod in het inkoopproces, hier sluit Carel Opten zich bij aan. Beiden geven aan dat er vaak andere zaken zijn die voorgaan bij het bepalen van de specificaties van de aanbestedingen. Door gebruik te maken van het ambitieweb proberen de provincies nu de circulariteit meer naar voren te laten komen. Daarnaast

⁵³ Noord-Nederland: op weg naar 100% circulair. (n.d.). Samenwerkingsverband Noord-Nederland.

⁵⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, January 26). Circulariteit Nederlandse economie nauwelijks toegenomen. *Centraal Bureau Voor De Statistiek*.

geeft deze tool in de ogen van Hoekstra en Opten de openheid om het gesprek aan te gaan met de stakeholders over de thema's die zij belangrijk achten.

Dit alles lijkt heel mooi, maar begint nu ook daadwerkelijk noodzakelijk te worden. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat gezien het gebruik van circulaire grondstoffen er eigenlijk geen verschil is met het jaar 2014. Slechts 13% van de gebruikte grondstoffen is circulair.⁵⁴ Dit betekent niet direct dat dit ook het geval is voor de provincies, maar het laat wel zien dat Nederland als geheel nog lang niet richting haar doelstellingen toewerkt en er mag aangenomen worden dat dit voor noord Nederland niet heel anders is.

Opten kijkt toch positief naar de doelstellingen van 2050, 50% circulaire inkoop. Door de pilot van het ambitieweb te laten draaien bij de infrastructuurprojecten ziet hij het mogelijk om 50% van het uitgegeven volume circulair te laten zijn tegen die tijd. Dit betekent dus niet dat 50% van alle aanbestedingen en inkopen circulair zullen zijn maar 50% van het uitgegeven geld naar circulaire grondstoffen gaat.

“Bij de noordelijke provincies is de ambitie uitgesproken om op Noord-Nederlands schaalniveau samen te werken bij inkoop en aanbesteding. Voor de verkenning en uitwerking is een bureau aangenomen. Door een gezamenlijk ambitie uit te spreken toont het Noorden aan het bedrijfsleven dat in de toekomst circulaire bedrijfsvoering steeds belangrijker wordt om kans te maken op overheidsopdrachten. Duurzame ontwikkeling is dus noodzakelijk.”⁵⁵

⁵⁵ Provincie Drenthe. (2021). *Roadmap Circulaire Economie*.

Zowel Opten als Hoekstra stellen dat er wel enige samenwerking is op het gebied van inkopen, maar dit kan nog veel verder worden doorontwikkeld. De samenwerking die er nu is Noord-Nederlands met name gericht op kennisdeling, en minder op het samen inkopen van goederen, diensten en werken. Het is met name met werken, wat gezien het volume het grootste deel is, lastig om samen in te kopen of aan te besteden. Dit is het geval aangezien infrastructuur zich met name binnen de provincie bevindt en dus niet grensoverschrijdend kan worden ingekocht. Ook op het onderdeel van personeel kan lastig samen worden ingekocht, toch zijn er ook diensten die provincie overschrijdend zijn en de manuren die daarin zitten worden vaak evenredig verdeeld tussen de provincies.

Vanuit de voorbeeldfunctie richting de maatschappij heeft de provincie Drenthe de doelstelling om circulariteit mee te nemen in de uitvraag bij aanbestedingen.

“Zo heeft de provincie met haar eigen inkoopkracht en werkzaamheden een sterke stimulerende rol als launching customer. Dit vertaalt zich in een verandering van het inkoop en aanbestedingsbeleid. In de Roadmap staat de doelstelling dat 100% van de provincie uitvragen in 2023 circulair is. Dit betekent concreet dat bij 100% van de aanbestedingen, een circulair criterium in de uitvraag is meegenomen.”⁵⁶

Deze doelstellingen van de provincie Drenthe worden binnenkort gewaarborgd door het gebruik van het ambitieweb. Het inbrengen van deze tool moet de provincie helpen om de doelstelling om bij elke uitgifte circulariteit mee te nemen te waarborgen.

⁵⁶ Provincie Drenthe. (2021). *Roadmap Circulaire Economie*.

⁵⁷ Groningen. (2022b, January 1). *Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Provincie Groningen 2022*. Lokale Wet- En Regelgeving.

“Als provinciale overheid hebben we weinig wettelijke taken en bevoegdheden op het gebied van energie en klimaat. We hebben echter wel invloed en we hebben ons verbonden aan de nationale doelstellingen. Deze doelstellingen moeten behaald worden door en samen met andere partijen. Wij zien het als onze rol om de klimaatdoelen in ons gehele beleid en handelen door te voeren.”⁵⁷

De provincie Groningen is iets terughoudender met haar uitspraken over haar doelstellingen en ambities. Zij neemt de doelstellingen van Samenwerkingsverband Noord Nederland en die van de Nederlandse overheid over. Echter geeft zij wel aan een aantal tools te gebruiken om deze doelstellingen te behalen, onder andere het ambitieweb, MKI, Total cost of ownership, CO2 prestatieladder. Echter is er geen duidelijke strategie te vinden over circulaire inkoop en hoe dit precies in het inkoopproces naar voren komt.

De Friese overheden hebben een gezamenlijke circulaire inkoopagenda opgesteld. Hierin hebben zij de ambities uitgesproken om de doelstelling te behalen om in 2035 toe te werken naar een volledig circulaire inkoop. De volgende ambities zijn uitgesproken:

- In 2025 is 25% van de inkopen van Friese overheden circulair.
- In 2030 is 75% van de inkopen van Friese overheden circulair.
- In 2035 is 100% van de inkopen van Friese overheden circulair.
- Jaarlijks ontwikkelen we tenminste 1 Fries icoonproject circulair inkopen.
- In 2025 hebben Friese overheden tenminste één gezamenlijk circulair inkooptraject gerealiseerd.⁵⁸

⁵⁸ Samenwerkingsagenda ‘Fryslân koopt circulair.’ (2019). In *wijkopencirculair.frl*.

Het mag duidelijk zijn dat de provincie Friesland voorop wil lopen als circulaire regio. Het uitspreken van de ambitie om in 2035 al volledig circulair in te kopen loopt vooruit op de Nationale en Europese doelstellingen. Het is geen rare gedachte om deze samenwerking aan te gaan en elkaar te helpen als overheden om zo vooruitstrevende ambities te kunnen stellen.

Al met al is het duidelijk dat iedere provincie uitgesproken ambities heeft op het gebied van circulair inkopen. Echter geeft geen enkele provincie in het beleid aan hoe zij dit precies aan willen pakken en terug willen laten komen in het inkoopproces. De tools voor de ambities van de provincie Groningen zijn duidelijk uitgewerkt. Ook het gebruik van het ambitieweb in de provincie Drenthe draagt bij aan het behalen van haar doelstellingen. De provincie Friesland heeft het over een andere boeg gegooid en heeft gekozen voor samenwerking van alle Friese overheden om op die manier gemakkelijker de ambities werkelijkheid te kunnen maken.

Echter is niet iedereen overtuigd dat de doelstellingen en ambities haalbaar zijn. Zo wordt al scherp opgemerkt dat er sinds 2014 eigenlijk weinig is veranderd en dat de Nederlandse overheden meer kunnen doen om de duurzaamheidsdoelstellingen te behalen. Ook zegt Hoekstra dat het behalen van een volledig circulair inkoopbeleid nagenoeg onmogelijk is in 2050. Gezien de stand van zaken is dit geen gekke uitspraak, er zijn nog altijd grondstoffen die niet her te gebruiken zijn en toch cruciaal zijn bij sommige aanbestedingen. Daarnaast moet er volgens Opten en Hoekstra nog een duidelijke verandering in het inkoopproces worden bewerkstelligd, het duurzaamheidsvraagstuk moet in het inkoopproces naar voren worden geschoven. Duurzaamheid en circulariteit moet in het voortraject en sowieso in de specificaties duidelijk aan bod komen, anders zijn de doelstellingen niet haalbaar.