

RAPPORT

Onderzoek verstevigen circulair inkoopbeleid

Klant: Provincie Zuid-Holland

Referentie: BL2928-MI-RP-260316-1418

Status: Definitief/01

Datum: 9 juni 2026

HASKONING NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Mobility & Infrastructure
Trade register number: 56515154

Telefoon: +31 88 348 20 00
Fax: +31 33 463 36 52
E-mail: info@haskoning.com
Website: haskoning.com

Titel document: Onderzoek verstevigen circulair inkoopbeleid
Ondertitel:
Referentie: BL2928-MI-RP-260316-1418
Uw kenmerk: [Click or tap here to enter text.](#)
Status: Definitief/01
Datum: 9 juni 2026
Projectnaam: Onderzoek verstevigen circulair inkoopbeleid
Projectnummer: BL2928
Auteur(s): WD, TL

Opgesteld door: [Click here to enter text.](#)

Gecontroleerd door: PM

Datum: 1 juni 2026

Goedgekeurd door: WD

Datum: 9 juni 2026

Classificatie: Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. Haskoning Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van Haskoning Nederland B.V. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat. Dit document kan zijn opgesteld met behulp van kunstmatige intelligentie (AI); alle door AI gegenereerde inhoud is beoordeeld en gevalideerd door onze experts.

Inhoud

1	Managementsamenvatting	1
2	Inleiding	4
3	Onderzoeksmethode	5
4	Onderzoeksresultaten circulaire inkoop	6
4.1	a. Minimaal 30% van de opdrachtwaarde circulair	6
4.2	b. Stand van zaken per domein	10
4.3	c. Betrekken lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven	12
4.4	d. Circulariteit bij ten minste 90% van de aanbestedingen	14
4.5	e. Prijs versus (circulaire) kwaliteit	15
5	Wat kan Zuid-Holland leren van mede-overheden op het gebied van circulair aanbesteden?	18
6	Conclusies en aanbevelingen	20
6.1	Conclusies	20
6.2	Aanbevelingen	21

Bijlagen

A1.1.1	Gemeente Rotterdam
A1.1.2	Provincie Utrecht
A1.1.3	Provincie Noord-Brabant
A1.1.4	Provincie Zeeland

1 Managementsamenvatting

In PS op 12 november 2025 is naar aanleiding van conceptmotie van GL-PvdA (Circulaire Inkoop en Aanbesteding voor een toekomstbestendige provincie) een toezegging gedaan door Gedeputeerde Stolk (EE/T.2025.032). De motie is niet aangenomen, de toezegging is om een verkenning uit te voeren ten aanzien van aanbesteding circulaire inkoop en de Provinciale Staten hierover te informeren. De provincie heeft Haskoning gevraagd deze verkenning uit te voeren. De verzoeken uit de conceptmotie zijn voor het onderzoek als onderzoeksvragen beschouwd.

Beantwoording per verzoek uit de voorgestelde motie

De antwoorden op de verzoeken uit de voorgestelde motie volgen de nummering a t/m f in lijn met de verzoeken (a t/m f) uit de voorgestelde motie:

- a) Om in 2026 bij grote provinciale opdrachten als norm te hanteren dat minimaal 30% van de waarde circulair of biobased wordt uitgevoerd:

Een generieke norm van 30% circulaire waarde voor alle aanbestedingen is op dit moment niet realistisch. Er zijn twee praktische belemmeringen om het verzoek in de praktijk te brengen.

- (1) Er is geen duidelijke definitie van hoe de circulaire waarde van een aanbesteding kan worden uitgedrukt in de contractwaarde.
- (2) Er is geen uniforme meetmethodiek om de circulaire waarde over alle productcategorieën heen in financiële termen uit te drukken. De potentiële circulaire impact verschilt sterk per inkoopcategorie. De werkelijke circulaire impact zit met name op materiaalstromen en laat zich daardoor beperkt vertalen naar een percentage van de contractwaarde.

Aanbeveling is te werken met gedifferentieerde ambitieniveaus per inkoopcategorie waarbij gestuurd wordt op vervangen, besparen en behouden van materiaalstromen (Nationaal Programma Circulaire Economie-doelstellingen 2025 – hierna: NPCE). Voorstel is eerst een periode (bijvoorbeeld één jaar) te gebruiken voor het systematisch monitoren en meten van circulariteit binnen aanbestedingen. Op basis van deze inzichten kan vervolgens een onderbouwde en realistische normstelling worden ontwikkeld, inclusief passende bandbreedtes per categorie. Zowel de provincie als leveranciers dienen data uit te vragen, aan te leveren en in een overzicht bij te houden. Het advies is om kaders te stellen voor bij welke aanbestedingen data wordt uitgevraagd en waar niet. Met deze kaders kan gericht op het vergroten van de circulariteit worden gestuurd.

- b) Om in 2026 een circulaire inkoopscan uit te voeren op alle provinciale domeinen (vastgoed, infra, ICT, catering, evenementen, drukwerk) en op basis daarvan een Actieprogramma Circulair Inkopen 2026-2028 op te stellen:

De stand van zaken van circulair inkopen verschilt per domein. Binnen de domeinen Bestuur & Omgeving, Mens en organisatie (M&O) en Economie & Energie is circulariteit minder direct toepasbaar via inkoop omdat het vooral om aanbestedingen van diensten gaat, waar weinig materialen worden toegepast. Circulair inkopen bevindt zich bij de overige domeinen in een ontwikkelfase. Binnen het domein Uitvoering wordt concreet en meetbaar gestuurd op circulair inkopen, met name binnen infrastructurele projecten. Circulariteit krijgt vorm via duidelijke technische eisen gericht op hoogwaardig hergebruik en verwerking van materialen. Er wordt gewerkt aan ontwikkeling en inzet van instrumenten die projecten ondersteunen bij de toepassing van circulariteit. Ook wordt standaard een MKI-berekening (levenscyclusanalyse uitgedrukt in MilieuKosten Indicator) uitgevraagd aan de ingenieursbureaus en wordt verlaging van de MKI regelmatig als

gunningscriterium meegenomen bij aanbestedingen richting aannemers. Dit draagt mede bij aan de circulaire doelstellingen omdat hergebruikte materialen een lagere MKI hebben.

Circulair inkopen wordt actief meegenomen binnen het domein Bedrijfsvoering. Cluster Facilitair doet dit via concrete en praktische eisen in facilitaire contracten. De focus ligt hierbij op het verminderen van grondstoffengebruik, het stimuleren van hergebruik en eisen aan verpakkingen. Cluster I&A past circulaire eisen toe die aansluiten op de doelen van het NPCE en monitort in hoeverre circulariteit wordt meegenomen.

Voor het domein Water, Klimaat & Natuur is de meeste winst te behalen bij aanleg van nieuwe natuur. Aangezien grond daarbij het meest voorkomende materiaal is, wordt een gesloten grondbalans standaard als eis meegenomen. Voor de aanleg van beheerpaden wordt altijd secundair materiaal gebruikt.

c) Om bij aanbestedingen actief lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven te betrekken die circulaire materialen hergebruiken of refurbishen:

De provincie zet veel verschillende typen vragen uit, en in hoeverre de vraag geschikt is om in te vullen door lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven die circulariteit toepassen verschilt per aanbesteding. Dit is maatwerk. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid ondersteunt MKB-vriendelijk aanbesteden, door opdrachten niet zonder noodzaak te bundelen. Van de meeste leveringen en diensten wordt verwacht dat die niet door sociale ondernemingen geleverd kunnen worden. Vanuit de circulaire doelstelling wordt hier ook niet op gestuurd. Bovendien verbiedt de Aanbestedingswet het toeschrijven naar een bepaalde leverancier of groep leveranciers. De stimulans voor het inzetten van sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven komt vanuit het thema SROI (Social Return On Investment). Dit wordt geborgd in het SROI-Beleids- en uitvoeringsadvies dat ambtelijk is vastgesteld in het DT van 13 mei. Hiermee wordt ook direct bijgedragen aan het thema circulair door schoonmaak, inkoop of (circulaire) producten gemaakt in een sociale onderneming in te kopen. Het sturen op lokaal inkopen is juridisch gezien lastig omdat wettelijk gezien een vergelijkbaar product dat voldoet niet geweigerd mag worden.

Aanbeveling is in te zetten op de uitvoering van het vastgestelde SROI-beleid. Daarmee worden sociale ondernemingen (waaronder die circulaire producten aan bieden) en leerwerkbedrijven gestimuleerd. Daarnaast kan bij elke aanbesteding worden bekeken of er specifieke circulaire oplossingen kunnen worden geleverd door een sociale onderneming of leerwerkbedrijf die kunnen worden voorgeschreven.

d) Zorg te dragen dat vanaf 2026 het MVOI-thema 'Circulariteit' bij ten minste 90% van de provinciale aanbestedingen wordt meegenomen

Het beeld is dat 90% niet realistisch is. De wens om bij 90% van de aanbestedingen thema circulariteit mee te nemen wordt tot nu toe niet behaald (in 2025 was dit 33% van de Europese en meervoudige aanbestedingen). Dit heeft verschillende oorzaken:

1) Bij een deel van de aanbestedingen is circulariteit niet relevant en biedt uitvragen op circulariteit geen meerwaarde. Grove inschatting is dat voor 55% van de aanbestedingen waarin circulariteit niet is meegenomen de meerwaarde er ook niet was. Het ging hier om aanbestedingen waar weinig materialen gebruikt worden zoals notuleerdiensten, een onderzoeksopdracht bij Mens en Organisatie en het maken van een website en sociale media ondersteuning.

2) Daarnaast is de toepassing van circulariteit momenteel niet uniform en vaak domeinafhankelijk. Er is wel veel aandacht voor circulariteit binnen de organisatie. Team duurzame infrastructuur (domein Uitvoering) werkt aan het opnemen van standardeisen voor materialen die voor alle aanbestedingen van toepassing zijn.

Advies (in lijn met a) is, dat per inkoopcategorie de mogelijkheden, ambitieniveaus en doelstellingen nader moeten worden bepaald en vervolgens moet worden gemonitord wat haalbaar is. Volgens het 'pas toe of leg uit' principe is het ook belangrijk om te monitoren wanneer circulariteit niet is meegenomen en waarom. En daarnaast is het van belang de impact op het materiaalverbruik (in lijn met de indicatoren voor materiaalgebruik, zie vraag a) mee te nemen in de monitoring.

- e) Bij provinciale aanbesteding en inkoop het MVOI-thema 'Circulariteit' zwaarder te laten wegen dan een eventueel criterium over prijs:

Het zwaarder laten wegen van circulariteit is in principe mogelijk, maar is niet voor elke aanbesteding zinvol, omdat de mate van materiaalgebruik in een aanbesteding en de mate van het beïnvloeden van de keten per aanbesteding verschillen. 90% van de aanbestedingen wordt gegund op basis van BPKV (beste prijs-kwaliteitverhouding). Alleen met valide motivatie mag er volgens de Aanbestedingswet puur op prijs worden gegund. Het zwaarder laten wegen van kwaliteit ten opzichte van prijs is daarmee al zeer gebruikelijk.

Uit de aanbestedingen van 2025 blijkt dat van de projecten waar circulariteit is meegenomen, dit bij meer dan driekwart van de aanbestedingen in een gunningscriterium is gedaan. Punt is wel dat binnen het aspect kwaliteit, circulariteit vaak concurreert met andere criteria zoals planning, functie van het product of andere MVOI-thema's. De afweging voor een gunningscriterium op circulariteit en de weging van het criterium zijn maatwerk dat met het aanbestedingsteam moet worden bepaald. Circulariteit kan worden meegenomen als gunningscriterium, maar ook als eis. Bijvoorbeeld door te eisen dat een minimumpercentage gerecycled materiaal in een product wordt toegepast of dat een product goed recyclebaar is aan het einde van de levensduur. Goede sturing en borging op circulaire ambities is daarom belangrijk (zie ook d). In sommige gevallen zal hieruit volgen dat circulariteit een gunningscriterium moet zijn, en soms zal het stellen van minimeisen het meest efficiënt zijn. Een zeer bepalende factor bij het meenemen van circulariteit is tevens het aanbod uit de markt. Marktpartijen gaan pas investeren als de markt een bepaalde kant op beweegt, de provincie is daarin één van de spelers maar kan dat niet alleen afdwingen. Het is dus zaak om als overheden gezamenlijk op te trekken (zoals samenwerking in de Krachtenbundeling Rijk Regio voor de Circulaire Economie) en in de infrastructuur de landelijke strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI). De provincie volgt deze strategie en bijbehorende roadmaps.

- f) Het percentage subsidies dat bijdraagt aan de circulaire transitie in de volgende Circulaire Monitor substantieel te verhogen:

De vraag of het percentage subsidies dat bijdraagt aan de circulaire transitie in de Circulaire Monitor substantieel te verhogen een effectieve maatregel is, kan nog niet beantwoord worden. De komende monitor gaat over het jaar 2025, dus daarin kan het percentage subsidies niet meer verhoogd worden. Het onderzoek bevindt zich op dit moment in een verkennende fase. De voorlopige aanname is dat conclusies en aanbevelingen van het onderzoek waar van toepassing ook geldig zijn voor subsidies.

2 Inleiding

Deze rapportage bevat het resultaat van het onderzoek verstevigen circulair inkoopbeleid voor de provincie Zuid-Holland. Het onderzoek richt zich op het beantwoorden van de vragen van de conceptmotie die op 12/11/2025 is ingediend. De motie is niet aangenomen, wel is op in PS op 12 november 2025 een toezegging gedaan door de heer Stolk (toezegging EE/T.2025.032) om een verkenning ten aanzien van aanbesteding circulaire inkoop uit te voeren en de staten hierover te informeren. Voor het onderzoek is het verzoek vanuit de motie als leidraad genomen.

Het verzoek in de motie was:

- a. Om in 2026 bij grote provinciale opdrachten als norm te hanteren dat minimaal 30% van de waarde circulair of biobased wordt uitgevoerd;
- b. Om in 2026 een circulaire inkoopscan uit te voeren op alle provinciale domeinen (vastgoed, infra, ICT, catering, evenementen, drukwerk) en op basis daarvan een Actieprogramma Circulair Inkopen 2026-2028 op te stellen;
- c. Om bij aanbestedingen actief lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven te betrekken die circulaire materialen hergebruiken of refurbishen;
- d. Zorg te dragen dat vanaf 2026 het MVOI-thema 'Circulariteit' bij ten minste 90% van de provinciale aanbestedingen wordt meegenomen;
- e. Bij provinciale aanbesteding en inkoop het MVOI-thema 'Circulariteit' zwaarder te laten wegen dan een eventueel criterium over prijs;
- f. Het percentage subsidies dat bijdraagt aan de circulaire transitie in de volgende Circulaire Monitor substantieel te verhogen.

Provincie heeft gevraagd deze verkenning uit te voeren en onderzoek te doen naar de vraag of en zo ja hoe circulair inkopen en aanbesteden steviger verankerd zou kunnen worden in het provinciale inkoopbeleid en of het mogelijk is om per relevante inkoopcategorie (infra, ICT, facilitair, adviesdiensten et cetera) aan te geven of er minimumpercentages of bandbreedtes zijn vast te stellen voor het circulariteitsniveau waaraan de inkoop zou moeten voldoen als we willen aansluiten bij het ambitieniveau dat we als provincie Zuid-Holland op het gebied van circulariteit hebben. Hierbij kan worden aangesloten bij de uitkomsten van het MVOI-Actieplan B (GS 7 juli 2024) waarbij voor alle provinciale domeinen al is vastgelegd welke circulaire ambities bij inkoop en aanbesteding haalbaar zijn...”.

Voorliggende rapportage bevat de onderzoeksresultaten, waarbij de punten a tot en met f als onderzoeksvragen zijn beschouwd. Daarnaast is een verkenning gedaan bij vier mede-overheden die koplopers zijn op het vlak van circulair inkopen.

In hoofdstuk 3 is de gevolgde onderzoeksmethode beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeksresultaten op de vragen uit de motie opgenomen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de interviews met medeoverheden en de leerpunten die hieruit volgen. Hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen.

3 Onderzoeksmethode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Beleidsanalyse
- Data-analyse aanbestedingen
- Interne interviews
- Externe interviews

Beleidsanalyse

In de beleidsanalyse zijn het provinciale inkoop- en aanbestedingsbeleid en het MVOI-actieplan meegenomen en het NPCE. Deze informatie is gebruikt voor de beantwoording van vraag a. Daarnaast is het (concept) SROI-beleid van de provincie geanalyseerd en meegenomen in de beantwoording van vraag b. Ook is het convenant Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de circulaire economie meegenomen, waar de provincie actief aan deelneemt.¹ En de landelijke strategie Klimaatneutrale en Circulaire infrastructuur (KCI). Deze zijn gebruikt in de beantwoording van vraag e.

Data-analyse

Data-analyse is gebaseerd op de Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen die de provincie (provinciebreed, over alle domeinen) in 2025 heeft uitgevoerd. De database is door de provincie aangeleverd en bevat onder andere de omvang van het project, een korte beschrijving van het project en welke van de MVOI-thema's is meegenomen. Deze data is gebruikt bij de beantwoording van vraag d. en e.

Interne interviews

Om een beeld te schetsen van de actuele situatie bij de provincie zijn bij verschillende domeinen (Uitvoering, Bedrijfsvoering en Water, Klimaat en Natuur) interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Deze informatie is met name input geweest voor de beantwoording van vragen b en d. Voor deze domeinen is gekozen omdat in deze domeinen het meeste materiaalgebruik plaatsvindt, en dus ook de meeste kansen liggen voor circulaire inkoop.

Interviews mede-overheden

Voor de analyse van circulair inkopen zijn externe interviews afgenomen met vier verschillende overheden die koploper zijn op dit thema (provincies Zeeland, Noord-Brabant en Utrecht en de gemeente Rotterdam). Het doel van deze interviews was om inzicht te krijgen in hoe circulair inkopen in de praktijk wordt vormgegeven, welke ambities organisaties hanteren en tegen welke uitdagingen zij aanlopen. Door in gesprek te gaan met onder andere gemeenten en provincies, ontstaat een breder en meer praktijkgericht beeld van de wijze waarop beleid wordt vertaald naar uitvoering.

De interviews zijn semigestructureerd opgezet en volgden een vaste opbouw, waarbij achtereenvolgens is ingegaan op de organisatie en rol van de geïnterviewde, de ambities ten aanzien van circulair inkopen, de interne organisatie en processen, en de toepassing in aanbestedingen. Tot slot is gereflecteerd op succesfactoren, knelpunten en aanbevelingen. Deze opzet maakt het mogelijk om zowel overeenkomsten als verschillen tussen organisaties te identificeren en lessen te trekken die relevant zijn voor verdere beleidsontwikkeling en implementatie. Dit was de input voor hoofdstuk 5.

¹ De overeenkomst is hier te vinden: [overeenkomst-krachtenbundeling-rijk-regio-voor-de-circulaire-economie.pdf](#)

4 Onderzoeksresultaten circulaire inkoop

Hieronder schetsen we per verzoek (a. tot en met f.) uit de voorgestelde motie of en zo ja hoe dit verzoek kan worden ingevuld. Ieder verzoek werken we in een paragraaf als volgt uit:

- Relevante achtergrondinformatie
- De huidige situatie in Zuid-Holland
- De mogelijkheden en consequenties om het verzoek uit te voeren
- Aanbeveling hoe eventueel invulling te geven aan het verzoek

Verzoek f. uit de motie valt buiten de scope van het onderzoek van Haskoning. Subsidies vallen buiten de invloedssfeer van Team Inkoop. De voorlopige aannahme is dat conclusies en aanbevelingen van het onderzoek waar mogelijk ook geldig zijn voor subsidies.

4.1 a. Minimaal 30% van de opdrachtwaarde circulair

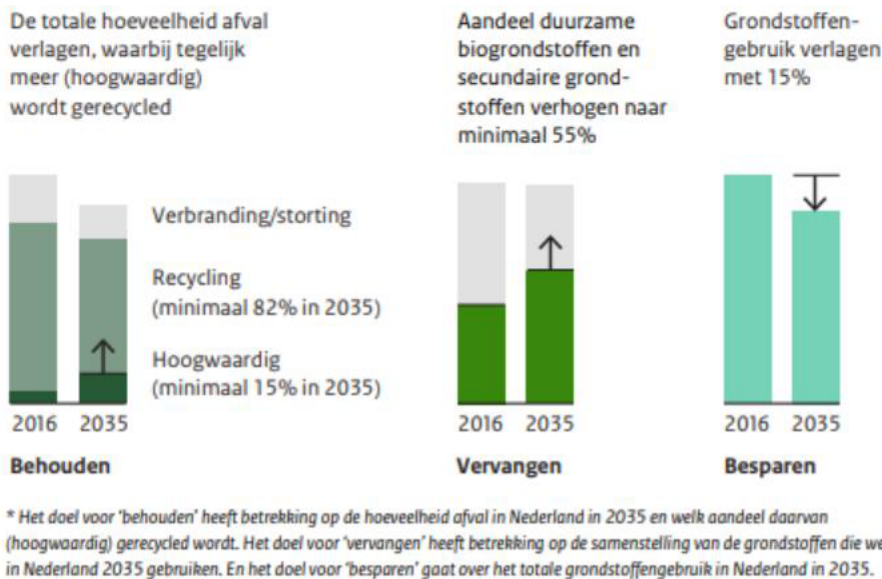
1. Achtergrond

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie uit 2021 staat het doel geformuleerd om 'bewuster en zuiniger om te gaan met grondstoffen (..) met als doel een volledig circulaire economie in 2050. (..) Circulariteit kan op meerdere manieren via inkoop uitgevoerd worden, zoals op productniveau (bijv. aspecten over type materialen) en op procesniveau (bijv. functioneel uitvragen, modulair ontwerpen, afspraken met toeleveranciers rond afvalstromen). Per aanbesteding wordt gekeken of en hoe circulariteit ingevuld kan worden'.

Naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft de provincie circulariteit ook opgenomen in de Omgevingsvisie (beleidskeuze 4.1.5 Circulair Zuid-Holland), waarin is opgenomen: "De provincie ondersteunt de realisatie van het 'Nationaal Grondstoffenakkoord'. Dit bevat afspraken om Nederland per 2050 een volledig circulaire economie te bezorgen, met als tussenstap 50 procent minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metaal) in 2030. Ook heeft de provincie Zuid-Holland verschillende akkoorden getekend die invloed hebben op verduurzaming en circulariteit in het inkoop- en aanbestedingsbeleid, waaronder de Green Deal Circulair Inkopen 2.0, de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 en het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeverschap en Inkopen (MVOI)."

Met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de beleidskeuze 4.1.5 sluit de provincie Zuid-Holland aan bij het Rijksbeleid. In het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) zijn de nationale doelen voor circulariteit geactualiseerd. Deze geactualiseerde doelen zijn nog niet binnen de provincie Zuid-Holland vastgesteld. Het einddoel, een volledig circulaire economie in 2050, is ongewijzigd. Wel zijn de tussendoelen gewijzigd. De nationale doelen voor de circulaire economie in het geactualiseerde Nationaal Programma Circulaire economie focussen op:

1. de totale hoeveelheid afval verlagen, waarbij tegelijk (meer) hoogwaardig wordt gerecycled;
2. het aandeel biobased en secundaire grondstoffen verhogen naar minimaal 55% in 2035;
3. het grondstoffenverbruik verlagen met 15% in 2035.



Figuur 1 Nieuwe nationale Circulaire economie-doelen voor 2035 (bron: NPCE)

Wat uit beide stukken duidelijk is, is dat circulariteit gaat over materialen en grondstoffen behouden, vervangen (door circulair of biobased) en besparen. Aanbestedingen zijn vaak een combinatie van arbeid en materialen (in het geval van een werk), of bestaan met name uit de inzet van arbeid (bij een dienst) of hoofdzakelijk uit materiaal (bij een levering).

2. Huidige situatie

Het sociale en planetaire duurzaamheidsaspect van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is verder uitgewerkt in het actieplan MVOI. Daarin heeft elk domein een circulaire ambitie gesteld en circulaire kansen en maatregelen benoemd. In onderstaande figuur zijn de ambitieniveaus verder toegelicht.



Figuur 1 Overzicht ambitieniveaus (bron: ambitiewebben per domein provincie Zuid-Holland)

De invulling van circulariteit uit het actieplan is samengevat in onderstaande tabel. Elk domein heeft onderbouwd wat een passende invulling is voor het thema op een kwalitatieve wijze. Domein Uitvoering heeft doelen en eisen voor de circulariteit van vrijkomende materialen vastgesteld.² Voor inkomende materialen voor beheer en onderhoud van de infrastructuur heeft domein Uitvoering een doelstelling van gebruik van 50% minder primaire abiotische materialen in 2030 dan in 2020. De overige domeinen hebben geen kwantitatieve doelen gesteld voor bijvoorbeeld een percentage circulaire materialen of circulaire waarde.

Tabel 1 Overzicht circulaire ambities en invulling ervan per domein op basis van het MVOI-Actieplan deel B. (N.B. domein Bereikbaarheid en Wonen is hierin wel benoemd als 'in ontwikkeling').

Cluster/ domein	Ambitie- niveau	Toelichting
Facilitaire zaken	2,5	Bij inkopen zoveel mogelijk circulaire materialen toepassen. Bij gerecyclede materialen voor kleding, kleding met een langere levensduur, retoursysteem voor kleding, verpakkingen van gerecycled materiaal, kantoormeubilair en het recyclen van materialen (verpakkingen, koffie residu, automaten, meubilair, afval).
Uitvoering	2	MVOI zo vroeg mogelijk, tijdens de initiatiefase integraal meenemen. We stellen een onderzoek in om inzicht te krijgen in de kosten/baten van MVOI-eisen, -criteria en -maatregelen. Bij aanbestedingen kansen grijpen om MVOI-thema's te versterken. Om circulariteit te bevorderen vragen we inschrijver om hun visie op hergebruik van materialen te geven. Om te kwantificeren maken we gebruik van de R-ladder.
Bereikbaarheid en Wonen		
Water, Klimaat en Natuur (NNN-landschap)		
Communicatie	2	Stimuleren aanschaf van circulaire materialen bij aanschaf communicatiemiddelen
I&A	2	Onderzoeken van mogelijkheden om duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen in te zetten bij aanbestedingen van ICT- producten. Bekijken waar zeldzame materialen uit elektronica hergebruikt kunnen worden. Onderzoek doen naar nieuwe productiemethodes en nieuwe ontwerpen gericht voor ICT-producten.
Bestuur en omgeving	1	Zo veel mogelijk circulaire producten toepassen bij evenementen, congressen en informatiebijeenkomsten
Economie en energie	1	
M&O	1	

3. Mogelijkheden en consequenties om het verzoek uit te voeren

We zien twee praktische belemmeringen om het verzoek in de praktijk te brengen:

Belemmering 1: Geen duidelijke definitie van circulaire waarde

De circulaire waarde van een aanbesteding blijkt in de praktijk niet eenvoudig te bepalen. Gaat dit alleen om de waarde van secundaire en biobased materialen die zijn toegepast? Of telt een investering

² "Ambitiedocument vrijkomende materialen" vastgesteld aan de O-tafel DU d.d. 6 maart 2025

die gedaan wordt om een product in de toekomst beter te kunnen hergebruiken of recycelen ook als circulaire investering? En is de circulaire waarde dan alleen de waarde van de meerkosten die voor circulair gedaan worden of de hele waarde van de materialen en arbeid die gedaan wordt om het te realiseren? Of om de waarde van een gunningscriterium dat in een aanbesteding wordt gesteld om circulariteit te stimuleren? Kortom, deze vraag lijkt eenvoudig maar in de praktijk kan de haalbaarheid hiervan nog onvoldoende onderbouwd worden.

Belemmering 2: Geen uniforme meetmethodiek en diversiteit aan circulair potentieel

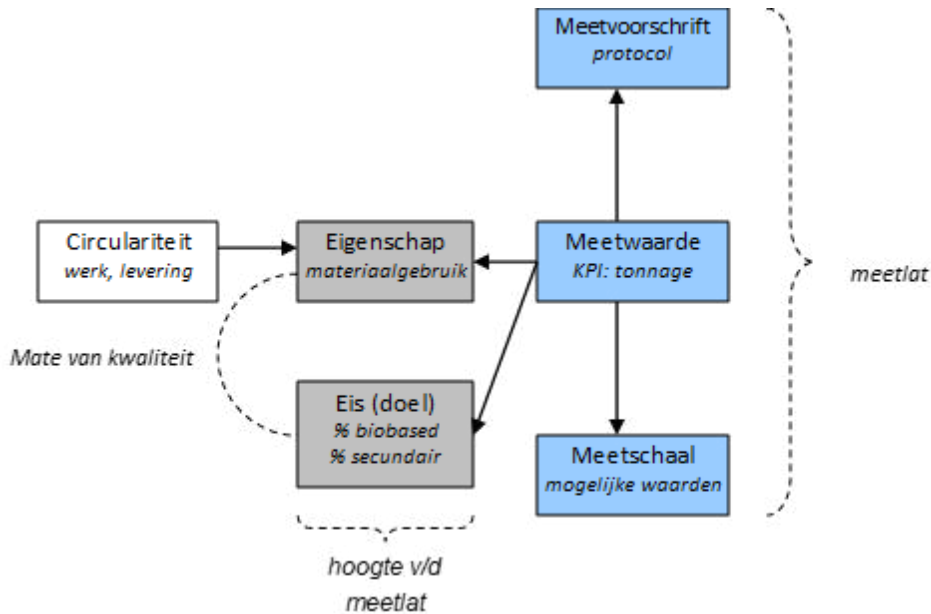
Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat circulariteit lastig eenduidig te meten is in financiële termen (waarde). De werkelijke circulaire impact zit met name in materiaalstromen (massa), zoals het aandeel hergebruikte, gerecyclede of biobased grondstoffen, en laat zich daardoor beperkt vertalen naar een percentage van de contractwaarde. Binnen de organisatie ontbreekt momenteel een uniforme methodiek om circulariteit consistent en vergelijkbaar te meten. Daarnaast verschilt het circulaire potentieel sterk per inkoopcategorie. In materiaal intensieve domeinen, zoals infrastructuur en facilitair, zijn concrete en meetbare stappen mogelijk, terwijl in categorieën zoals ICT en adviesdiensten andere vormen van circulariteit (zoals levensduurverlenging of servicemodellen) relevanter zijn en minder goed in één percentage te vangen zijn. Gegeven deze verschillen is een generieke norm van 30% circulaire waarde voor alle aanbestedingen op dit moment niet realistisch.

4. Aanbeveling: monitoring in lijn met NPCE-doelen

Een meer passende aanpak is om te werken met gedifferentieerde ambitieniveaus per inkoopcategorie, waarbij (in lijn met het NPCE) waar mogelijk/ bijvoorbeeld wordt gestuurd op:

- Vervangen
 - KPI: massa primair materiaal (ton)
 - KPI: massa secundair materiaal (ton)
 - KPI: massa biobased materiaal (ton)
- Besparen: totale hoeveelheid materiaalgebruik (ton)
- Behouden
 - KPI: massa (hoogwaardige) recycling (ton)
 - KPI: massa (hoogwaardige) biooverwaarding (ton)
 - KPI: massa hergebruik (ton)

Daarbij ligt het voor de hand om eerst een periode (bijvoorbeeld één jaar) te gebruiken voor het systematisch monitoren en meten van circulariteit binnen aanbestedingen. Op basis van deze inzichten kan vervolgens een onderbouwde en realistische normstelling worden ontwikkeld, inclusief passende bandbreedtes per categorie. Hiermee wordt voorkomen dat op voorhand wordt gestuurd op niet-haalbare of niet-sturende doelstellingen. Meer inzet op monitoring vraagt inzet van zowel de provincie als leveranciers om data uit te vragen, aan te leveren en een overzicht bij te houden. Het advies is om kaders te stellen voor bij welke aanbestedingen data wordt uitgevraagd en waar niet. Kaders kunnen bijvoorbeeld meenemen in hoeverre er materialen worden uitgevraagd (of een ontwerp wordt uitgevraagd dat bepalend is voor materiaalgebruik) en wat de omvang van de vraag is.



4.2 b. Stand van zaken per domein

1. Achtergrond

Binnen de provincie worden zeven domeinen onderscheiden: Water, Klimaat & Natuur, Bereikbaarheid & Wonen, Bestuur & Omgeving, Mens & Organisatie (M&O), Economie & Energie, Bedrijfsvoering en Uitvoering. Binnen de domeinen Bestuur & Omgeving, M&O en Economie & Energie is circulariteit minder direct toepasbaar via inkoop omdat het vooral om aanbestedingen van diensten gaat, waar weinig materialen worden toegepast. Er is een globale 'inkoopscan' gedaan waarbij onderstaand is toegelicht wat de stand van zaken is op vlak van circulair inkopen per domein.

2. Huidige situatie

Hieronder schetsen we de huidige situatie voor de inkoopdomeinen waar circulariteit het meest relevant is:

Domein 1: Uitvoering

Binnen het domein Uitvoering wordt concreet en meetbaar gestuurd op circulair inkopen, met name in aanleg- en sloopwerkzaamheden binnen infrastructurele projecten. Circulariteit krijgt vorm via duidelijke technische eisen gericht op hoogwaardig hergebruik en verwerking van materialen. Onderstaand is dit verder toegelicht per NPCE-doelstelling.

- **Behouden:** Bij sloopwerkzaamheden binnen infraprojecten wordt binnen de kunstwerken gestuurd op een hoog percentage recycling van vrijkomende materialen. In sommige gevallen (zoals bij kleine of complexe objecten) kan hier gemotiveerd van worden afgeweken.
 - Voor beton uit vaste en beweegbare kunstwerken geldt als standardeis dat minimaal 90% m/m van het materiaal dat niet direct hergebruikt wordt, zodanig wordt verwerkt dat het geschikt is voor recycling. Deze eisen zijn recent opgesteld en nog niet toegepast in werken die al in uitvoering zijn.
 - Voor metalen wordt ingezet op hoogwaardig recycling met een streefwaarde van 98% m/m.
- **Vervangen:** Daarnaast wordt aan de voorkant van projecten (bruggen, viaducten en andere kunstwerken) gestuurd op hergebruik, door inzet van koploperisen (dus niet standaard). Hiervoor gebruikt de provincie eisen aan het percentage secundair staal. Een ander voorbeeld van een eis die is gesteld is dat minimaal 20% van de niet-constructieve delen (zoals leuningen, bekleding en

andere secundaire onderdelen) bestaat uit hergebruikte materialen. Ook worden eisen gesteld aan een percentage gerecycled materiaal in asfalt.³

- **Besparen (en voorkomen):** Er wordt ingezet op het verminderen en behoud van grondstoffen, bijvoorbeeld door in de ontwerpfase expliciet af te wegen of bestaande onderdelen behouden of langer gebruikt kunnen worden.

Ter ondersteuning van circulariteit in projecten wordt gewerkt aan de ontwikkeling en inzet van instrumenten zoals een herbruikbaarheidsscan, waarmee vooraf inzicht wordt verkregen in de mogelijkheden voor hergebruik en vrijkomende materialen. Naast de circulaire eisen wordt ook standaard een MKI-berekening¹ uitgevraagd aan de ingenieursbureaus en wordt verlaging van de MKI vaak als gunningscriterium meegenomen bij aanbestedingen richting aannemers. De MKI is breder dan alleen circulariteit en sturen op MKI is niet één op één hetzelfde als sturen op circulariteit. Hergebruikte materialen hebben echter vaak wel een lagere MKI, dus MKI kan wel bijdragen aan circulariteit in aanbestedingen.

Domein 2: Bedrijfsvoering

Circulair inkopen wordt actief meegenomen binnen het domein Bedrijfsvoering, cluster facilitair, met name via concrete en praktische eisen in facilitaire contracten. De focus ligt hierbij op het verminderen van grondstoffengebruik en het stimuleren van hergebruik.

Bij inkooptrajecten worden eisen gesteld aan verpakkingen, zoals een minimaal percentage recyclebaar of herbruikbaar materiaal en het voorkomen van onnodig verpakkingsgebruik. Daarnaast wordt van de leveranciers verwacht dat ze meedenken aan mogelijke oplossingen voor retour- en inzamelsystemen, zoals statiegeldconstructies of composteerbare alternatieven. Deze maatregelen sluiten bij aan vermindering van grondstoffengebruik en hoogwaardige verwerking.

Binnen het domein Bedrijfsvoering cluster I&A wordt gestuurd op circulariteit bij inkoop, waarbij verschillende circulaire eisen al concreet worden toegepast en aansluiten op de doelen van het NPCE. Zo ligt de nadruk op levensduurverlenging van ICT-apparatuur, bijvoorbeeld door inzet van refurbished materiaal, preventief onderhoud en het hergebruiken van oude hardware. Daarnaast wordt via hoogwaardige verwerking gestuurd op het terugwinnen en herinzetten van materialen aan het einde van de levensduur. Bij productgroepen zoals papier en drukwerk wordt gestuurd op het gebruik van gerecyclede en duurzamere grondstoffen en op vermindering van grondstoffengebruik, door bijvoorbeeld duurzame productiemethoden. Naast deze maatregelen wordt binnen het cluster I&A ook gemonitord in hoeverre de circulariteitseisen worden toegepast en nageleefd.

Domein 3: Water, Klimaat en Natuur

Binnen het domein Water, Klimaat en Natuur liggen de grootste kansen voor circulariteit bij aanleg van nieuwe natuur. Het materiaal dat het meeste gebruikt wordt in deze projecten is grond. Bij de opdrachtverlening is de eis voor een gesloten grondbalans standaard. Bij een gesloten grondbalans wordt alle grond hergebruikt in het projectgebied, en als er nieuwe grond nodig is wordt deze ook gezocht binnen het projectgebied. Daarnaast worden vaak beheerpaden aangelegd, deze bestaan altijd uit secundair materiaal (gebroken puin).

Samengevat kan worden gezegd dat de toepassing van circulair inkopen binnen de provincie in een ontwikkelfase bevindt. In sommige domeinen is circulariteit al concreet en meetbaar, terwijl dit voor andere domeinen minder ver is uitgewerkt. Er wordt gewerkt aan het opzetten en versterken van monitoring, zodat beter inzicht ontstaat in de mater waarin circulaire eisen worden toegepast en wat het effect is hiervan.

³ Voor de eisen gebruikt de provincie onder andere de productbladen van Moederbestek.nl

4. Aanbeveling

Voor de aanbevelingen wordt verwezen naar de aanbevelingen bij verzoek a en d die ingaan op het versterken van het circulair inkopen.

4.3 c. Betrekken lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven

1. Achtergrond

De provincie zet veel verschillende typen vragen uit, en in hoeverre de vraag geschikt is om in te vullen door lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven verschilt per aanbesteding:

- Werken: (grote) infrastructurele werken worden bijvoorbeeld over het algemeen gewonnen door de grotere aannemers, omdat zij de juiste kennis en expertise hebben voor de omvang van dit type project. Zij kunnen vervolgens weer gebruik maken van lokale mkb-bedrijven en sociale ondernemingen als onderaannemers of leveranciers van producten.
- Leveringen: de aanbestedingen voor leveringen zijn gewonnen door gespecialiseerde partijen, wat passend is bij het type levering (ICT/ softwarelicenties, Verkeersregeltoestellen en haltesystemen).
- Diensten: de categorie diensten omvat een uiteenlopende categorie aan aanbestedingen, zoals ingenieursdiensten, communicatieadvies, vastgoedadvies, cyber security, ecologische adviesdiensten, evenementencatering en verhuisdiensten. De partijen die gewonnen hebben zijn deels lokale mkb'ers en deels landelijk opererende bedrijven (vaak wel met één of meerdere vestigingen in Zuid-Holland). Sociale ondernemingen schrijven zelden in op overheidsaanbestedingen in een veld met alleen commerciële partijen, er is dan geen gelijk speelveld. Er zijn geen sociale ondernemingen die aanbestedingen hebben gewonnen.

2. Huidige situatie

Vanuit de provincie wordt in de huidige situatie niet specifiek gestuurd op lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen of leerwerkbedrijven vanuit het thema circulair, vaker wel vanuit het thema SROI.

Stimuleren van lokale mkb-bedrijven

Vanuit de Aanbestedingswet gelden het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel. Het bevoordelen van lokale bedrijven ten opzichte van andere bedrijven is in strijd met deze beginselen en is dus niet toegestaan. Wel kan de provincie een circulair materiaal bij een lokale onderneming kopen, een een-op-een aankoop, dat is toegestaan tot een bedrag van 50.000 euro. Echter stelselmatig bij een partij inkopen (het opknippen van grote opdrachten in meerdere kleinere opdrachten om onder de 50.000 euro te blijven) mag niet. Wat wel mogelijk is, is om de eisen, criteria en uitvoeringsvoorwaarden zo te stellen dat het mogelijk is voor lokale bedrijven om mee te dingen. Dus om opdrachten niet zonder noodzaak te bundelen omdat de omvang dan te groot wordt voor kleinere partijen, dit is mkb-vriendelijk aanbesteden. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de provincie ondersteunt mkb-vriendelijk aanbesteden.

Stimulans vanuit SROI-beleid

Op het vlak van de sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven is een sterke link met het MVOI-thema Social Return on Investment (SROI). Het doel van SROI is om meer duurzame werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. SROI kent drie 'bouwblokken'.

1. Bouwblok 1: direct creëren van arbeidsplaatsen.
2. Bouwblok 2: indirect creëren van arbeidsplaatsen via sociale ondernemingen.
3. Bouwblok 3: uitvoeren van maatschappelijke activiteiten.

De provincie past momenteel al SROI toe in aanbestedingen, maar nog niet structureel en ongestructureerd. Momenteel wordt er gewerkt aan een SROI-Beleids- en uitvoeringsadvies (concept) dat als ambtelijk besluit voorligt (vastgesteld door DT 13 mei 2026). De kern van het advies is om naar een structurele manier gaan om SROI mee te nemen en dit in de organisatie te borgen. Het voorstel is om bij alle aanbestedingen boven de 216.000 euro en een projectduur langer dan 6 maanden SROI verplicht te stellen voor een waarde van 5% van de opdrachtsom (mits passend, haalbaar, uitvoerbaar en proportioneel – dit wordt voor elke aanbesteding beoordeeld).

De verwachting is dat veel ondernemingen ook gebruik zullen maken van bouwblok 2, inzet van sociale ondernemingen. Bijvoorbeeld door schoonmaak, inkoop of (circulaire) producten gemaakt in een sociale onderneming in te kopen. De stimulans voor het inzetten van sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven komt dus niet zo zeer vanuit het MVOI-thema circulair als wel vanuit het thema SROI.

3. Mogelijkheden en consequenties om het verzoek uit te voeren

De provincie kan op verschillende manieren sturen op het betrekken van lokale mkb-bedrijven, sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven worden betrokken die circulaire materialen hergebruiken of refurbishen:

- Werken: De provincie kan hier op sturen door een bepaald product van een sociale ondernemer zelf in te kopen en in de aanbesteding op te nemen als directielevering, of door een specifiek product te eisen. Dit vraagt wel van de provincie om hier proactief op te sturen en juridisch kan het lastig zijn om heel specifiek op één product te sturen, omdat wettelijk gezien een vergelijkbaar product dat voldoet aan de gevraagde eisen niet geweigerd mag worden. Dat maakt sturen op 'lokaal' erg lastig.
- Leveringen: De leveringen zijn erg specifieke producten waarvan niet verwacht wordt dat deze door een sociale onderneming geleverd kunnen worden. Een eis op vlak van SROI kan door de opdrachtgever ingezet worden om inzet sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven te stimuleren (bouwblok 2). Sturen op 'lokaal' is juridisch gezien lastig.
- Diensten: De leveringen zijn erg specifieke diensten waarvan niet verwacht wordt dat deze door een sociale onderneming geleverd kunnen worden, bijvoorbeeld ingenieursdiensten, communicatie-advies, cyber security of verhuisdiensten. Een eis op vlak van SROI kan ingezet worden om inzet van sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven te stimuleren (bouwblok 2). Sturen op 'lokaal' is juridisch gezien lastig.

4. Aanbeveling

Het SROI-beleid is medio mei vastgesteld. De aanbeveling is om in te zetten op de uitvoering hiervan. Daarmee worden sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven gestimuleerd. Een aantal van deze ondernemingen biedt ook circulaire producten aan. Zo is het een 'win-win' situatie voor de thema's circulair en SROI. Daarnaast kan bij elke aanbesteding worden bekeken of er specifieke circulaire oplossingen kunnen worden geleverd door een sociale onderneming of leerwerkbedrijf die kunnen worden voorgeschreven. Dit zal in de praktijk niet altijd mogelijk zijn en blijft maatwerk per aanbesteding.

4.4 d. Circulariteit bij ten minste 90% van de aanbestedingen

1. Achtergrond

In 2025 is circulariteit bij 8 van de 10 Europese aanbestedingen toegepast (80%) en bij de meervoudig onderhandse aanbestedingen 1 van de 17 (5,88%). In totaal is dus bij een derde (9 van de 27) aanbestedingen circulariteit meegenomen. Het is grote verschil in percentage tussen deze twee aanbestedingsvormen komt waarschijnlijk door de beperkte betrokkenheid van team inkoop bij meervoudig onderhandse aanbestedingen. Inkoop stuurt al vaak actief op en toetst inzet van MVOI bij Europese aanbestedingen.

2. Huidige situatie

In 2025 is in 33% van de Europese en meervoudige aanbestedingen circulariteit meegenomen. De 90% is dus in 2025 nog niet gehaald. Wel is er veel aandacht in de organisatie voor circulariteit (en MVOI in de breedte) en werkt bijvoorbeeld team duurzame infrastructuur aan het opnemen van standaard eisen voor materialen die voor alle aanbestedingen van domein Uitvoering van toepassing zijn. In het geval dat een eis of gunningscriterium voor circulariteit wel is overwogen, maar er besloten is om geen circulariteit mee te nemen is dat niet zichtbaar in de data. Deze gevallen zijn geregistreerd als aanbestedingen waar circulariteit niet is meegenomen. Het is in de huidige situatie niet bekend of dit vaak voorkomt. Wel is op basis van een grove inschatting het beeld dat in 55% van alle aanbestedingen waar circulariteit niet is meegenomen een uitvraag op circulariteit ook weinig meerwaarde zou hebben, omdat het gaat om 'materiaalarme' diensten, bijvoorbeeld inhuur van financieel adviseurs, het onderhoud van een website en sociale media of notuleerdiensten – diensten waar niet of nauwelijks materiaalverbruik plaatsvindt. Het is niet logisch om dan een gunningscriterium circulair te vragen. Dat kan in theorie door uitvragen hoe circulair de bedrijfsvoering is – bijvoorbeeld, scheiden ze afval op kantoor. Een gunningscriterium puur op circulariteit zorgt dan vooral voor veel administratieve last terwijl de werkelijke impact op circulariteit klein is, zeker vergeleken met bijvoorbeeld het materiaalgebruik in infraprojecten.

De toepassing van circulariteit is momenteel nog niet uniform en vaak afhankelijk van de domeinen. Wel is er veel aandacht voor circulariteit. Team duurzame infrastructuur (domein Uitvoering) werkt aan het opnemen van standardeisen voor materialen die voor alle aanbestedingen van toepassing zijn. Toch komt het nog voor dat circulariteit laat in het proces wordt meegenomen, waardoor de invloed op ontwerpkeuzes en materiaalgebruik nog beperkt blijft. Om deze ambitie te realiseren is het noodzakelijk om circulariteit structureel en vroegtijdig in het proces te borgen, bijvoorbeeld via verplichte stappen, standaardcriteria en een eenduidige werkwijze. Momenteel wordt er gewerkt aan het opzetten van de monitoring binnen de provincie.

3. Mogelijkheden en consequenties om het verzoek uit te voeren

Mogelijkheden voor monitoring

In de huidige situatie wordt een aanbesteding in de monitoring als 'circulair' meegeteld als er een eis of gunningscriterium op vlak van circulair is toegepast. De mate van circulariteit wordt hierbij niet beschouwd. Het toepassen van circulariteit in alle aanbestedingen lijkt niet zinvol, vanuit MVOI zijn er

meerdere thema's en sommige projecten lenen zich minder goed voor circulariteit, maar bijvoorbeeld wel weer voor andere MVOI-thema's zoals social return, ketenverantwoordelijkheid of klimaat. Dat gezegd hebbende is er zeker nog een potentieel om de circulariteit in aanbestedingen te vergroten. Hierbij is een mogelijkheid om ook te registreren dat bij 90% van de aanbestedingen circulariteit is meegenomen, of duidelijk is onderbouwd waarom circulariteit niet relevant of mogelijk is bij de aanbesteding. Dit is in lijn met het 'pas toe of leg uit' principe dat de provincie hanteert. Aanvullend kan de impact van de circulaire maatregelen op het grondstoffengebruik per aanbesteding gemonitord worden in lijn met het NPCE, zoals beschreven in de beantwoording van vraag a. Op deze manier geeft de monitoring inzicht in hoeverre circulariteit wordt meegenomen en wordt ook het effect op het grondstoffenverbruik (primair, secundair en biobased materiaal) en de verwerking van vrijkomende materialen gemonitord.

Voorwaarde voor monitoring van circulariteit volgens 'past toe of leg uit' is dat er wordt vastgelegd of circulariteit wel of niet wordt meegenomen, op welke manier en indien niet, waarom ('leg uit'). Dit vraagt dat deze verantwoordelijkheid wordt belegd en dat hier ook capaciteit voor wordt vrijgemaakt.

4. Aanbeveling

Om te borgen dat circulariteit wordt meegenomen in 90% van de aanbestedingen is het belangrijk om te definiëren wat 'meenemen van circulariteit' is. Volgens het 'pas toe of leg uit' principe is het ook belangrijk om te monitoren wanneer circulariteit niet is meegenomen en waarom. En daarnaast is het van belang om de impact op het materiaalverbruik (in lijn met de indicatoren voor materiaalgebruik, zie vraag a) mee te nemen in de monitoring. In lijn met de beantwoording van vraag a adviseren we dit eerst een periode, bijvoorbeeld een jaar, te gebruiken om het systematisch monitoren van circulariteit te testen en inzicht te krijgen in de stand van zaken per domein.

Meer inzet op monitoring vraagt inzet van zowel de provincie als leveranciers om data uit te vragen, aan te leveren en een overzicht bij te houden. En er is iemand nodig die verantwoordelijkheid heeft voor de (coördinatie van de) monitoring en tijd krijgt om deze uit te voeren. Waarschijnlijk is in de praktijk een team met een eindverantwoordelijke (coördinator) en één verantwoordelijke per domein die de data vanuit projecten bijhoudt het meest effectief gezien de decentrale organisatie van de inkoop binnen de provincie.

4.5 e. Prijs versus (circulaire) kwaliteit

1. Achtergrond

Een aanbesteding kan gegund worden op prijs en kwaliteit, de beste prijs-kwaliteitverhouding. Het onderdeel kwaliteit bestaat uit een gunningscriterium waarin meerdere kwaliteitsaspecten meegenomen worden. Veelgebruikte kwaliteitscriteria gaan in op bijvoorbeeld de functie van het product, de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, en duurzaamheid, bestaande uit circulariteit en één of meerdere MVOI-thema's. In infrastructuurprojecten zijn bijvoorbeeld planning en fasering van een werk en het voorkomen van hinder voor belanghebbenden, duurzame uitvoering (schoon en emissieloos bouwen) en het verlagen van de milieu-impact (MKI) veelgebruikte gunningscriteria.

Voor circulariteit geldt dat het meegenomen kan worden als gunningscriterium, maar ook als eis. Bijvoorbeeld door te eisen dat een minimumpercentage gerecycled materiaal in een product wordt toegepast of dat een product goed recyclebaar is aan het einde van de levensduur. Consistente minimeisen op circulariteit, waar mogelijk steeds wat aangescherpt in de tijd, helpen om 'het peloton' van marktpartijen te stimuleren meer circulair te gaan werken. Koplopers kunnen uitgedaagd worden met ambitieuze gunningscriteria.

2. Huidige situatie

90% van de aanbestedingen wordt gegund op basis van BPKV (beste prijs-kwaliteitverhouding). Alleen met valide motivatie mag er volgens de Aanbestedingswet puur op prijs worden gegund. Het zwaarder laten wegen van kwaliteit ten opzichte van prijs is daarmee al zeer gebruikelijk.

Uit de aanbestedingen van 2025 blijkt dat van de projecten waar circulariteit is meegenomen, dit bij meer dan driekwart van de aanbestedingen in een gunningscriterium is gedaan. Hoe zwaar circulariteit hierin is meegenomen is niet af te leiden uit de data. Bij het domein Uitvoering is het sturen op de milieu-impact (MKI) al een veelgebruikt criterium dat stuurt op duurzaam materiaalgebruik.

De provincie is bij het uitvragen van circulaire producten afhankelijk van wat de markt kan bieden. Een aanbesteding van circulaire laptops is bijvoorbeeld mislukt, omdat de provincie meer vroeg dan de markt kon of wilde bieden. Marktpartijen gaan pas investeren als de markt een bepaalde kant op gaat. Het is dus zaak om als overheden gezamenlijk op te trekken. De provincie is aangesloten bij de 'Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de circulaire economie'. Het doel van deze krachtenbundeling is om beleidsmaatregelen en principes voor circulair inkoopbeleid op elkaar af te stemmen en zo duidelijkheid en voorspelbaarheid te bieden richting marktpartijen.

3. Mogelijkheden en consequenties om het verzoek uit te voeren

Circulariteit is maatwerk per aanbesteding

Het zwaarder laten wegen van circulariteit ten opzichte van prijs is in principe mogelijk, maar is niet voor elke aanbesteding zinvol, omdat de mate van materiaalgebruik in een aanbesteding en de mate van het beïnvloeden van de keten per aanbesteding verschillen. De afweging voor een gunningscriterium op circulariteit en de weging van het criterium zijn maatwerk dat met het aanbestedingsteam moet worden bepaald. Het meest zinvol is een gunningscriterium op circulariteit in het geval dat er onderscheidend vermogen wordt verwacht, dus dat sommige marktpartijen een duidelijk meer circulaire oplossing kunnen bieden dan andere. In sommige gevallen is dit niet zo en dan kan het effectiever zijn om een eis te stellen (bijvoorbeeld dat een bepaald product een minimumaandeel secundair of biobased materiaal moet hebben).

Het belang van goede sturing

In de huidige praktijk spelen kosten, risico's en planning een dominante rol, waardoor circulaire ambities soms naar de achtergrond verdwijnen. Goede sturing en borging op circulaire ambities is daarom belangrijk (zie ook d). In sommige gevallen zal hieruit volgen dat circulariteit een gunningscriterium moet zijn, en soms zal het stellen van minimumeisen het meest efficiënt zijn. Ons inziens is goede sturing effectiever dan te eisen dat circulariteit altijd zwaarder moet wegen dan prijs.

4. Aanbevelingen

De gunningscriteria en weging zijn maatwerk en moeten door het aanbestedingsteam per aanbesteding bepaald worden, waarbij circulariteit altijd serieus overwogen moet worden. Het is maatwerk per aanbesteding of circulariteit een eis of een gunningscriterium moet zijn. Daarnaast is voor effectieve sturing monitoring belangrijk, zie hiervoor de aanbevelingen bij punt a en d.

f. Verhoging circulaire subsidies

De vraag of het percentage subsidies dat bijdraagt aan de circulaire transitie in de Circulaire Monitor substantieel te verhogen een effectieve maatregel is, kan nog niet beantwoord worden. Het onderzoek bevindt zich op dit moment in een verkennende fase. De voorlopige aanname is dat conclusies en aanbevelingen van het onderzoek waar van toepassing ook geldig zijn voor subsidies. Het gegeven dat de Circulaire Monitor betrekking heeft op het afgelopen jaar leidt er overigens toe dat – ongeacht de



uitkomsten van het onderzoek – weergave in de *volgende* Circulaire Monitor zoals gevraagd, sowieso niet mogelijk is.

5 Wat kan Zuid-Holland leren van mede-overheden op het gebied van circulair aanbesteden?

Doel interviews

Voor de analyse van circulair inkopen zijn externe interviews afgenomen met verschillende overheden die koploper zijn op dit thema (provincies Zeeland, Noord-Brabant, Utrecht en gemeente Rotterdam). Het doel van deze interviews was om inzicht te krijgen in hoe circulair inkopen in de praktijk wordt vormgegeven, welke ambities organisaties hanteren en tegen welke uitdagingen zij aanlopen. Door in gesprek te gaan met onder andere gemeenten en provincies, ontstaat een breder en meer praktijkgericht beeld van de wijze waarop beleid wordt vertaald naar uitvoering.

Hoofdpunten interviews

Alle geïnterviewde partijen laten zien dat de ambitie om circulair in te kopen breed aanwezig en vaak hoog is, en ook beleidsmatig is verankerd (bijvoorbeeld via MVOI-beleid en/of specifiek circulair beleid). Tegelijkertijd blijkt dat deze ambities nog niet altijd volledig worden waargemaakt in de praktijk.

Een belangrijke overeenkomst is dat circulariteit in veel gevallen nog onvoldoende vroeg in het proces wordt meegenomen. Daardoor wordt het circulaire potentieel niet altijd maximaal benut. Dit hangt sterk samen met de rolverdeling binnen organisaties: de inkoopafdeling heeft vaak een faciliterende rol, terwijl de inhoudelijke sturing bij opdrachtgevers of contracteigenaren ligt. Wanneer circulariteit daar niet expliciet wordt meegenomen, is het lastig om dit later nog te corrigeren.

Daarnaast komt in alle interviews naar voren dat het gebrek aan eenduidige definities en concrete, meetbare doelstellingen een belemmering vormt. Hoewel circulariteit als begrip bekend is, ontbreekt het vaak aan duidelijke indicatoren om prestaties te meten en te vergelijken. Een reden is de veelzijdigheid van circulariteit: materiaalgebruik, levensduurverlenging, losmaakbaarheid en circulariteit van vrijkomende materialen, dus een uitgebreide set aan indicatoren. Circulaire monitoring en dataverzameling staan nog in de kinderschoenen. Hoewel sommige organisaties al stappen zetten met tools, indicatoren en platforms, is er over het algemeen nog geen sprake van een volledig volwassen en uniform monitoringssysteem.

Wat werkt goed bij mede-overheden

De interviews laten ook zien wat wél werkt. De provincie Utrecht werkt met een team van MVOI-experts die bij elke aanbesteding advies geven. De provincie Noord-Brabant heeft een effectieve interne overlegstructuur waardoor men elkaar intern goed weet te vinden. Deze organisatorische inbedding, samenwerking tussen afdelingen en structureel overleg, draagt bij aan het borgen van circulariteit. Ook actieve samenwerking met de markt en het creëren van korte lijnen wordt als succesfactor gezien. In Noord-Brabant is hier de samenwerking INDUSA⁴ voor opgezet, die erg effectief werkt. De provincie Zeeland heeft MVOI geborgd in de interne processen, waarbij de afdeling inkoop akkoord moet geven, waarbij ze een onderbouwing van hoe MVOI meegenomen wordt moeten geven. In Zeeland wordt de impact van duurzame inkoop gepubliceerd als onderdeel van de duurzaamheidsparagraaf in de begroting. De duurzame impact wordt gekwantificeerd met behulp van rekenbladen die de provincie heeft laten opstellen.⁵ Ook Rotterdam heeft MVOI geborgd in de processen (binnen elk cluster, met ondersteuning vanuit inkoop) en een monitoringssysteem voor MVOI opgezet. Inzicht in de huidige situatie helpt om gericht gesprekken aan te gaan. Het feit dat de monitoringsresultaten ook aan de directie aangeleverd worden helpt de transitieregisseur circulair als stok achter de deur – iedereen wil in die rapportage graag

⁴ INDUSA is een samenwerkingsverband in Brabant tussen publieke wegbeheerders en marktpartijen, gericht op snellere verduurzaming van de infrastructuur.

⁵ De provincie Zeeland heeft alle tools die ze gebruiken gepubliceerd op de hun MVI-platform: [Overzicht tools - Maatschappelijk Verantwoord Inkoop Platform](#)

positief naar voren komen. Instrumenten zoals ambitiewebsessies, gunningscriteria en fictieve kortingen helpen om circulariteit concreet te maken in aanbestedingen, mits ze op het juiste moment worden ingezet.

Leerpunten voor Zuid-Holland

Als overkoepelende conclusie kan worden gesteld dat de transitie naar circulair inkopen zich bij alle organisaties, ook de koplopers, in een tussenfase bevindt. De ambitie en beleidsmatige basis zijn grotendeels aanwezig, en in de vertaling naar consistente en meetbare toepassing in de praktijk zijn al stappen gezet. De ene organisatie is hier verder in dan de andere, maar alle geïnterviewden zien hier in nog ruimte voor verdere ontwikkeling.

Veel van de punten waar de mede-overheden mee te maken hebben, zijn ook naar voren gekomen in interne interviews bij de provincie Zuid-Holland die uitgevoerd zijn in het kader van dit onderzoek. De belangrijkste aandachtspunten die uit interviews met mede-overheden naar voren komen, zijn ook relevant voor de provincie Zuid-Holland. Leerpunten zijn het eerder positioneren van circulariteit in het proces, het vergroten van eigenaarschap binnen de organisatie (en het vrijmaken van capaciteit daarvoor), het ontwikkelen van eenduidige indicatoren en monitoringssystemen om daadwerkelijk op impact te kunnen sturen en het publiceren van de monitoringsresultaten (in een jaarverslag of intern richting de directie) om de resultaten zichtbaar te maken. Dit vergroot de motivatie van medewerkers om bij te dragen aan circulariteit.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Uit ons onderzoek komen de volgende conclusies naar voren:

- Er is veel aandacht voor circulariteit binnen de provincie;
- In 2025 was circulariteit een onderdeel van 33% van de aanbestedingen;
- De stand van zaken van circulair inkopen verschilt per domein, de uitwerking van circulariteit is maatwerk per aanbesteding;
- 30% circulaire waarde per aanbesteding is praktisch niet meetbaar door gebrek aan uniforme definitie en meetmethode;
- SROI kan een stimulans zijn voor circulariteit, omdat een deel van de sociale ondernemingen circulaire producten levert;
- Leerpunten vanuit mede-overheden zijn een goede borging van circulariteit in het interne proces en sturing op basis van inzicht door monitoring.

Veel aandacht voor circulariteit binnen de provincie

Uit het onderzoek blijkt dat circulariteit in de basis goed geborgd is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en verder is uitgewerkt in het MVOI-actieplan van de provincie Zuid-Holland. Er is in de organisatie veel aandacht voor circulariteit.

De stand van zaken van circulair inkopen verschilt per domein

Circulair inkopen bevindt zich in een ontwikkelfase. Binnen het domein Uitvoering wordt concreet en meetbaar gestuurd op circulair inkopen, binnen infrastructurele projecten. Circulariteit krijgt vorm via technische eisen gericht op hoogwaardig hergebruik. Er wordt gewerkt aan instrumenten die projecten ondersteunen bij de toepassing van circulariteit. Ook wordt standaard een MKI-berekening (levenscyclusanalyse uitgedrukt in MilieuKosten Indicator) uitgevraagd aan de ingenieursbureaus en wordt verlaging van de MKI regelmatig al als gunningscriterium meegenomen bij aanbestedingen richting aannemers. Cluster facilitair doet dit via concrete en praktische eisen in facilitaire contracten. De focus ligt hierbij op het verminderen van grondstoffengebruik, het stimuleren van hergebruik en eisen aan verpakkingen. Cluster I&A past circulaire eisen toe die aansluiten op de doelen van het NPCE en monitort in hoeverre circulariteit wordt meegenomen. Voor het domein Water, Klimaat & Natuur is de meeste winst te behalen bij aanleg van nieuwe natuur. Aangezien grond daarbij het meest voorkomende materiaal is, wordt een gesloten grondbalans standaard als eis meegenomen. Voor de aanleg van beheerpaden wordt altijd secundair materiaal gebruikt.

33% circulair in 2025

Inkoop en aanbesteding is per domein georganiseerd, en de domeinen hebben in het MVOI-actieplan bij hun projecten en aanbestedingen passende circulaire ambities en maatregelen geformuleerd. Er is een globaal beeld van hoe het er voor staat met circulariteit: in 2025 is bij 33% van de aanbestedingen circulariteit meegenomen als eis of gunningscriterium. Uit de aanbestedingen van 2025 blijkt dat van de projecten waar circulariteit is meegenomen, dit bij meer dan driekwart van de aanbestedingen in een gunningscriterium is gedaan. De mate van impact op de circulaire doelen die deze aanbestedingen hebben gehad is echter niet bekend. Binnen het aspect kwaliteit concurreert circulariteit vaak met andere criteria zoals planning, functie van het product of andere MVOI-thema's. De afweging voor een gunningscriterium op circulariteit en de weging van het criterium zijn maatwerk.

De rol van inkoop

Binnen de provincie heeft team inkoop een adviserende rol. Bij Europese aanbestedingen is de rol van inkoop over het algemeen groter en daar wordt circulariteit ook al veel vaker meegenomen. Bij

meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt team inkoop vaak later in het proces betrokken en is hun invloed daardoor kleiner. In deze aanbestedingen is circulariteit veel minder vaak meegenomen.

30% circulaire waarde is praktisch niet meetbaar

Ook blijkt het lastig om te voldoen aan een generieke norm van 30% circulaire waarde bij aanbestedingen, omdat er geen definitie waarmee de circulaire waarde binnen een contractwaarde kan worden weergegeven. Ook is er geen uniforme meetmethode die over alle inkoop categorieën gebruikt kan worden om de circulaire waarde te bepalen.

SROI kan een positief effect hebben op circulariteit

De provincie hanteert een MKB-vriendelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, door opdrachten niet zonder noodzaak te bundelen, waardoor MKB-bedrijven ook kunnen inschrijven. De stimulans voor het inzetten van sociale ondernemingen en leerwerkbedrijven komt vanuit het thema SROI (Social Return On Investment). Dit wordt geborgd in het SROI-Beleids- en uitvoeringsadvies dat ambtelijk is vastgesteld in het DT van 13 mei. Hiermee wordt ook direct bijgedragen aan het thema circulair door schoonmaak, inkoop of (circulaire) producten gemaakt in een sociale onderneming in te kopen. Het sturen op lokaal inkopen is juridisch gezien lastig omdat wettelijk gezien een vergelijkbaar product dat voldoet niet geweigerd mag worden.

Leren van mede-overheden

Veel van de punten waar de provincie Zuid-Holland mee te maken heeft spelen ook bij mede-overheden. Leerpunten zijn het eerder positioneren van circulariteit in het proces, het vergroten van eigenaarschap binnen de organisatie (en het vrijmaken van capaciteit daarvoor), het ontwikkelen van eenduidige indicatoren en monitoringssystemen om daadwerkelijk op impact te kunnen sturen en het publiceren van de monitoringsresultaten (in een jaarverslag of intern richting de directie) om de resultaten zichtbaar te maken. Dit vergroot de motivatie van medewerkers om bij te dragen aan circulariteit.

6.2 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen zijn

- Start met het systematisch monitoren van circulariteit binnen aanbestedingen;
- Bepaal per inkoopcategorie de mogelijkheden, KPI's, ambitieniveaus en doelen na de eerste periode van monitoring, zodra er meer inzicht is in wat haalbaar is;
- Blijf samenwerken met mede-overheden om meer impact te maken in de markt;
- Zorg voor voldoende uitvoeringscapaciteit voor de circulaire monitoring;
- Borg circulariteit in samenhang met geplande beleidsactualisaties (inkoopbeleid en circulaire strategie).

Monitoring

Start met het systematisch monitoren van circulariteit binnen aanbestedingen. Een aanbeveling is om te werken met gedifferentieerde ambitieniveaus per inkoopcategorie, waarbij gestuurd wordt op vervangen, besparen en behouden van materiaalstromen (Nationaal Programma Circulaire Economie-doelstellingen – hierna: NPCE). Voorstel is eerst een periode (bijvoorbeeld één jaar) te gebruiken voor het systematisch monitoren en meten van circulariteit binnen aanbestedingen. Op basis van deze inzichten kan vervolgens een onderbouwde en realistische normstelling worden ontwikkeld, inclusief passende bandbreedtes per categorie. Zowel de provincie als leveranciers dienen data uit te vragen, aan te leveren en in een overzicht bij te houden. Stel kaders voor bij welke aanbestedingen data wordt uitgevraagd en waar niet.

Bepalen eisen en aanscherpen ambitie op basis van inzicht monitoring

Bepaal per inkoopcategorie de mogelijkheden, ambitieniveaus en doelstellingen na de eerste periode van monitoring, zodra er meer inzicht is in wat haalbaar is. Volgens het ‘pas toe of leg uit’ principe is het ook belangrijk om te monitoren wanneer circulariteit niet is meegenomen en waarom. En daarnaast is het van belang de impact op het materiaalverbruik (in lijn met de indicatoren voor materiaalgebruik van het NPCE) mee te nemen in de monitoring.

Maatwerk en krachtenbundeling overheden

Het blijft maatwerk per aanbesteding om te bepalen hoe circulariteit het beste meegenomen kan worden, als eis/ eisen of gunningscriterium (of een combinatie van beide). Ook is de provincie gedeeltelijk afhankelijk van de markt, wat de markt niet kan leveren kan de provincie niet inkopen. Tegelijkertijd heeft de provincie ook een inkoopmacht en kan de markt (bij)sturen door het duidelijk aangeven van een ambitie en het consequent stellen van eisen. Voor een grotere impact is samenwerking met andere overheden noodzakelijk. De provincie werkt hieraan binnen de krachtenbundeling Rijk-Regio. Ook volgt de provincie voor infrastructuur de landelijke strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI).

Uitvoeringscapaciteit nodig

Maak capaciteit vrij voor het opzetten en uitvoeren van de circulaire monitoring, data-analyse en borging. Deze capaciteit is nodig voor zowel voor het ontwikkelen en coördineren van de monitoring als het verzamelen van data uit de domeinen. Door in de domeinen data uit te vragen bij projecten en erop toe te zien dat deze ook geleverd worden. Deze capaciteit moet structureel vrijgemaakt worden om te kunnen sturen op circulair inkopen.

Samenhang met ander (circulair) beleid

We adviseren om de aanbevelingen op te pakken in samenhang met de geplande actualisaties van bestaand beleid, met name:

- Wijziging van het algemene Inkoopbeleid (eerder gepland voor juni in GS, nu met vertraging) en
- Herziening van “de strategie circulair” (gepland in GS voor 2027).

Bijlage A: uitwerking interviews

A1.1.1 Gemeente Rotterdam

Op basis van het interview met de gemeente Rotterdam komt een genuanceerd beeld naar voren van hoe circulair inkopen binnen een grote publieke organisatie wordt vormgegeven en waar de belangrijkste uitdagingen liggen. De gemeente heeft sinds ongeveer 2013 ervaring met circulair inkopen, en heeft net een tienjarig programma op maatschappelijk verantwoord inkopen afgerond. De gemeente Rotterdam heeft een duidelijke ambitie: toewerken naar een circulaire stad, waarin grondstoffen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt en hergebruikt. Deze ambitie is ook beleidsmatig verankerd en komt terug in aanbestedingen, bijvoorbeeld via eisen en gunningscriteria die circulariteit stimuleren, zoals het gebruik van hergebruikte materialen of innovatieve, grondstof besparende oplossingen.

Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat het realiseren van deze ambities complex is. Een belangrijk knelpunt is dat circulariteit vaak pas relatief laat in het inkoop- en aanbestedingsproces wordt meegenomen. Hierdoor is de invloed op fundamentele keuzes – zoals ontwerp, materiaalgebruik en budgetverdeling – beperkt. Dit wordt versterkt door het feit dat de inkoopafdeling niet degene is die bepaalt wat er wordt ingekocht, maar vooral faciliteert. De inhoudelijke sturing ligt bij contracteigenaren, zoals assetmanagers, die vanaf de start moeten aangeven dat circulariteit onderdeel is van de opdracht. Wanneer dit niet gebeurt, wordt het lastig om later in het proces nog substantiële circulaire eisen toe te voegen. Organisatorisch is er binnen de gemeente een verschuiving zichtbaar van centrale aansturing naar meer decentrale verantwoordelijkheid bij de verschillende clusters. Waar eerder programma's centraal werden aangestuurd, wordt nu van clusters verwacht dat zij zelf actieplannen opstellen en circulaire doelstellingen concretiseren. Dit vraagt om eigenaarschap en een gevoel van verantwoordelijkheid binnen de organisatie. Het succes van circulair inkopen hangt daarmee sterk samen met de mate waarin afdelingen het belang ervan voelen en actief omarmen. Het vroegtijdig betrekken van afdelingen en het voeren van gesprekken over ambities en mogelijkheden wordt daarbij als essentieel gezien.

Op het gebied van monitoring en sturing zijn er stappen gezet, maar ook hier liggen nog uitdagingen. Rotterdam werkt met indicatoren en tools (onder andere ontwikkeld met CE Delft en toegepast via systemen zoals Wizzar) om inzicht te krijgen in de mate waarin MVOI-thema's, waaronder circulariteit, worden toegepast. Hoewel deze instrumenten helpen om meer uniformiteit en transparantie te creëren, wordt de kwaliteit van de monitoring nog niet als volledig volwassen beschouwd. Daarnaast ervaren inkopers het registreren en monitoren soms als een administratieve last, wat de effectiviteit kan beperken. Tegelijkertijd wordt erkend dat juist dit soort inzicht cruciaal is om het gesprek binnen de organisatie te kunnen voeren en gericht te sturen op resultaten. Binnen de gemeente Rotterdam worden de resultaten van de monitoring aan de directie voorgelegd. Dat circulariteit op directieniveau wordt omarmd en de resultaten zichtbaar zijn werkt erg motiverend voor medewerkers.

Belangrijke lessen uit het interview zijn dat circulair inkopen alleen effectief is wanneer het vroeg in het proces wordt geïntegreerd en wanneer er duidelijke, meetbare doelstellingen zijn. Ook blijkt dat monitoring en het gebruik van uniforme indicatoren essentieel zijn om voortgang zichtbaar te maken en handelingsperspectief te creëren. Tot slot benadrukt het interview dat circulair inkopen niet alleen een technische of procedurele opgave is, maar vooral een organisatorische en culturele verandering vraagt, waarbij eigenaarschap, samenwerking en het actief betrekken van verschillende afdelingen cruciaal zijn voor succes.

A1.1.2 Provincie Utrecht

Op basis van het interview met de provincie Utrecht ontstaat een beeld van een organisatie met hoge ambities op het gebied van circulair inkopen, maar waar de vertaling naar de praktijk nog in ontwikkeling

is. Circulariteit is opgenomen in de middellangetermijnstrategie (2025–2035) en maakt onderdeel uit van bredere beleidsdoelen rondom een circulaire samenleving. Hoewel er geen formele, eenduidige definitie van circulair inkopen wordt gehanteerd, is het thema duidelijk verankerd in beleid en wordt het actief gestimuleerd binnen de organisatie. De provincie positioneert zich daarbij als een ambitieuze speler en zelfs koploper op dit thema, met specifieke focusthema's zoals bouw, gebiedsontwikkeling (GTH), bedrijfsvoering en de eigen inkoop.

De provincie Utrecht heeft een duidelijke structuur ingericht om circulair inkopen te ondersteunen. Een belangrijke rol is weggelegd voor het MVOI-expertteam. Dit team is sinds 2025 actief en bestaat uit specialisten, onder andere op het gebied van circulariteit en klimaat. Dit team fungeert als inhoudelijke adviseur en wordt verplicht betrokken bij aanbestedingen boven een bepaalde drempel (ongeveer €50.000). Daarnaast heeft elke afdeling een eigen inkoper die het proces begeleidt, waardoor er een combinatie ontstaat van decentrale uitvoering en centrale expertise. Deze werkwijze wordt gezien als een belangrijke succesfactor, omdat het helpt om kennis te borgen en circulaire overwegingen structureel onder de aandacht te brengen.

Tegelijkertijd blijkt uit het interview dat circulariteit in de praktijk vaak laat in het proces wordt meegenomen, soms pas nadat de aanbestedingsstrategie al is opgesteld. Ook hebben veel aanbestedingen betrekking hebben op diensten, waar circulaire criteria minder direct toepasbaar zijn dan bij fysieke producten of materialen. Dit maakt het lastig om circulariteit consequent en concreet toe te passen. Daarnaast ontbreekt het nog aan een uitgewerkt kader of uniforme werkwijze voor het meten van circulariteit, wat het sturen op resultaten bemoeilijkt.

De provincie heeft recent een monitoringsspecialist aangesteld en er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van tools en methodieken, maar een volledig uitgekristalliseerd systeem voor het monitoren van circulariteit is er nog niet. Wel wordt het belang van inzicht sterk benadrukt: het kunnen rapporteren over gebruikte materialen en het zichtbaar maken van impact wordt gezien als een belangrijke volgende stap om beter te kunnen sturen en leren. Zonder dit inzicht blijft het lastig om prioriteiten te stellen en het gesprek binnen de organisatie te voeren.

Een belangrijk spanningsveld dat naar voren komt, is dat circulaire ambities in de praktijk soms ondergeschikt raken aan andere doelstellingen, zoals budget, planning of risicobeheersing. Dit maakt dat de uitvoering achterblijft bij de beleidsmatige ambitie. Tegelijkertijd wordt erkend dat impact maken niet altijd grootschalig hoeft te zijn: juist bij kleinere aanbestedingen liggen kansen om stappen te zetten en ervaring op te doen. De provincie benadrukt daarom het belang van pragmatisch handelen: “gewoon beginnen” en gaandeweg leren en verbeteren.

De belangrijkste lessen uit het interview zijn dat een sterke organisatorische inbedding, zoals een MVOI-expertteam, helpt om circulair inkopen te structureren en te stimuleren, maar dat dit alleen effectief is als circulariteit ook vroegtijdig in het proces wordt meegenomen. Daarnaast is het ontwikkelen van meetbare indicatoren en monitoring essentieel om van ambitie naar daadwerkelijke impact te komen. Tot slot blijkt dat het creëren van inzicht in materiaalgebruik en het koppelen van circulariteit aan concrete handelingsperspectieven cruciaal is om het onderwerp verder te brengen binnen de organisatie.

A1.1.3 Provincie Noord-Brabant

Op basis van het interview met de provincie Noord-Brabant ontstaat het beeld van een organisatie die actief bezig is met circulair inkopen, maar waarin de verdere concretisering en eenduidigheid nog in ontwikkeling zijn. Circulariteit maakt onderdeel uit van bredere duurzaamheidsdoelstellingen en wordt onder andere meegenomen via instrumenten zoals het ambitieweb, waarin per project wordt gekeken naar kansen, ambitieniveaus en beschikbare ruimte (bijvoorbeeld budget voor biobased toepassingen).

Tegelijkertijd ontbreekt een eenduidige, formele definitie van circulair inkopen. Dit maakt het lastig om consistent te sturen en resultaten goed te vergelijken.

De provincie hanteert in aanbestedingen verschillende ambitieniveaus (basis, significant en ambitieus), waarbij duurzaamheid een substantieel onderdeel vormt van de gunningscriteria. In veel gevallen wordt ongeveer 60% van de beoordeling gebaseerd op kwaliteit, waarvan een aanzienlijk deel gereserveerd is voor duurzaamheid, inclusief MKI en circulaire aspecten. Instrumenten zoals fictieve kortingen worden ingezet om duurzame oplossingen aantrekkelijker te maken. In de praktijk blijkt echter dat de exacte invulling en weging van circulariteit nog niet altijd scherp is, en dat keuzes (bijvoorbeeld tussen levensduurverlenging en biobased materialen) lastig tegen elkaar af te wegen zijn.

Organisatorisch is circulariteit belegd via verschillende rollen en overlegstructuren. Zo speelt de themabeheerder circulariteit een aanjagende en verbindende rol, gericht op het stimuleren dat anderen binnen de organisatie circulariteit daadwerkelijk meenemen. Daarnaast zijn er belangrijke samenwerkingsstructuren zoals DIAM (Duurzaam Innovatief Asset Management) en INDUSA, waarin zowel intern als met de markt wordt samengewerkt. INDUSA wordt als waardevol gezien vanwege de directe en open dialoog met marktpartijen, waardoor beter inzicht ontstaat in wat haalbaar is en waar knelpunten liggen. Deze korte lijnen en samenwerking (intern ene extern) worden als belangrijke succesfactoren benoemd.

In de praktijk wordt circulariteit zowel in projecten als in beheer- en onderhoudsopgaven meegenomen, bijvoorbeeld via ambitiewebsessies en door ruimte te laten voor innovatie in contracten. Een concreet voorbeeld is de focus op asfalt, waar al een hoog percentage hergebruik wordt gerealiseerd (meer dan 60%), wat een significant effect heeft gezien het grote aandeel van asfalt in de werkzaamheden. Tegelijkertijd blijkt dat circulariteit in bredere zin nog niet altijd voldoende is uitgewerkt en daardoor in sommige gevallen als eerste van tafel kan verdwijnen, bijvoorbeeld onder druk van andere prioriteiten zoals kosten of planning.

Op het gebied van monitoring en sturing zijn stappen gezet, maar blijven er belangrijke uitdagingen. Hoewel bepaalde stromen, zoals asfalt, goed worden bijgehouden en opleverdossiers inzicht geven, ontbreekt een integraal en eenduidig monitoringssysteem voor circulariteit.

De belangrijkste lessen uit het interview zijn dat het essentieel is om circulariteit verder te concretiseren en meetbaar te maken, zodat er beter gestuurd en geadviseerd kan worden. Daarnaast blijkt dat sterke samenwerking, zowel intern als met de markt, cruciaal is om vooruitgang te boeken. Het vroegtijdig meenemen van circulariteit in projecten via instrumenten zoals het ambitieweb werkt goed, maar vraagt om verdere doorontwikkeling en consistentie. Tot slot wordt het belang benadrukt van dataverzameling en monitoring: meer inzicht in materiaalstromen en prestaties is nodig om circulariteit structureel te verankeren en om onderbouwde keuzes te kunnen maken binnen aanbestedingen en beheer.

A1.1.4 Provincie Zeeland

Op basis van het interview met de provincie Zeeland ontstaat het beeld van een organisatie die al relatief ver gevorderd is op het gebied van maatschappelijk verantwoord en circulair inkopen, en zich positioneert als koploper, ook in Europees perspectief. Sinds ongeveer 2013 is de provincie actief bezig met duurzaam inkopen, waarbij circulariteit onderdeel is van een bredere MVOI-aanpak. In tegenstelling tot sommige andere provincies is circulariteit niet zozeer expliciet vastgelegd in een afzonderlijk inkoopbeleid, maar eerder geïntegreerd in een dynamischer MVOI-plan en bijbehorende duurzaamheidsparagrafen. Deze worden jaarlijks geactualiseerd en gekoppeld aan de begroting en rapportages, waardoor er een sterke verbinding ontstaat tussen beleidsdoelen en verantwoording.

Een onderscheidend element in Zeeland is de sterke focus op monitoring en effectmeting. Via een speciaal MVOI-platform wordt de impact van aanbestedingen inzichtelijk gemaakt, onder andere met behulp van indicatoren en (deels) AI-ondersteunde analyses. Daarnaast wordt de systematiek continu doorontwikkeld, bijvoorbeeld in samenwerking met studenten. De provincie stelt vooraf doelen en rapporteert hier ook actief op in jaarstukken, wat bijdraagt aan transparantie en sturing. Dit maakt het mogelijk om niet alleen ambities uit te spreken, maar ook daadwerkelijk inzicht te krijgen in de gerealiseerde impact. Tegelijkertijd wordt erkend dat monitoring ook afhankelijk is van input van marktpartijen, wat een aandachtspunt blijft voor de betrouwbaarheid en volledigheid van data.

Organisatorisch is circulair inkopen ingebed in zowel processen als governance. Zo wordt gewerkt met een tenderstartformulier waarin al in een vroeg stadium aandacht moet worden besteed aan duurzaamheidsthema's zoals CO₂-reductie. Ook is er een zogeheten "changemaker"-structuur ingericht, waarin inkopers, duurzaamheidsspecialisten en inhoudelijke experts samenwerken aan aanbestedingen, met name bij grotere en complexere projecten. Voor dergelijke projecten zijn er handboeken beschikbaar waarin duurzaamheid expliciet is opgenomen, en het meenemen hiervan aan de voorkant van het proces verplicht is gesteld. Dit helpt om te voorkomen dat duurzaamheid, en daarmee ook circulariteit, pas later in het proces aan bod komt.

In de praktijk ligt de nadruk sterk op thema's waar de grootste impact te behalen is, zoals infrastructuur en bouwprojecten, met name op het gebied van CO₂-reductie. Circulariteit speelt daarnaast ook een rol binnen de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd blijkt dat de verdere concretisering van circulariteit nog vragen oproept, bijvoorbeeld rondom definities (wat valt wel of niet onder biobased) en welke indicatoren het meest geschikt zijn om te monitoren (zoals materiaalgebruik of losmaakbaarheid). Hierdoor is er nog ruimte voor verdere aanscherping en standaardisatie.

Wat goed werkt binnen de provincie Zeeland is de combinatie van vroege borging in het proces, duidelijke verantwoordingsstructuren en een sterke focus op meten en rapporteren. De aanpak "pas toe of leg uit" zorgt daarnaast voor een zekere mate van verplichting, terwijl er tegelijkertijd ruimte blijft voor maatwerk. Belangrijke lessen zijn dat het expliciet maken van duurzaamheid in begrotingen en rapportages helpt om het onderwerp bestuurlijk te verankeren, en dat het ontwikkelen van een robuust monitoringssysteem essentieel is om van ambitie naar aantoonbare impact te komen. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om keuzes te maken in wat je meet en hoe je dat doet, en om de samenwerking met marktpartijen goed te organiseren zodat de benodigde data ook daadwerkelijk beschikbaar komt.