



CIRCULAIR INKOPEN

Een onderzoek naar de knelpunten bij de
aanbesteding van circulaire overheidsopdrachten

A.L. Appelman en E. van Bergen



Circulair inkopen

Een onderzoek naar de knelpunten bij de aanbesteding van circulaire overheidsopdrachten

A.L. Appelman en E. van Bergen



Inhoud

Inleiding	5
Deel 1 Wat is circulair aanbesteden	6
Deel 2 Welke ruimte biedt het aanbestedingsrecht?	8
2.1 Marktconsultatie	8
2.2 Selectie- en gunningsfase	9
2.2.1 Geschiktheidseisen	9
2.2.2 Technische specificaties	10
2.2.3 Bijzondere voorwaarden	10
2.2.4 Gunningscriteria	11
2.2.5 Keurmerken	13
2.3 Alternatieve aanbestedingsprocedures	14
2.3.1 Concurrentiegerichte dialoog	14
2.3.2 Innovatiepartnerschap	16
2.4 Conclusie	16
Deel 3: Wat zijn de knelpunten?	18
3.1 Kostenoverwegingen	18
3.2 Tekort aan bewustzijn en kennis	19
3.3 Gebrek aan dialoog tussen overheid en markt	20
3.4 Conclusie	20
Deel 4 Welke oplossingen zijn mogelijk?	22
4.1 Gebrek aan kennis en ervaring	22
4.2 Aanbestedende diensten maken te weinig budget beschikbaar	24
4.3 Verplicht circulariteit tot uiting laten komen bij inkoopprocessen	24
4.4 Dialoog aangaan met de markt en met andere aanbestedende diensten	25
4.5 Selectie op basis van duurzaam ondernemen	26
Conclusies en aanbevelingen	27



Inleiding

De huidige economie wordt gekenmerkt door een lineair gebruik van grondstoffen. Dat houdt in dat de gewonnen grondstoffen uiteindelijk eindigen als afval. Een groeiende wereldbevolking en een toenemend welvaartsniveau maakt dat deze manier van produceren en consumeren niet houdbaar is. Het leidt tot verlies aan biodiversiteit, grondstofuitputting en klimaatverandering.¹ Het besef dat een fundamenteel andere omgang met grondstoffen noodzakelijk is, heeft geleid tot het Rijksbrede programma Circulaire Economie, waarin het toenmalige kabinet als doel heeft gesteld om vóór 2050 een volledig circulaire economie te realiseren.² Dit houdt in dat in 2050 grondstoffen duurzaam worden gewonnen en efficiënt worden ingezet, schadelijke emissies worden vermeden en verdere aantasting van de leefomgeving wordt voorkomen.³

Circulair inkopen kan hier een belangrijke rol in spelen. Overheidsopdrachtgevers vertegenwoordigen met hun inkoopvolume een groot deel van de Nederlandse markt en zijn daardoor in de positie om met hun inkoopgedrag de circulaire economie te stimuleren. Bovendien kan een circulair inkoopproces van overheidsopdrachtgevers als voorbeeld dienen voor het bedrijfsleven. Veel overheidsopdrachtgevers hebben op dit vlak al initiatief genomen. Vereniging Circulair Friesland en MKB Regio Zwolle hebben DeHaan Advocaten en Notarissen gevraagd om te onderzoeken wat de stand van zaken is wat betreft circulair inkopen/aanbesteden in de provincie Friesland en de regio Groot Zwolle. Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de juridische en praktische knelpunten op het gebied van circulair aanbesteden. Daarbij zullen we waar mogelijk ook de duurzaamheidsaspecten meenemen. Aan dit onderzoek hebben daarnaast leden van Nevi en IPNN deelgenomen.

Dit onderzoek bestaat uit vier delen. In het eerste deel zullen de begrippen ‘circulaire economie’ en ‘circulair inkopen’ worden gedefinieerd, waarbij tevens de bijzonderheden van een circulair inkoopproces ten opzichte van een ‘gewoon’ of ‘lineair’ inkoopproces worden benoemd. In het tweede deel staat de juridische kant van de aanbesteding centraal. De vraag in dit verband is welke mogelijkheden het aanbestedingsrecht biedt om aspecten met betrekking tot circulariteit uit te vragen en welke problemen hierbij kunnen ontstaan. In het derde deel wordt verslag gedaan van het onderzoek dat met behulp van enquêtes, interviews en presentaties/discussies uitgevoerd is naar welke juridische en praktische knelpunten overheidsopdrachtgevers en het bedrijfsleven tegen aanlopen bij circulaire aanbestedingen. In het vierde deel worden mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten aangedragen.

¹ SER, Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen, p. 31.

² Rijksbreed Programma Circulaire Economie, p. 8.

³ Rijksbreed Programma Circulaire Economie, p. 7.

Deel 1 Wat is circulair aanbesteden

Het begrip ‘circulaire economie’ kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. In de eerste plaats kan worden gedacht aan recycling: het omzetten van gebruikte materialen in nieuwe producten. Ook kan worden gedacht aan het verminderen van grondstofgebruik, bijvoorbeeld door in de ontwerpfase van een product te zoeken naar manieren om het grondstofgebruik te minimaliseren of de levensduur van de producten te verlengen. Daarnaast is het met het oog op klimaatverandering van belang om ook rekening te houden met het verminderen van schadelijke emissies, met name de uitstoot van CO₂. Hoewel dit strikt genomen geen onderdeel is van circulariteit is het wel een rechtstreeks gevolg van het feit dat minder primaire grondstoffen hoeven te worden gewonnen of geproduceerd. Dat is dus een mooi neveneffect. Deze aspecten komen tot uitdrukking in de volgende definitie, die ook in het vervolg van dit onderzoek zal worden gehanteerd: *‘Een circulaire economie is een economisch systeem, waarin het gebruik en verbruik van materialen wordt geminimaliseerd en waarde-behoud wordt gemaximaliseerd, zonder daarbij de natuurlijke leefomgeving of de integriteit van de maatschappij te belemmeren.’*⁴

Circulair inkopen houdt in dat het inkoopproces zich (mede) richt op verantwoord grondstofgebruik en kan als volgt worden gedefinieerd: *‘Circulair inkopen is de inkoop van een levering, dienst of een werk, waarbij rekening is gehouden met circulair-technische aspecten, onderhoud en hergebruik aan het einde van de levensduur.’*⁵ Deze definitie doet recht aan de verschillende manieren waarop verantwoord grondstofgebruik kan worden gerealiseerd. Dat kan namelijk door in de ontwerpfase aandacht te besteden aan technische aspecten zoals energieverbruik, maar ook door de ingekochte producten goed te onderhouden en hergebruik te stimuleren. Overigens moet worden bedacht dat een verantwoorde omgang met grondstoffen ook kan inhouden dat juist niet wordt ingekocht. Een goed voorbeeld van dit laatste is de werkwijze van Rijkswaterstaat bij de inkoop van nieuw kantoormeubilair, waarbij de vraag naar nieuw meubilair aanzienlijk kon worden beperkt door meubilair over te nemen van andere rijksoverheden.⁶

Circulair inkopen kent een aantal bijzonderheden ten opzichte van ‘normale’ inkoop. Ten eerste zijn circulaire producten en dienstverlening relatief nieuw, waardoor het aantal marktdeelnemers dat deze producten en diensten kan leveren beperkt is. In deze context kan het stellen van hoge eisen aan circulariteit ertoe leiden dat een deel van de marktdeelnemers niet kan of wil inschrijven op een opdracht. Het nastreven van circulariteit staat dan op gespannen voet met een ander doel van het aanbestedingsrecht: het beschermen van de marktwerking. Wij zullen hier bij de bespreking van de juridische aspecten nader op ingaan.

Een tweede bijzonderheid is dat opdrachtgevers doorgaans niet beschikken over een diepgaande kennis van of ervaring met circulariteit. Dit kan ertoe leiden dat aspecten met betrekking tot circulariteit niet of beperkt worden uitgevraagd.⁷ Ook is denkbaar dat de

⁴ Deze definitie is ontleend aan Croon, Oppen & De Vroe, *Circulair inkopen in 8 stappen*, p. 136.

⁵ Croon, Oppen & De Vroe, *Circulair inkopen in 8 stappen*, p. 136.

⁶ Rijkswaterstaat, *Geleerde lessen inkooptraject circulaire kantoorinrichting Rijkswaterstaat*, p. 5.

⁷ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR 2018/38*, p. 230. Een goed voorbeeld van een aanbesteding waarin circulariteit slechts beperkt werd uitgevraagd, is de aanbesteding van de bouw van rijkskantoor De Knoop in Utrecht door Rijkswaterstaat, waarbij inschrijvers meer punten konden verdienen naar mate zij een hoger niveau circulariteit konden bereiken. Alle inschrijvers bleken

opdrachtgever juist te hoge eisen stelt, waardoor eisen worden gesteld waar slechts een beperkt aantal ondernemingen aan kunnen voldoen. Marktpartijen kunnen daarentegen een betere inschatting maken van de mogelijke circulaire oplossingen. Zij worden momenteel echter onvoldoende uitgedaagd om deze kennis te delen.⁸ De Actieagenda Beter Aanbesteden raadt opdrachtgevers om die reden aan om, binnen de grenzen van het aanbestedingsrecht, in contact te treden met de markt.⁹ De nader te bespreken marktconsultatie, de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling en het innovatiepartnerschap bieden hier mogelijkheden voor.

Niet alleen de circulaire producten, maar ook het circulaire inkoopproces als zodanig is voor veel opdrachtgevers nieuw of beleid daarvoor is in ontwikkeling. Naast de meer inhoudelijke vragen over de opdracht, zal de opdrachtgever ook moeten vaststellen wat zijn doelstellingen op het gebied van circulariteit zijn en hoe hij het inkoopproces moet inrichten. Vanuit dit oogpunt kan het nuttig zijn om gebruik te maken van de kennis die andere opdrachtgevers hebben opgedaan. Zo blijkt uit de evaluatie van het inkooptraject voor circulair kantoormeubilair Rijkswaterstaat een groot aantal aandachtspunten.¹⁰ Door kennis te nemen van zulke evaluaties of door contact op te nemen met andere opdrachtgevers, kan de opdrachtgever leren van de successen en verbeterpunten van eerdere aanbestedingen van zichzelf of andere opdrachtgevers. Een andere manier voor opdrachtgevers om de benodigde kennis in huis te halen, is het inhuren van adviesbureaus. Er bestaat een scala aan adviesbureaus met expertise op het gebied van circulariteit en circulair inkopen. Het inwinnen van advies kan met name nuttig zijn voor opdrachtgevers die weinig tot geen ervaring hebben met circulariteit of circulair inkopen. De adviseurs kunnen de opdrachtgever helpen bij het formuleren van de ambities en het beleid op het gebied van circulariteit. Zoals Rijkswaterstaat aangeeft in haar evaluatie van het inkooptraject voor circulair kantoormeubilair, kunnen de keuzes en afwegingen die bij een aanbesteding horen, hierdoor makkelijker worden gemaakt.¹¹

echter in staat om het hoogste niveau te bereiken. Zie Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 234.

⁸ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 230.

⁹ Actieagenda Beter Aanbesteding, p. 17.

¹⁰ Rijkswaterstaat, Geleerde lessen inkooptraject circulaire kantoorinrichting Rijkswaterstaat.

¹¹ Rijkswaterstaat, Geleerde lessen inkooptraject circulaire kantoorinrichting Rijkswaterstaat, p. 6.

Deel 2 Welke ruimte biedt het aanbestedingsrecht?

Overheidsopdrachtgevers kunnen door circulair in te kopen een bijdrage leveren aan de transitie naar een circulaire economie. Zij zijn hierbij gebonden aan het Europese en nationale aanbestedingsrecht. Wij bespreken achtereenvolgend de marktconsultatie, de selectie- en gunningsfase en enkele alternatieve aanbestedingsprocedures, namelijk de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling en het innovatiepartnerschap. Uit deze bespreking blijkt dat het aanbestedingsrecht voldoende ruimte biedt voor het uitvragen van circulaire aspecten, maar ook dat er een aantal knelpunten/aandachtspunten bestaan die de aandacht van de opdrachtgever verdienen.

2.1 Marktconsultatie

Een van de manieren om kennis met betrekking tot circulariteit te verzamelen, is het houden van een marktconsultatie.¹² Dit houdt in dat de opdrachtgever voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure advies inwint bij deskundigen of marktpartijen. Het advies stelt de opdrachtgever in staat een inschatting te maken van de beschikbare oplossingen en het aantal marktpartijen dat bepaalde duurzaamheidsaspecten kan realiseren.¹³ Het aanbestedingsrecht schrijft ten aanzien van de marktconsultatie geen procedure voor, waardoor opdrachtgevers de vrijheid hebben om te beslissen hoe zij de interactie met marktpartijen vormgeven.¹⁴ Op grond van art. 2.51, eerste lid, Aanbestedingswet 2012 is echter wel vereist dat de marktconsultatie niet leidt tot vervalsing van de mededinging en geen aanleiding geeft tot schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie. Dat zal het geval zijn als een marktpartij door zijn deelname aan de marktconsultatie over meer kennis beschikt dan concurrerende ondernemingen. Art. 2.51, tweede lid, Aanbestedingswet 2012 vereist dat een opdrachtgever passende maatregelen neemt om deze vervalsing van de mededinging tegen te gaan. De informatie die voorafgaand aan de aanbesteding is uitgewisseld met marktpartijen, dient derhalve ook aan andere marktpartijen te worden verstrekt. De Gids Proportionaliteit stelt op dit punt dat door een accurate verslaglegging over de inhoud en het proces van de marktconsultatie en opname daarvan in de aanbestedingsstukken, de transparantie van de aanbesteding wordt gewaarborgd.¹⁵

Belangrijk aspect is daarbij wel dat aanbestedende diensten het gesprek met de markt moeten blijven aangaan. Niet alleen tijdens de marktconsultatie, maar ook op latere momenten moeten opdrachtgevers met de markt in gesprek blijven. Doel hiervan is dat er een voortdurende toetsing kan plaats vinden op bepaalde wensen/eisen wel door de markt gerealiseerd kunnen worden of dat de markt al veel meer kan realiseren dan dat de opdrachtgever voor ogen heeft. Op die manier kunnen beide kanten van het inkoopproces – opdrachtgever en opdrachtnemer- van elkaar leren, zodat er naar een optimum van circulariteit in het inkoopproces gestreefd kan worden.

¹² Een andere manier is de hieronder te bespreken concurrentiegerichte dialoog

¹³ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 232.

¹⁴ Handreiking Marktconsultatie, p. 8.

¹⁵ Gids Proportionaliteit, p. 14.

2.2 Selectie- en gunningsfase

De opdrachtgever dient zijn behoeftes ten aanzien van circulariteit te vertalen naar specifieke eisen en criteria. Aan de hand van deze eisen en criteria wordt vervolgens besloten welke inschrijver de opdracht gegund krijgt. De opdrachtgever kan gebruik maken van geschiktheidseisen, technische specificaties en bijzondere voorwaarden. Deze eisen hebben een *knock out*-karakter: als de inschrijver of zijn inschrijving niet aan deze eisen voldoet of kan voldoen wordt hij, dan wel zijn inschrijving van gunning uitgesloten. Daarnaast moet de opdrachtgever gunningscriteria formuleren. Aan de hand van deze criteria wordt uiteindelijk beoordeeld welke inschrijving het beste voldoet aan de behoeftes van de opdrachtgever. Steeds is van belang dat de criteria proportioneel zijn. Dit houdt in dat de opdrachtgever geen criteria mag stellen die niet in een redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Dat kan er namelijk toe leiden dat het aantal marktpartijen dat voor gunning in aanmerking komt, onnodig wordt beperkt en dat daarmee de beoogde marktwerking om tot een optimale circulaire oplossing te komen wordt bemoeilijkt.

2.2.1 Geschiktheidseisen

Het uitvoeren van een circulaire opdracht vraagt veelal om specifieke expertises en vaardigheden van de opdrachtnemer. Opdrachtgevers kunnen zich ervan verzekeren dat potentiële opdrachtnemers in staat zijn om de opdracht uit te voeren door het stellen van geschiktheidseisen met betrekking tot de financiële en economische draagkracht, technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid en beroepsbevoegdheid. In het kader van circulariteit is met name de technische bekwaamheid relevant.

Of inschrijvers voldoen aan de geschiktheidseisen wordt getoetst aan de hand van het door henzelf aan te leveren bewijsmateriaal. Zo kan bijvoorbeeld bij de aanbesteding voor een gebouw van inschrijvers worden verlangd dat zij aan de hand referenties van eerder uitgevoerde opdrachten aantonen dat zij over de benodigde ervaring beschikken.¹⁶ Ook kan de opdrachtgever eisen dat de inschrijvers aan bepaalde systemen of normen inzake milieubeheer voldoen.¹⁷ Indien een inschrijver niet voldoet aan de geschiktheidseisen, dient zijn inschrijving terzijde te worden gelegd. Geschiktheidseisen kunnen in een niet-openbare aanbestedingsprocedure ook als selectiecriteria worden gebruikt. In dat geval worden slechts de ondernemingen die aan de gestelde eisen voldoen uitgenodigd tot het doen van een inschrijving.¹⁸

De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat opdrachtgever voor het toetsen van technische bekwaamheid kerncompetenties vaststelt. Dit zijn competenties die essentieel zijn voor de uitvoering van de opdracht.¹⁹ Daarnaast raadt de Gids Proportionaliteit het gebruik van te veel of te specifieke geschiktheidseisen af, omdat dit kan leiden tot een onnodige beperking van het aantal ondernemingen dat voor gunning in aanmerking komt. Dat zal met name het geval zijn als de gevraagde producten of diensten relatief nieuw zijn en slechts een beperkt aantal ondernemingen over de gevraagde ervaring kan beschikken.²⁰ Om die reden is het verstandig om ook op het gebied van circulariteit, waar weinig ondernemingen de

¹⁶ Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 133.

¹⁷ Art. 2.97, eerste lid, Aanbestedingswet 2012.

¹⁸ Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 133.

¹⁹ Gids Proportionaliteit, voorschrift 3.5 F.

²⁰ Gids Proportionaliteit, voorschrift 3.5 F.

kans hebben gehad om ervaring op te bouwen en juist vernieuwende oplossingen nodig zijn om de doelstelling te behalen, terughoudend om te gaan met geschiktheidseisen. Geschiktheidseisen kijken naar hun aard namelijk naar het verleden en bieden weinig ruimte voor toekomstige ontwikkelingen. Beter is het dan om deze eisen los van aanbestedingen kenbaar te maken in het inkoopbeleid van de opdrachtgever, zodat ondernemingen weten aan welke eisen op het gebied van circulariteit zij moeten gaan voldoen, willen zij zaken doen met de betreffende opdrachtgever.

2.2.2 Technische specificaties

Een opdrachtgever kan circulaire aspecten in de aanbestedingsprocedure betrekken door ze op te nemen in de technische specificaties. Deze specificaties beschrijven de kenmerken waarover het voorwerp van de opdracht dan wel de gewenste oplossing dient te beschikken. Opdrachtgevers hebben de keuze om deze specificaties technisch dan wel functioneel te omschrijven. In het eerste geval beschrijft hij de technische kenmerken van de opdracht, waarbij ook naar wettelijke normen kan worden verwezen. In het tweede geval wordt het gewenste prestatieniveau van het gevraagde product, dienst of werk omschreven en wordt de technische invulling aan de inschrijver gelaten. PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, heeft per productgroep relevante milieucriteria geformuleerd. Voorbeelden van deze milieucriteria zijn eisen met betrekking tot gerecyclede verpakkingsmaterialen voor kantoorartikelen en de mogelijkheid van demontage van kantoormeubilair.²¹

De mogelijkheid om technische specificaties te formuleren, is op enkele punten begrensd. In de eerste plaats moeten de gevraagde specificaties proportioneel zijn: zij moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht en in verhouding staan tot de doelstellingen en waarde van de opdracht.²² Het is echter niet vereist dat de technische specificatie betrekking heeft op de opdracht als zodanig. De specificatie houdt ook voldoende verband met de opdracht als zij betrekking heeft op de omstandigheden waaronder de opdracht wordt verricht.²³ In de tweede plaats zijn specificaties die verwijzen naar een bepaald fabricaat, een bepaalde herkomst of een ander kenmerk waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of uitgesloten, slechts toegestaan voor zover het voorwerp van de opdracht dit rechtvaardigt.²⁴ Ook als een dergelijke specificatie gerechtvaardigd is, moet deze gepaard gaan met de woorden 'of gelijkwaardig.'²⁵

2.2.3 Bijzondere voorwaarden

Een andere wijze waarop circulariteit in de aanbestedingsprocedure kan worden meegenomen, is het opnemen van bijzondere (uitvoerings)voorwaarden. Dit zijn voorwaarden waar de onderneming die de opdracht gegund krijgt aan moet voldoen.²⁶ In tegenstelling tot de technische specificaties hebben bijzondere voorwaarden geen

²¹ Milieucriteria Kantoorartikelen, p. 4 en Milieucriteria Kantoormeubilair, p. 5.

²² Art. 2.75, tweede lid, Aanbestedingswet 2012.

²³ Vgl. Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 82.

²⁴ Art. 2.76, derde lid, Aanbestedingswet 2012.

²⁵ Art. 2.76, vierde lid, Aanbestedingswet 2012.

²⁶ Art. 2.80 Aanbestedingswet 2012.

betrekking op het voorwerp van de opdracht, maar op de omstandigheden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd.²⁷ Zij kunnen betrekking hebben op economische, innovatiegerelateerde, arbeidsgerelateerde, sociale of milieuoverwegingen. Door gebruik te maken van bijzondere voorwaarden, kunnen opdrachtgevers eisen stellen aan het grondstofgebruik door de onderneming die de opdracht uitvoert. Een voorbeeld van een bijzondere voorwaarde is de verplichting om verpakkingsmateriaal te recyclen.²⁸ Ook de bijzondere uitvoeringsvoorwaarden moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht. Voorwaarden die betrekking hebben op algemeen ondernemingsbeleid houden geen direct verband met de opdracht en zijn om die reden niet toegestaan.²⁹ Of aan deze voorwaarden is voldaan, wordt getoetst op het moment van uitvoering van de opdracht.³⁰ Als op voorhand voldoende concrete aanwijzingen bestaan dat een inschrijver niet aan deze voorwaarden kan voldoen, dient deze echter te worden uitgesloten van de gunning.³¹

2.2.4 Gunningscriteria

De uiteindelijke beoordeling van de inschrijving vindt plaats aan de hand van de gunningscriteria. Hierbij gaat het om de vraag welke inschrijving het beste voldoet aan de gestelde eisen.³² Opdrachtgevers kunnen gebruik maken van één van de volgende gunningscriteria: i) de beste prijs-kwaliteitverhouding, ii) de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten of iii) de laagste prijs.³³ Uitgangspunt is dat de opdracht wordt gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Als de opdrachtgever de opdracht wil gunnen op basis van de laagste kosten of laagste prijs, dient hij dat in de aanbestedingsstukken te motiveren.³⁴

De gunning op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding is het meest geschikt om circulaire aspecten bij de aanbesteding te betrekken. Een opdrachtgever die de beste prijs-kwaliteitverhouding als gunningscriteria hanteert, maakt in de aankondiging van de overheidsopdracht bekend welke subcriteria hij stelt met het oog op de toepassing van dit criterium.³⁵ Vervolgens kent de opdrachtgever een wegingsfactor toe aan de gunningscriteria. De Aanbestedingswet staat uitdrukkelijk toe dat milieu- en innovatieve kenmerken als kwaliteitscriteria worden gebruikt.³⁶ De subcriteria dienen voldoende verband te houden met de opdracht. Daarvoor is niet vereist dat het criterium een materiële eigenschap van het product betreft. Het criterium mag ook betrekking hebben op de productie- en recyclingfase van het product.³⁷ Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) geoordeeld dat een criterium met betrekking tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen voldoende verband houdt met de opdracht.³⁸ Eisen die betrekking

²⁷ Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 132.

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 62.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 62.

³⁰ Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 133.

³¹ Hof Amsterdam, 8 april 2014, *JAAN* 2014/89, r.o. 3.8 en Hof Den Haag, 13 september 2016, *JAAN* 2016/225, r.o. 15.

³² Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 133.

³³ Art. 2.114, tweede lid, Aanbestedingswet 2012.

³⁴ Art. 2.114, vierde lid, Aanbestedingswet 2012.

³⁵ Art. 2.115, tweede lid, Aanbestedingswet 2012.

³⁶ Art. 2.115, tweede lid, onder e, Aanbestedingswet 2012.

³⁷ Art. 2.115, derde lid, Aanbestedingswet 2012.

³⁸ HvJ EU, 4 december 2003, C-448/01 (*Wienstrom*), r.o. 34

hebben op het algemene milieubeleid hebben geen relatie met het gevraagde product en zijn om die reden niet toegestaan.³⁹

Het betrekken van circulariteit in gunningscriteria brengt enkele specifieke problemen met zich. Aangezien circulariteit vaak vraagt om het gebruik van nieuwe producten en werkwijzen waar slechts een beperkt aantal ondernemingen over beschikt, bestaat het risico dat de mededinging wordt beperkt. Het gebruik van gunningscriteria mag er namelijk niet toe leiden dat de mededinging wordt beperkt doordat slechts een beperkt aantal ondernemingen een reële kans maakt op gunning.⁴⁰ In het *Finse Bussen*-arrest stond de vraag centraal of een gunningscriterium waarbij extra punten werden toegekend voor het gebruik van milieuvriendelijke bussen toelaatbaar was. Er was namelijk maar één onderneming die aan dit criterium kon voldoen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie achtte het criterium toch toelaatbaar, mede gelet op de omstandigheid dat op basis van andere criteria ook extra punten te verdienen waren.⁴¹ Een marktconsultatie kan in dit kader de opdrachtgever in staat stellen om realistische eisen te formuleren waar een wezenlijk gedeelte van de markt aan kan voldoen.

De gunningscriteria moeten voldoende begrijpelijk zijn en toetsing van de gunningsbeslissing mogelijk maken.⁴² Het gebruik van gunningscriteria met betrekking tot circulariteit kan op dit punt tot problemen leiden. Een begrip zoals circulariteit is namelijk veelomvattend. Het kan zien op de beperking van de benodigde grondstoffen, maar ook op de recyclebaarheid van gebruikte producten. Ook een reductie van schadelijke emissies kan onder het brede begrip circulariteit worden begrepen. Om te waarborgen dat geen onduidelijkheden of misverstanden ontstaan over de gunningscriteria en de gunningsbeslissing, is het van belang dat de opdrachtgever duidelijk aangeeft aan de hand van welke aspecten hij de circulariteit van de inschrijving beoordeelt.⁴³ Eisen met betrekking tot circulariteit zullen dus nader moeten worden uitgewerkt in eisen met betrekking tot, bijvoorbeeld, grondstofbeperking of recyclebaarheid. Belangrijk is dat deze beschrijving enerzijds de behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver in staat moet stellen te doorgronden wat er van hem verwacht wordt en op welke wijze zijn inschrijving beoordeeld gaat worden en anderzijds de rechter naderhand in staat moet stellen te controleren of de beoordeling is uitgevoerd conform de vooraf bekendgemaakte beoordelingsmethodiek.⁴⁴

Het gebruik van gunningscriteria heeft – althans voor wat circulariteit betreft – de voorkeur boven het gebruik van technische specificaties, bijzondere voorwaarden en geschiktheidseisen. Hier zijn twee redenen voor te noemen. Ten eerste moedigt het gebruik van subcriteria inschrijvers aan om verder te gaan dan de gestelde eisen. Een inschrijver die de opdracht ‘duurzamer’ kan uitvoeren, bijvoorbeeld door met meer recyclebaar materiaal te werken, zal hoger worden gewaardeerd dan een inschrijver die slechts een gering gedeelte van de opdracht circulair kan uitvoeren. Inschrijvers hebben dus een prikkel om met nieuwere en betere circulaire oplossingen te komen.⁴⁵ Technische specificaties,

³⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 82.

⁴⁰ Art. 2.113a, eerste lid, Aanbestedingswet 2012. Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 134.

⁴¹ HvJ EU, 17 september 2002, C-513/99 (*Finse Bussen*), r.o. 83.

⁴² Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 134.

⁴³ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 232.

⁴⁴ HvJ EU, 29 april 2004, C-496/99 P (*Succhi di Frutta*), r.o. 111.

⁴⁵ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 231.

bijzondere voorwaarden en geschiktheidseisen zijn slechts minimumeisen, waardoor de zojuist genoemde prikkel om beter te presteren op het gebied van duurzaamheid afwezig is. Een opdrachtnemer zal namelijk niet beter scoren door meer dan de minimumeisen aan te bieden, in tegenstelling tot wanneer deze meerwaarde bij een van de gunningscriteria tot uiting komt. Ten tweede is het gebruik van subcriteria doorgaans meer in lijn met het proportionaliteitsbeginsel dan het gebruik van technische specificaties, bijzondere voorwaarden en geschiktheidseisen. De drie laatstgenoemde eisen hebben namelijk een *knock out*-karakter, waardoor de mogelijkheid bestaat dat een groot aantal ondernemingen onnodig van gunning wordt uitgesloten. Zoals in het kader van de geschiktheidseisen al is opgemerkt, is dit met name een risico waar het relatief nieuwe producten en diensten betreft. Weinig aanbieders kunnen dan aan de gestelde eisen voldoen.

Belangrijk is het om hierbij niet uit het oog te verliezen dat gunningscriteria niet alleen een voldoende verband moeten hebben met het voorwerp van de opdracht, maar ook dat zij objectief meetbaar en bepaalbaar zijn, zodat een zo objectief mogelijke beoordeling naderhand kan plaats vinden. Gunningcriteria die te subjectief zijn, zijn ongeschikt als gunningscriterium. Zij geven de aanbestedende dienst namelijk te veel vrijheid om de uitkomst van een aanbesteding op oneigenlijke gronden of persoonlijke voorkeuren naar haar hand te zetten.

Een andere manier om aspecten met betrekking tot circulariteit uit te vragen is gunning op basis van levenscycluskosten. Onder levenscycluskosten worden alle kosten binnen de levenscyclus van de opdracht verstaan. Dit zijn enerzijds kosten die de opdrachtgever zelf draagt, zoals ontwikkelingskosten, onderhoudskosten en kosten met betrekking tot sloop en/of hergebruik. Anderzijds zijn dit kosten met betrekking tot externe milieueffecten zoals verontreiniging door de productie van het product of door het product zelf, mits deze in geld uitgedrukt en gecontroleerd kunnen worden.⁴⁶ Tot op heden zijn er echter weinig methoden vastgesteld op basis waarvan de kosten van externe milieueffecten kunnen worden berekend. In de wetsgeschiedenis worden aanbestedende diensten aangeraden deze in samenspraak met het bedrijfsleven en/of brancheorganisaties te ontwikkelen.⁴⁷ Gelet op de tijd en kosten die met deze samenspraak gemoeid gaan en het feit dat bij gunning op basis van prijs-kwaliteitverhouding ook voorwaarden kunnen worden gesteld aan de gehele levenscyclus, is het de vraag of veel gebruik zal worden gemaakt van gunning op basis van levenscycluskosten.⁴⁸

2.2.5 Keurmerken

Er bestaat een aanzienlijk aantal keurmerken met betrekking tot duurzaamheid en circulariteit. Het bekendste keurmerk op het gebied van circulariteit is wel het cradle to cradle (C2C) keurmerk.⁴⁹ Daarnaast zijn er nog vele product specifieke keurmerken.⁵⁰ Het gebruik van een keurmerk is vaak eenvoudiger dan het uitwerken van specifieke vereisten. De opdrachtgever is minder tijd kwijt aan het uitwerken van de vereisten en de inschrijver die al over het keurmerk beschikt kan gemakkelijk aantonen dat zijn inschrijving aan de wensen voldoet. Voor ondernemingen die niet over het keurmerk beschikken, kan een

⁴⁶ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 232.

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 85.

⁴⁸ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 233.

⁴⁹ Home - Cradle to Cradle Products Innovation Institute (c2ccertified.org)

⁵⁰ Een overzicht hiervan is te vinden via www.keurmerkenwijzer.nl

dergelijke werkwijze echter een belemmering vormen, omdat het verkrijgen van een keurmerk hoge kosten met zich kan brengen. Een ander nadeel is dat innovatieve oplossingen die niet over een keurmerk beschikken buiten beschouwing worden gelaten.⁵¹

Het aanbestedingsrecht staat toe dat in de technische specificaties, gunningscriteria of contractvoorwaarden een keurmerk wordt geëist. Hiervoor gelden strikte regels.⁵² Ten eerste worden eisen gesteld aan het keurmerk als zodanig. Deze moet controleerbaar, niet-discriminerend, transparant en betrouwbaar zijn. Uiteraard moet het keurmerk ook zijn vastgesteld door een derde partij waarop de onderneming die het keurmerk aanvraagt geen beslissende invloed kan uitoefenen. Ten tweede moeten de keurmerkeisen verband houden met de opdracht en geschikt zijn om de kenmerken van de opdracht te omschrijven. Een opdrachtgever mag geen keurmerk eisen waarvan slechts een gedeelte van de onderliggende eisen verband houdt met het voorwerp van de opdracht. Het is wel toegestaan om in dergelijke gevallen in de technische specificaties te verwijzen naar de keurmerkeisen die wel verband houden met de opdracht.⁵³ Ten slotte dient het voor een inschrijver mogelijk te zijn om aan de hand van een gelijkwaardig keurmerk te bewijzen dat de inschrijving aan de gestelde eisen voldoet. Een inschrijver die niet tijdig over het gevraagde of een gelijkwaardig keurmerk kan beschikken, mag aan de hand van andere middelen, bijvoorbeeld een technisch rapport, bewijzen dat zijn inschrijving voldoet aan de keurmerkeisen.

2.3 Alternatieve aanbestedingsprocedures

Opdrachtgevers hebben de keuze uit verschillende aanbestedingsprocedures. Voor opdrachten boven de Europese drempelwaarde is het uitgangspunt dat de opdrachtgever gebruik maakt van de openbare of niet-openbare aanbestedingsprocedures. Deze standaardprocedures zijn met name geschikt voor aanbestedingen waarin de opdrachtgever de opdracht en de daaraan te stellen eisen duidelijk voor ogen heeft.⁵⁴ Dat is bij circulaire opdrachten niet altijd het geval. Vaker zal de opdrachtgever de ambitie hebben om de betreffende opdracht zo duurzaam mogelijk uit te laten voeren, maar nog geen uitgekristalliseerd beeld hebben van de concrete uitwerking hiervan. Het formuleren van zinvolle criteria is dan lastig.⁵⁵ In een dergelijke situatie zijn kan de opdrachtgever besluiten om de procedure van de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling of het innovatiepartnerschap te volgen. Deze alternatieve procedures bieden de mogelijkheid om met marktpartijen na te denken over nieuwe oplossingen.⁵⁶

2.3.1 Concurrentiegerichte dialoog en mededingingsprocedure met onderhandeling

Zoals reeds is opgemerkt is het van belang dat een opdrachtgever de benodigde kennis vergaart over circulariteit. Dat stelt hem in staat realistische eisen te stellen en gelijktijdig de potentie van marktpartijen op het gebied van circulariteit voldoende te benutten. Een

⁵¹ Petiet & Verwilt, *Bb* 2018/36, p. 132.

⁵² Art. 2.78a Aanbestedingswet 2012.

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 58-59.

⁵⁴ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 230.

⁵⁵ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 230.

⁵⁶ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 231.

middel om dergelijke kennis te vergaren is de hiervoor besproken marktconsultatie; een ander is de hier te bespreken concurrentiegerichte dialoog en de mededingingsprocedure met onderhandeling. De beide procedures kennen sinds de laatste wijziging van de Aanbestedingswet dezelfde toepassingsgronden⁵⁷ en dezelfde opzet qua procedure, zodat in het hiernavolgende enkel nog over de concurrentiegerichte dialoog gesproken zal worden.

De wijze van uitvragen van de concurrentiegerichte dialoog verschilt van die van de openbare of niet-openbare aanbestedingsprocedure. In de laatstgenoemde procedures stelt de opdrachtgever de criteria vast waar de inschrijving aan moet voldoen; in de concurrentiegerichte dialoog zijn het daarentegen de opdrachtnemers die oplossingen aandragen voor problemen van de opdrachtgever. De opdrachtgever kan samen met de opdrachtnemers de oplossingen nader uitwerken en vervolgens bepalen welke oplossing het beste in zijn behoeftes voorziet.

De concurrentiegerichte dialoog was oorspronkelijk slechts toegestaan als sprake was van een 'bijzonder complexe opdracht' en werd dan ook weinig toegepast.⁵⁸ Met inwerkingtreding van de Richtlijn 2014/24/EU is deze eis komen te vervallen, waardoor opdrachtgevers meer ruimte kregen om van deze procedure gebruik te maken. De gevallen waarin een opdrachtgever mag kiezen voor een concurrentiegerichte dialoog zijn echter nog steeds beperkt. Art. 2.28, eerste lid, Aanbestedingswet 2012 geeft aan wanneer het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog is toegestaan. In het kader van circulariteit is met name van belang om op te merken dat procedure is toegestaan als niet in de behoeftes van de opdrachtgever kan worden voorzien zonder aanpassingen van bestaande oplossingen. De wetsgeschiedenis erkent uitdrukkelijk dat dit het geval kan zijn bij hoge duurzaamheidsambities. De aanpassing moet echter wel aanzienlijk zijn.⁵⁹ Uit overweging 42 en 43 Richtlijn 2014/24/EU blijkt dat de Uniewetgever hierbij met name complexe werken, diensten en leveringen die gepaard gaan met de nodige ontwerpactiviteiten voor ogen heeft gehad. De concurrentiegerichte dialoog is dus niet toegestaan bij standaardopdrachten die door veel verschillende ondernemingen kunnen worden verricht.⁶⁰

De concurrentiegerichte dialoog stimuleert opdrachtnemers om mee te denken met de opdrachtgever, wat de concurrentiegerichte dialoog met uitstekend geschikt maakt om tot innovatieve oplossingen te komen.⁶¹ De keerzijde is dat een concurrentiegerichte dialoog meer tijd in beslag neemt dan 'gewone' aanbestedingsprocedures. De procedure kent doorgaans een langere doorlooptijd en het overleg met de marktpartijen en de daaropvolgende verslaglegging kost vaak veel tijd.⁶² Vanuit dat oogpunt is het begrijpelijk dat een opdrachtgever kiest voor de gebruikelijke aanbestedingsprocedures, al dan niet aangevuld met een marktconsultatie.

⁵⁷ Art. 2.30, lid 1 Aanbestedingswet 2012 jo. Art. 2.28, lid 1 Aanbestedingswet 2012.

⁵⁸ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 231.

⁵⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 43.

⁶⁰ Richtlijn 2014/24/EU, considerans 42-43.

⁶¹ Terlien & Santurio Gonzalez, *BR* 2018/38, p. 231.

⁶² Gids Proportionaliteit, p. 33.

2.3.2 Innovatiepartnerschap

Circulariteit vraagt veelal om vernieuwende oplossingen. Dat kunnen aanpassingen zijn van bestaande producten, zoals het mogelijk maken van demontage van kantoormeubilair, maar ook geheel nieuwe werkwijzen. Een voorbeeld van dit laatste is de ontwikkeling van een circulaire plasticfabriek in Almere. De gemeente Almere constateerde dat ongeveer de helft van het ingezamelde plastic niet werd gerecycled, terwijl dit wel mogelijk was door omsmelting naar objecten zoals bankjes of transportpallets. De hiervoor benodigde technologie bestond echter nog niet. Door middel van een innovatiepartnerschap kon de gemeente deze technologie samen met kunststoffabrikant SavePlastics ontwikkelen.⁶³

Het innovatiepartnerschap is ter implementatie van art. 31 Richtlijn 2014/24/EU in de Aanbestedingswet 2012 opgenomen. Het doel van deze procedure is het ontwikkelen van innovatieve producten, diensten of werken én de daaropvolgende aankoop van deze producten, diensten of werken door de opdrachtgever, mits deze voldoen aan het vooraf afgesproken kwaliteits- en kostenniveau. Voor de inkoop hoeft dus geen nieuwe aanbestedingsprocedure te worden doorlopen.⁶⁴ Opdrachtnemers hebben hierdoor een grotere kans dat hun oplossingen ook daadwerkelijk worden ingekocht en zullen daardoor eerder bereid zijn om investeringen te doen in de ontwikkelingsfase. Keerzijde is dat de opdrachtgever geen mogelijkheden heeft om in de loop van het innovatiepartnerschap op de markt gekomen oplossingen af te nemen.

Art. 2.31a en 2.31b Aanbestedingswet 2012 regelen respectievelijk het toepassingsbereik en de procedure van het innovatiepartnerschap. De procedure van het innovatiepartnerschap mag enkel worden toegepast ter ontwikkeling en aanschaf van een innovatief product of werk of een innovatieve dienst die nog niet op de markt beschikbaar zijn. Art. 1.1 Aanbestedingswet 2012 definieert innovatie als ‘de toepassing van een nieuw of aanmerkelijk verbeterd product, een nieuwe of aanmerkelijk verbeterde dienst of een nieuw of aanmerkelijk verbeterd proces.’ Dit vereiste kan voor enige twijfel bij opdrachtgevers leiden. Het is met name onduidelijk wanneer een aanpassing als een ‘aanmerkelijke verbetering’ kan worden beschouwd.⁶⁵ De opdrachtgever doet er om die reden verstandig aan om voorafgaand aan de procedure uitvoerig onderzoek te doen naar de op dat moment bestaande mogelijkheden.

2.4 Conclusie

Het aanbestedingsrecht biedt voldoende mogelijkheden voor het uitvragen van circulaire aspecten. De opdrachtgever kan zijn behoeftes op het gebied van circulariteit vertalen in technische specificaties, bijzondere voorwaarden, geschiktheidseisen en (sub)gunningscriteria. Bij dit laatste heeft de opdrachtgever nog nadere keuze tussen verschillende gunningscriteria, maar in het kader van circulariteit ligt gunning op basis van prijs-kwaliteitverhouding het meest voor de hand ligt. De mogelijkheid om circulariteit bij de aanbesteding te betrekken, is echter niet onbeperkt. Het is met name van belang dat de opdrachtgever geen disproportionele eisen stelt. Vanuit dat oogpunt is het raadzaam om circulariteit mee te laten wegen als subcriteria voor gunning. Anders dan de technische specificaties, bijzondere voorwaarden en geschiktheidseisen zijn dit geen *knock out*-criteria.

⁶³ PIANOo, Innovatiepartnerschap in de praktijk, p. 21.

⁶⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3, p. 45.

⁶⁵ Hofmeijer & Rasenberg, *Tijdschrift Aanbestedingsrecht en Staatsteun* 2018/4, p. 22.

Inschrijvers worden dus niet bij voorbaat uitgesloten als zij niet aan de gestelde eisen voldoen. Bovendien kan op deze manier de potentie van de markt beter worden benut en wordt er minder een rem op de ontwikkeling van circulaire mogelijkheden gezet.

Het formuleren van de bovengenoemde eisen is niet eenvoudig: vaak ontbreekt het opdrachtgevers aan voldoende kennis van de mogelijke circulaire oplossingen om realistische eisen te stellen aan de opdracht. De marktconsultatie is een instrument om de markt te benaderen voor deze kennis. Door een marktconsultatie kan de opdrachtgever niet alleen een beeld vormen van de mogelijke oplossingen, maar ook van de markt als zodanig. Als blijkt dat slechts een gering aantal marktpartijen in staat is de opdracht uit te voeren, dient hier met het oog op de proportionaliteit rekening mee te worden gehouden bij het formuleren van eisen. Ook is het mogelijk dat de opdrachtgever, bijvoorbeeld na een marktconsultatie, tot de conclusie komt dat de opdracht vraagt om een aanpassing van bestaande producten of geheel nieuwe oplossingen. In deze situaties kan de opdrachtgever ervoor kiezen om gebruik te maken van de concurrentiegerichte dialoog of het innovatiepartnerschap.

Deel 3: Wat zijn de knelpunten?

Dit onderzoek richt zich op de knelpunten die overheden en het bedrijfsleven ervaren bij het uitschrijven van en het inschrijven op circulaire aanbestedingen. Deze knelpunten zijn in kaart gebracht door middel van enquêtes, focusgroepen en presentaties/discussies. De enquêtes zijn uitgezet onder overheden en ondernemingen die regelmatig inschrijven op aanbestedingen.⁶⁶ De reacties op de enquêtes zijn laag in vergelijking met het totale aantal aanbestedende diensten en ondernemingen die deelnemen aan aanbestedingen.⁶⁷ Deze enquêtes dienden dan ook ter ondersteuning van de voorbereiding van de focusgroepen. Wij trekken dan geen algemene conclusies uit de resultaten van de enquêtes. In de twee focusgroepen zijn overheden en ondernemingen⁶⁸ in gesprek gegaan over hun ervaringen met circulaire aanbestedingen. In deze bijeenkomsten worden kostenoverwegingen, een gebrek aan kennis over circulariteit en het ontbreken van dialoog tussen overheid en markt genoemd als voornaamste obstakels voor de totstandkoming van circulaire overheidsopdrachten. Deze uitkomsten zijn vervolgens tijdens een drietal presentaties, namelijk bij IPNN,⁶⁹ bij het Living Lab Zwolle⁷⁰ en tijdens de MKB Regio Zwolle Marktdag⁷¹ besproken en bediscussieerd. De uitkomsten daarvan zijn eveneens verwerkt in deze rapportage. In dit deel bespreken wij deze knelpunten.

3.1 Kostenoverwegingen

Zowel inkopers als ondernemers noemen kostenoverwegingen als de voornaamste obstakels voor de totstandkoming van circulaire opdrachten. Dat kostenoverwegingen in de weg staan aan circulaire uit zich op verschillende manieren. Ten eerste maken overheden weinig budget vrij voor circulaire projecten. De veronderstelling is namelijk dat duurzame en circulaire oplossingen duurder zijn dan niet-duurzame alternatieven. Daarnaast kiezen overheden vaker voor de gebruikelijke aanbestedingsprocedures zoals de openbare of niet-openbare procedure dan voor de concurrentiegerichtte dialoog of het innovatiepartnerschap. Ook hier is de veronderstelling dat de laatstgenoemde procedures meer tijd en geld in beslag zullen nemen. Om dezelfde reden starten overheden weinig pilotprojecten.

Ten tweede zijn duurzaamheid en circulariteit in de praktijk vaak ondergeschikt aan een lage prijs. Eén van de deelnemers van de focusgroepen verwoordt dit treffend: 'Prijs is de grootste bedreiging voor duurzaamheid en circulariteit'. Ondernemingen constateren dat in aanbestedingen waar duurzaamheid en circulariteit deel uitmaken van de

⁶⁶ De enquêtes zijn uitgezet onder alle leden van MKB Regio Zwolle (enkel ondernemingen), de leden van Circulair Friesland (een gelijkwaardige mix van opdrachtgevers en ondernemingen) en de leden van IPNN (enkel opdrachtgevers). Daarnaast is er via social media en via NEVI aandacht gevraagd voor het invullen van de enquêtes.

⁶⁷ In totaal zijn de enquêtes 140 keer ingevuld. Niet alle enquêtes zijn volledig ingevuld.

⁶⁸ Aan de eerste focusgroep deden 12 partijen mee, met een evenwichtige verdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Aan de tweede focusgroep deden 6 partijen mee. Dit waren enkel onderneming.

⁶⁹ Bij deze presentatie waren ongeveer 30 personen aanwezig, die allemaal werkzaam waren bij opdrachtgevers.

⁷⁰ Bij deze presentatie waren ongeveer 25 personen aanwezig, die nagenoeg allemaal werkzaam waren bij opdrachtgevers.

⁷¹ Op deze marktdag zijn twee presentatierondes gegeven. Bij beide rondes waren ongeveer 15 personen aanwezig met een gelijke verdeling tussen opdrachtgever en onderneming.

gunningscriteria, deze aspecten feitelijk minder zwaar wegen dan een lage prijs. De ervaring is dat niet-duurzame oplossingen zodanig worden opgepoetst dat zij toch goed scoren op duurzaamheidscriteria. Ook ervaren ondernemingen dat andere inschrijvers vaak zeer lage prijzen hanteren voor circulaire projecten, waardoor zij zich afvragen of die inschrijvingen de circulaire beloftes ook daadwerkelijk kan waarmaken.

Ten derde zijn de budgetten voor circulaire projecten vaak verspreid over diverse afdelingen binnen een aanbestedende dienst. Zo vallen bijvoorbeeld de stichtingskosten onder het ene budget, de instandhoudingskosten onder het andere budget en de afvoerkosten weer onder een derde budget. Hierdoor hebben aanbestedende diensten vaak geen idee wat nu een circulair inkoopproces daadwerkelijk kost en wat het aan het einde van de levensduur van het ingekochte in totaal heeft gekost of opgebracht. Hierdoor kunnen aanbestedende dienst niet of zeer slecht sturen op besparingen door middel van circulair inkopen.

3.2 Tekort aan bewustzijn en kennis

De ervaring van de deelnemers aan de focusgroepen is dat er binnen overheidsorganisaties weinig kennis en bewustzijn over duurzaamheid en circulariteit bestaat. Dat kennisgebrek in de weg staat bij circulaire aanbestedingen is een bekend probleem, dat onder andere wordt opgemerkt door Terlien en Santurio Gonzalez (in het kader van bouwprojecten) en in de Actieagenda Beter Aanbesteden.⁷² Volgens de deelnemers aan de focusgroepen komt dit kennisgebrek met name tot uiting in de beoordeling van de gunningscriteria. Inkopers beschikken niet altijd over de inhoudelijke kennis om de inschrijvingen goed te kunnen beoordelen. Zoals zojuist besproken kan dit ertoe leiden dat niet-duurzame inschrijvingen hoger scoren dan op basis van de gunningscriteria kan worden gerechtvaardigd. Daarnaast zijn niet alle overheden bekend met de toepassingsvoorwaarden voor alternatieve procedures zoals de concurrentiegerichte dialoog. Deze procedure kon voorheen slechts worden toegepast bij bijzonder complexe opdrachten, maar kan tegenwoordig ook worden toegepast bij (eenvoudigere) opdrachten. Het feit dat de aanbesteding gericht is op het zoeken naar een innovatieve oplossingen op het gebied van circulariteit zal veelal voldoende voor een rechtmatige toepassing van deze procedure.

In de focusgroepen worden meerdere oorzaken genoemd voor het tekort aan kennis over circulariteit. Ten eerste geven werknemers van overheidsinstellingen aan dat er vanwege tijdsgebrek en een beperkt budget weinig ruimte is om meer kennis op te doen over circulariteit en duurzaamheid. Ten tweede constateren de deelnemers dat de afdelingen ten behoeve waarvan de inkoop wordt gehouden vaak niet betrokken worden bij het aanbestedingstraject. Dat wordt als ongewenst beschouwd, omdat die afdelingen meer inhoudelijke expertise hebben dan de inkoopafdeling en zodoende beter in staat zijn eisen en wensen ten aanzien van circulariteit te formuleren en te beoordelen.

De deelnemers aan de focusgroepen wijzen niet enkel op het tekort aan inhoudelijke kennis, maar ook op een gebrek aan bewustzijn van de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. Overheidsinstanties hebben vaak beleidsdoelstellingen geformuleerd op deze gebieden, maar dit beleid komt niet tot uiting bij de daadwerkelijke aanbesteding van opdrachten. Zoals een deelnemer – zelf werkzaam bij een overheidsorganisatie – aangeeft zijn duurzame initiatieven van overheden vaak afhankelijk van werknemers die intrinsiek gemotiveerd zijn om stappen te zetten op het gebied van

⁷² Terlien & Santurio Gonzalez, *BR 2018/38*, p. 230 en Actieagenda Beter Aanbesteden, p. 16. Zie ook het eerste deel van dit rapport.

duurzaamheid en circulariteit. In de uitvoering van het beleid komt circulariteit niet of slechts beperkt tot uiting.

3.3 Gebrek aan dialoog tussen overheid en markt

De deelnemers aan de focusgroepen kunnen diverse voorbeelden noemen van aanbestedingen die tot een succesvolle, circulaire opdracht hebben geleid. Kenmerkend voor deze aanbestedingen is dat er intensief contact was tussen de aanbestedende diensten en de inschrijvers. Die werkwijze is echter niet de standaard bij circulaire aanbestedingen, dan wel circulaire inkoop. Ondernemingen geven aan dat zij doorgaans weinig ruimte krijgen om met overheden in gesprek te gaan. Zij voelen zich beperkt in de mogelijkheden om overheden op de hoogte te brengen van de innovatieve en circulaire oplossingen die zij kunnen bieden. Ook opdrachtgevers erkennen dat er weinig ruimte is om tot alternatieve oplossingen te komen als zij reeds hebben voorgeschreven aan welke eisen de opdracht moet voldoen. Daarbij moet worden opgemerkt dat overheden bij standaardopdrachten ook regelmatig afzien van een uitgebreide procedure om zodoende de transactiekosten voor de inschrijvers te beperken.

3.4 Conclusie

Overheden en ondernemingen ervaren diverse knelpunten bij circulaire aanbestedingen. Beknopt weergegeven komen deze knelpunten op het volgende neer:

- Overheden beschikken doorgaans over te weinig kennis en ervaring met circulair inkopen. Zij weten daardoor regelmatig niet waar zij moeten beginnen en kijken liever de kat uit de boom.
- Overheden maken weinig budget vrij voor circulaire projecten. Innovatieve oplossingen, waaronder pilotprojecten, komen hierdoor niet tot stand. Evenmin hebben zij zicht op de totale kosten van begin tot einde van een circulair ingekocht werk, dienst of levering.
- Overheden hebben onvoldoende expertise en ervaring om circulariteit te vertalen naar concrete gunningsmethodieken en -criteria. Zij kiezen hierdoor vaker voor standaard methodieken en gunningscriteria.
- Er is weinig ruimte voor ondernemingen om met overheden in gesprek te gaan over innovatieve oplossingen.
- Ondernemingen weten doorgaans niet goed genoeg welke problemen en wensen de overheden hebben.

Hiermee is echter niet gezegd dat circulaire opdrachten nooit tot stand komen. De deelnemers aan de focusgroepen kunnen diverse voorbeelden noemen van aanbestedingen die tot een circulaire opdracht hebben geleid. Deze voorbeelden hebben met elkaar gemeen dat er intensief werd overlegd en samengewerkt tussen de aanbestedende dienst en de (potentiële) opdrachtnemers. Zij geven wel aan dat een dergelijke samenwerking vraagt om de nodige investeringen. Met name aan de zijde van overheden, die meer tijd moeten steken in het organiseren van bijvoorbeeld marktconsultaties, pilotprojecten of gesprekrondes in de concurrentiegerichte dialoog. De vraag is dus op welke manieren deze overheden gestimuleerd kunnen worden om circulariteit in de aanbesteding te betrekken. Dat neemt niet weg dat ondernemingen vaak meer tijd moeten investeren om te leren begrijpen welke

problemen er spelen bij overheden, zodat zij hun oplossingen/producten/diensten aan kunnen passen aan de bestaande problemen.

Deel 4 Mogelijke oplossingen en aanbevelingen op basis van het onderzoek?

Vooralsnog zijn circulaire aanbestedingen afhankelijk van personen die intrinsiek gemotiveerd zijn om duurzaamheid en circulariteit centraal te zetten in de inkoop en daarvoor over voldoende middelen en kennis beschikken. Circulair aanbesteden is nog niet de standaard. Circulariteit zou standaard als vaardigheid en kennis moeten zitten in de toolkit van iedere inkoper/beleidsmedewerker die betrokken is bij een inkoopproces. De vraag hoe overheden gestimuleerd kunnen worden om bij elke inkoopproces circulariteit centraal te stellen is onderwerp van dit deel. Daarnaast zullen we ingaan op de mogelijkheden die ondernemers hebben om overheden te ondersteunen bij deze transitie.

De allereerste aanbeveling is om te spreken over circulair inkopen en niet over enkel circulair aanbesteden. **(AANBEVELING 1)** Aanbesteden is slechts een klein onderdeel van het gehele inkoopproces. Als de aanbestedende dienst pas bij het voorbereiden van de aanbestedingsprocedure gaat nadenken over circulariteit in het kader van de inkoopbehoefte, dan is de aanbestedende dienst doorgaans te laat in het proces en zal circulariteit in het kader van de opdracht vaak onvoldoende effectief zijn.

We zullen de mogelijke oplossingen/aanbevelingen groeperen aan de hand van de knelpunten welke wij in het voorgaande hoofdstuk hebben gesignaleerd.

4.1 Gebrek aan kennis en ervaring

Een van de belangrijkste argumenten waarom circulariteit geen of onvoldoende onderwerp is bij inkoopprocessen is een gebrek aan kennis en ervaring. Wil dit veranderen dan zullen aanbestedende diensten en ondernemingen meer moeten investeren in kennisverbreding en -verdieping. **(AANBEVELING 2)**

Daarbij is het belangrijk dat het niet enkel gaat om theoretische kennis, maar dat deze kennis zo snel mogelijk omgezet wordt naar praktische ervaring en toepassingsmogelijkheden. Hierbij is uiteraard begeleiding noodzakelijk door derden die wel over dergelijke ervaring beschikken. Raadzaam is het om je als aanbestedende dienst die de eerste stappen zet op het gebied van circulariteit binnen inkoopprocessen, de eerste paar keren te laten begeleiden door een extern ingehuurde partij, die wel beschikt over de noodzakelijke kennis en ervaring op het gebied van circulariteit bij inkoopprocessen. **(AANBEVELING 3)**

Zoek daarnaast aansluiting bij regionale samenwerkingsverbanden van aanbestedende diensten op het gebied van circulariteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan IPNN, Circulair Friesland, Living Lab CE Regio Zwolle, enz. Binnen zo'n samenwerkingsverband kan dan bijvoorbeeld een buddy-systeem worden geïntroduceerd. **(AANBEVELING 4)** In zo'n systeem worden inkopers/beleidsmedewerkers met weinig ervaring gekoppeld aan inkopers/beleidsmedewerkers die beschikken over relatief veel kennis en ervaring. Dergelijke buddy's kunnen werkzaam zijn binnen de eigen organisatie, maar kunnen ook werkzaam zijn bij andere aanbestedende diensten in de regio. Regionaal zijn er vaak diverse samenwerkingsverbanden van aanbestedende diensten, die daarvoor gebruikt kunnen worden. Op die manier kan een inkoper/beleidsmedewerker bij vragen altijd laagdrempelig overleggen met een "buitenstaander". De schroom om circulariteit in te zetten bij inkoopprocessen kan dan worden verminderd. De buddy kan ook periodiek bespreken hoe

de ervaring en kennis zich ontwikkeld, zodat zij gezamenlijk circulariteit naar een hoger niveau tillen in de regio.

Verder is het raadzaam om als organisatie niet zelf het wiel opnieuw uit te vinden. In Nederland zijn diverse goede initiatieven op het gebied van circulariteit ontwikkeld de afgelopen periode.⁷³ Sluit je als aanbestedende dienst aan bij dergelijke initiatieven. **(AANBEVELING 5)** Op die manier kan je als organisatie snel ervaring opdoen met methodieken die zich in de praktijk al hebben bewezen. Bijkomend voordeel voor ondernemingen is dat zij niet te maken krijgen met een wildgroei aan regelingen, maar dat er een bepaalde mate van uniformiteit ontstaat tussen de diverse beleidsregels van aanbestedende diensten op dit vlak.

De volgende aanbeveling is een soort van doodoener. De aanbeveling is om gewoon circulariteit te gaan gebruiken bij inkoopprocessen. Het is simpelweg een kwestie van gewoon doen. **(AANBEVELING 6)**. Als we met zijn allen niet de eerste stap zetten, zal de doelstelling van 100% circulariteit nimmer gehaald worden. Belangrijk is daarbij om te realiseren dat iedere (kleine) stap er één is. Om ervaring op te doen met circulariteit kan een aanbestedende dienst eerst beginnen met circulariteit op een klein onderdeel, zoals een bepaald certificaat of keurmerk uitvragen. Vervolgens kan men ervaring opdoen met uitvoeringseisen op het gebied van circulariteit en gunningscriteria. Wat betreft die laatste groep – de gunningscriteria – is het wel raadzaam om je als aanbestedende dienst daarin de eerste keer te laten begeleiden door een partij die over voldoende kennis en ervaring op dat vlak beschikt, teneinde zeker te weten dat de criteria objectief, onderscheidend en goed beoordeelbaar zijn.

De laatste aanbeveling op dit vlak richting opdrachtgevers richt zich tot opleidingsinstanties die inkoopopleidingen aanbieden. Zij leiden de inkopers van de toekomst op. Deze toekomstige inkopers zullen als geen ander te maken krijgen met circulariteitsvraagstukken. Daarom is het raadzaam om circulariteit een verplicht onderdeel te laten zijn van inkoopopleidingen, zodat de inkopers van de toekomst over voldoende theoretische kennis beschikken om dit onderwerp in de praktijk te kunnen toepassen. **(AANBEVELING 7)**

Ondernemingen kunnen daarnaast ook het nodige doen. Zoals in aanbeveling 2 al is aangegeven, kunnen zij zich ook nader verdiepen in het begrip circulariteit. Op welke wijze kunnen zij hun dienstverlening, werkwijzen of producten meer circulair maken. Dat is echter niet het enige dat zij kunnen doen. Ondernemingen zullen daarnaast in gesprek moeten gaan en blijven met overheden om te bezien of hun circulaire producten wel aansluiten bij de vraagstukken en problemen die spelen bij overheden en aan welke eisen en voorwaarden hun circulaire oplossingen moeten voldoen. **(AANBEVELING 8)** Zij zullen hun circulaire dienstverlening moeten afstemmen op juist die vraagstukken en problemen, anders zullen hun circulaire oplossingen nimmer toegepast kunnen worden.

Verder kwam tijdens de discussies in de focusgroepen naar voren dat markt en overheid elkaar vaak niet goed begrijpen. Aanbevelenswaardig is het daarom om inkopers een soort van snuffelstage te laten lopen bij ondernemingen die circulariteit hoog in het vaandel hebben. Andersom is het aanbevelenswaardig om verkopers bij ondernemingen een zelfde

⁷³ Een goed voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de Leidraad Circulair Inkopen van Platform CB'23. Deze is te vinden op <https://platformcb23.nl/downloads>.

soort stage te laten lopen bij overheden. **(AANBEVELING 9)** Op die manier kunnen beide kanten leren hoe de ander in een inkoop/aanbestedingstraject opereert en hoe circulariteit kan worden toegepast binnen de onderneming dan wel de overheid.

4.2 Aanbestedende diensten maken te weinig budget beschikbaar voor circulariteit

Een veel gehoorde klacht van zowel ondernemingen als aanbestedende diensten is dat er onvoldoende budget beschikbaar is bij aanbestedende diensten om beleid op het gebied van circulariteit tot ontwikkeling te brengen en om circulariteit te implementeren binnen inkoopprocedures. Een veel gehoorde oorzaak is dat de budgetten die samenhangen met een ingekocht werk, product of dienst over verschillende departementen zijn verspreid. Hierdoor is weinig tot geen zicht wat een normale inkoopprocedure kost en opbrengt ten opzichte van wat een circulaire inkoopprocedure kosten en opbrengt.

Belangrijk is het daarom voor de verdere ontwikkeling van circulair inkopen dat aanbestedende diensten zicht krijgen op de totale kosten gedurende de gehele levensloop van een ingekocht product, werk of dienst. Een aanbestedende dienst kan dit realiseren door budgetten verspreid over verschillende departementen samen te brengen, zodat er sprake is van één budget waarmee de gehele levensduur van het ingekochte product, werk of dienst wordt bekostigd. **(AANBEVELING 10)**

Wanneer inzichtelijk is wat circulariteit qua kosten eventueel kan besparen over de gehele levensduur, zullen naar alle waarschijnlijkheid meer aanbestedende diensten bereid zijn om circulair te gaan inkopen. Hoewel de initiële aanschaf van een circulair product, werk of dienst wellicht duurder kan zijn, is het meer dan aannemelijk – aldus de diverse focusgroepen – dat de kosten gedurende de gehele levensduur lager zullen liggen van een circulair product, werk of dienst dan een regulier ingekocht werk, product of dienst.

4.3 Verplicht circulariteit tot uiting laten komen bij inkoopprocessen

Uit de Aanbestedingswet 2012 kan mogelijk worden afgeleid dat aanbestedende diensten rekening moeten houden met duurzaamheid. Deze verplichting zou gebaseerd kunnen worden op art. 1.4 lid 2 Aanbestedingswet 2012. Op grond van deze bepaling hebben aanbestedende diensten de zorgplicht om de opdracht te gunnen aan de inschrijving die het meeste ‘maatschappelijke waarde’ creëert. Hoewel rechters doorgaans aannemen dat deze bepaling inhoudt dat aanbestedende diensten moeten streven naar de beste prijs-kwaliteit verhouding (waarbij zij veel vrijheid krijgen om een afweging te maken), kan deze bepaling ook breder worden geïnterpreteerd.⁷⁴ Onder de verplichting tot het creëren ‘maatschappelijke waarde’ kan namelijk ook worden verstaan dat aanbestedende diensten ervoor zorgdragen dat de impact van hun opdrachten op het klimaat en leefomgeving zo klein mogelijk is. Die laatste uitleg is – zeker gelet op de huidige kennis over klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit – te verkiezen boven een uitleg die zich beperkt tot sec de prijs en kwaliteit (in de zin van de mate waarin het aan de behoeftes van de aanbestedende dienst voldoet). **(AANBEVELING 11)**

⁷⁴ W.A. Janssen, ‘Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering’, *TAAN* 2020, nr. 1, p. 27.

Los van het bovenstaande kan worden overwogen om bepaalde aanbestedingsprocedures of aspecten daarvan verplicht te stellen.⁷⁵ Tijdens de focusgroepen is bijvoorbeeld voorgesteld om de marktconsultatie verplicht te stellen. Zodoende kan de dialoog tussen de aanbestedende dienst en inschrijvers worden verbeterd. Daarnaast kan worden gedacht aan de verplichting om inschrijvingen altijd te vergelijken op basis van een levenscyclusanalyse of om altijd kwaliteit (in de zin van de behoeftes van de aanbestedende dienst én maatschappelijke effecten) als gunningcriterium te hanteren.⁷⁶ Het is echter de vraag of dergelijke verplichtingen wel voldoende flexibel zijn. Zo kan gunning op basis van laagste prijs ook tot een duurzame opdracht leiden, bijvoorbeeld als het gelet op de aard van de opdracht mogelijk is om door gebruik van technische specificaties een hoge mate van duurzaamheid te bereiken.⁷⁷ Ook de deelnemers van de focusgroepen gaven aan dat het niet mogelijk is om een en hetzelfde stramien te hanteren bij de aanbesteding van circulaire opdrachten. De manier waarop duurzaamheid het beste tot uiting kan worden gebracht is namelijk afhankelijk van het type opdracht. Om die reden is het wellicht niet aan te raden om de wijze van aanbesteden grotendeels vast te leggen.

In dat kader is het wel aanbevelenswaardig om een soort van best practices te ontwikkelen van circulariteitsaspecten die effectief zijn gebleken bij inkoopprocessen. Wanneer het echter enkel blijft bij het ontwikkelen van dergelijke best practices, komt er niets van de grond. Deze best practices moeten vervolgens ook daadwerkelijk worden toegepast. **(AANBEVELING 12)** Een dergelijke set van best practices stelt aanbestedende diensten in staat om snel en effectief circulariteit onderdeel te laten vormen van hun inkoopprocessen.

4.4 Dialoog aangaan met de markt en met andere aanbestedende diensten

Verder is het aanbevelenswaardig om periodiek met de markt in gesprek te gaan over het onderwerp circulariteit. **(AANBEVELING 13)** Dit kan door middel van formele marktconsultaties of door middel van marktdagen en/of koffiemomenten. Op die manier vergaart een aanbestedende dienst snel kennis van de markt, die zij in haar inkoopprocessen kan gebruiken. Aan de andere kant geeft het de markt ook de mogelijkheid om met een aanbestedende dienst mee te denken qua beleid op het gebied van circulariteit en kan zij oplossingen aandragen waar de aanbestedende dienst wellicht nog niet aan had gedacht.

In dit kader is het tevens belangrijk dat regionaal de samenwerking wordt gezocht. Een regionaal convenant waarin aanbestedende diensten in samenspraak met het bedrijfsleven afspraken maken over hoe circulariteit het beste vorm gegeven kan worden bij aanbestedingen is daarbij een goed instrument. **(AANBEVELING 14)** Zo'n convenant mag echter niet in beton gegoten zijn. Jaarlijks dienen dergelijke convenanten geëvalueerd te worden of zij nog aansluiten bij de dan geldende behoefte aan circulariteit. Indien nodig dienen zij dan te worden aangepast. Zorg wel dat een en ander geschied in overleg met het

⁷⁵ Deze oplossingsrichting is eerder besproken door W.A Janssen. Zie W.A Janssen, 'Duurzaamheid en het aanbestedingsrecht: wel toekomstbestendig', *M&M* 2020, nr. 4 en 5, p. 184 en W.A. Janssen, 'Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering', *TAAN* 2020, nr. 1.

⁷⁶ W.A. Janssen, 'Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering', *TAAN* 2020, nr. 1, p. 22-23.

⁷⁷ W.A. Janssen, 'Verplicht maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Een eerste verkenning van een paradigmaverandering', *TAAN* 2020, nr. 1, p. 22.

bedrijfsleven, zodat de eisen en dergelijke die voortvloeien uit zo'n convenant aansluiten bij wat haalbaar en duidelijk is voor de markt.

4.5 Selectie op basis van duurzaam ondernemen

Tijdens de focusgroepen werd de vraag gesteld of het met het oog op klimaatdoelstellingen niet nuttiger is om partijen te selecteren die duurzaam ondernemen in plaats van partijen te selecteren die de opdracht circulair kunnen uitvoeren. Dit is mogelijk een effectieve manier om duurzaamheid te stimuleren, omdat ondernemingen niet enkel worden gestimuleerd om een specifieke opdracht circulair uit te voeren maar ook worden aangemoedigd om hun bedrijfsvoering te verduurzamen.⁷⁸ Een dergelijke werkwijze is onder het huidige recht echter niet toegestaan. Aanbestedende diensten mogen weliswaar bijzondere voorwaarden stellen aan of keurmerken vereisen van de inschrijvers, maar deze dienen rechtstreeks verband te houden met de opdracht.⁷⁹ Tijdens de hervorming van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in 2011 werd reeds de vraag gesteld of een wijziging op dit punt noodzakelijk was. Gelet op de administratieve lasten die dit mee zou brengen en het risico op discriminatie van buitenlandse ondernemingen werd hier destijds van afgezien. Sinds 2011 is echter steeds duidelijker geworden dat duurzaam ondernemen van cruciaal belang is voor het behalen van klimaatdoelstellingen. Zoals opgemerkt in de literatuur is er dus reden om deze discussie weer op te pakken als blijkt dat het hanteren voor keurmerken voor duurzaam ondernemen een effectieve manier is om duurzaamheid te stimuleren.⁸⁰ Nu dit meer een wetmatige verandering vereist, is hier geen concrete aanbeveling voor de praktijk aan te koppelen.

⁷⁸ W.A. Janssen, 'Duurzaamheid en het aanbestedingsrecht: wel toekomstbestendig', *M&M* 2020, nr. 4 en 5, p. 184.

⁷⁹ Art. 2.78a, eerste lid 1 onder a, en 2.80, eerste lid, Aanbestedingswet 2012

⁸⁰ W.A. Janssen, 'Duurzaamheid en het aanbestedingsrecht: wel toekomstbestendig', *M&M* 2020, nr. 4 en 5, p. 184.

Conclusies en aanbevelingen

Er bestaan diverse mogelijkheden om circulariteit te betrekken bij inkoopprocessen, meer in het bijzonder aanbestedingen, maar van deze mogelijkheden wordt nog weinig gebruik gemaakt. In het voorgaande deel is besproken hoe kostenoverwegingen, een tekort aan kennis en bewustzijn en een gebrek aan dialoog tussen overheid en markt in de weg staat aan circulaire inkoopprocessen. De gesignaleerde knelpunten tonen aan dat overheidsinstellingen nog de nodige stappen kunnen zetten op het gebied van circulair inkopen en aanbesteden. In deel 4 zijn diverse mogelijkheden besproken waarop circulair aanbesteden gestimuleerd kan worden. Een aantal van die mogelijkheden zijn afhankelijk van wijzigingen in (Europese) wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de verplichting om circulair aan te besteden of om ondernemingen te selecteren op basis van de mate waarin deze duurzaam ondernemen. Lokale overheden hebben hier slechts beperkt invloed op.

Deze overheden bevinden zich echter wel in een positie om op andere punten verbeteringen door te voeren. Het verdient aanbeveling dat overheden zichzelf als doel stellen om circulariteit waar mogelijk bij de aanbestedingen van opdrachten te betrekken. Hiertoe zullen zij wel diverse stappen moeten zetten. In deel 4 van deze rapportage hebben wij een veertiental aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen variëren van het bevorderen van de kennis en ervaring van medewerkers bij aanbestedende diensten tot aanbevelingen aan het onderwijs op het gebied van inkopen. Daarnaast menen wij dat markt en overheid elkaar vaker en beter in een dialoog moeten gaan vinden, zodat beide kanten van het inkoopproces van elkaar kunnen leren. Samen kunnen we namelijk meer bereiken, dan ieder voor zich.

Deze veertien aanbevelingen luiden als volgt:

- Spreek over circulair inkopen en niet over circulair aanbesteden. Inkopen omvat namelijk meer dan enkel aanbesteden.
- Aanbestedende diensten en ondernemingen moeten meer investeren in kennisontwikkeling en -verdieping op het gebied van circulariteit.
- Laat je bij de eerste paar keer dat je circulariteit gebruikt bij een inkooptraject begeleiden door partijen die verstand van en ervaring hebben met circulariteit.
- Introduceer een soort van buddy-systeem, zodat personen met ervaring met circulariteit gekoppeld worden aan personen met geen ervaring met circulariteit, zodat zij van elkaar kunnen leren.
- Zoek als aanbestedende dienst aansluiting bij bestaande initiatieven op het gebied van circulariteit en duurzaamheid. Ga niet zelf het wiel opnieuw uitvinden.
- Circulariteit is een kwestie van gewoon doen.
- Circulariteit moet een verplicht onderdeel worden van iedere inkoopopleiding.
- Ondernemingen moeten in gesprek met overheden hun circulaire producten/diensten aanpassen op de behoefte bij overheden.
- Laat medewerkers van bedrijven en inkopers bij overheden bij elkaar stage lopen, zodat zij ook de andere kant van de tafel leren kennen.
- Breng alle budgetten die samenhangen met een project bij elkaar, zodat de totale besparingen/uitgaven gedurende de gehele levensduur inzichtelijk worden.
- Versta het beperken van de impact van de opdracht op het klimaat en de leefomgeving ook onder het creëren van maatschappelijke waarde.
- Ontwikkel een set van best practices op het gebied van circulariteit en pas deze toe.
- Houd periodiek gesprekken tussen markt en overheid over het onderwerp circulariteit.

- Maak als overheid samen met het regionale bedrijfsleven afspraken over hoe om te gaan met circulariteit in inkoop en aanbestedingen.

Een belangrijke conclusie die we op basis van dit onderzoek kunnen trekken is dat zonder samenwerking tussen overheden en ondernemingen circulariteit onvoldoende van de grond zal komen. Het is absoluut van belang dat beide kanten met elkaar in gesprek gaan en blijven over dit onderwerp en dat beide partijen van elkaars uitdagingen, mogelijkheden en oplossingen kunnen leren.

DEHAAN

ADVOCATEN EN NOTARISSEN

Groningen

Van Elmptstraat 2
9723 ZL Groningen

Postbus 723
9700 AS Groningen

T 050 575 7400
info@dehaanlaw.nl

Zwolle

Grote Voort 207F
8041 BK Zwolle

Postbus 40236
8004 DE Zwolle

T 038 421 7904
zwolle@dehaanlaw.nl

Leeuwarden

Tesselschadestraat 10
8913 HB Leeuwarden

Postbus 851
8901 BR Leeuwarden

T 058 212 1075
leeuwarden@dehaanlaw.nl