



**HANDREIKING
CIRCULAIR
INKOPEN
GROEN-
DIENSTEN**

Inleiding

Jaarlijks vinden aanzienlijke hoeveelheden groene reststromen uit de openbare ruimte hun weg naar vergistingsinstallaties, verbrandingsovens of worden op een minder waardevolle manier hergebruikt. Bovendien is beheer en onderhoud van de groene openbare ruimte (bv parken, sloten en bermen) vandaag de dag nog sterk afhankelijk van het gebruik van traditionele en niet-duurzame bronnen en methoden. Dit dubbele verlies van waarde is zonde, vooral omdat er voldoende duurzamere en circulaire alternatieven voorhanden zijn voor zowel de manier waarop beheer en onderhoud wordt uitgevoerd als de materialen die daarbij worden gebruikt én de producten die kunnen worden gemaakt van de reststromen. Het is nu de tijd om deze mogelijkheden met enthousiasme te omarmen en de kansen te grijpen die de markt biedt. Circulair inkopen is een krachtig middel om deze ambitie werkelijkheid te maken.

Beleids- en inkoopmedewerkers van twaalf gemeenten, twee waterschappen, de provincie Zuid-Holland en ondernemers hebben deze handreiking gezamenlijk tot stand gebracht. De 27 deelnemers kwamen hiervoor in 2023 vijf keer bijeen in een Community of Practice met als doel de transitie naar een circulaire economie te versnellen via het circulair inkopen van groendiensten. De Community of Practice Circulair inkopen groendiensten is een initiatief van de [provincie Zuid-Holland](#) en het [Vernieuwersnetwerk natuurlijke reststromen](#).

De handreiking is bedoeld voor iedereen die binnen inkopende organisaties aan de slag gaat met circulariteit en Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) op het gebied van groendiensten. De handreiking dient als ondersteuning bij het vaststellen van ambities, het organiseren van interne structuren, en het vormgeven van het inkoopproces. Het uiteindelijke doel is om gemeenten praktische handvatten te bieden voor het circulair inkopen van groendiensten.

Sluit aan bij het [vernieuwersnetwerk natuurlijke reststromen](#) als strategische stap om gezamenlijk circulaire doelstellingen te realiseren.





2.1 Waarom is het hebben van een ambitie van belang?

2.2 Wat is onze gezamenlijke ambitie?

2.3 Hoe bepaal je ambities voor je eigen aanbesteding/project?

2.4 Wat kan je als overheden samen doen om de transitie te versnellen?

1.1 Wat is circulariteit?

1.2 Wat is circulair inkopen?

1.3 Wat zijn onze uitgangspunten?

3.1 Wat is circulair opdrachtgeverschap?

3.2 Hoe geef je intern opdrachtgeverschap vorm?

3.3 Waarom regionale samenwerking?

3.4 Hoe geef je extern opdrachtgeverschap vorm?

4.1 Welke stappen zitten in het inkoopproces?

4.2 Wat omvat de voorbereidingsfase?

4.3 Wat omvat het vormgegeven van het inkooptraject?

4.4 Welke soorten inkoopprocessen zijn er?

4.5 Hoe werkt de gunning?

5.1 Hoe ontdek je welke mogelijkheden de markt te bieden heeft?

5.2 Doorontwikkeling in de keten

5.3 Samen stappen zetten

1

DEFINITIES EN UITGANGS- PUNTEN



1

2

3

4

5

1. DEFINITIES EN UITGANGSPUNTEN

1.1 Wat is circulariteit?

Circulariteit is het concept van het hergebruiken van materialen en het minimaliseren van afval in een gesloten systeem. In plaats van de lineaire benadering van produceren, consumeren en weggooien, waarbij grondstoffen worden gebruikt om producten te maken die uiteindelijk als afval eindigen, streeft circulariteit ernaar om een gesloten kringloop te creëren. Materialen worden gerecycled, hergebruikt en gerepareerd, waardoor de impact op het milieu wordt verminderd en de duurzaamheid wordt vergroot. Het is eigenlijk een manier om slimmer met onze middelen om te gaan, zodat we minder verspillen en meer waarde halen uit wat we hebben.

1.2 Wat is circulair inkopen?

Circulair inkopen van groendiensten is gericht op het versnellen van de transitie naar een circulaire economie. Dit houdt in dat producten, diensten of werk worden ingekocht met als doel geen gebruik meer te maken van fossiele en primaire grondstoffen, reststromen zo dichtbij als mogelijk te verwerken en op een hoogwaardig manier nieuwe waarde te geven en dat in de uitvoering van het werk wordt aangesloten bij de natuurlijke en ecologische cyclus. Circulair inkopen kan worden beschouwd als het inkopen van een circulaire oplossing. Voor groendiensten betekent dit:

- Verminderen van fossiele grondstoffen; door bijvoorbeeld efficiënter te rijden, het inzetten van waterstof/elektrische machines en het toepassen van biobased grondstoffen voor bijvoorbeeld oeverbescherming;
- Hoogwaardig en lokaal terugbrengen van natuurlijke grondstoffen in de keten; om grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk terug te brengen in de keten adviseren we gebruik te maken van de [Ladder van Lansink](#), de [R-Ladder](#), het [Vlindermodel](#) en de [Ladder van Moerman](#);
- Respecteren van de ecologische cyclus; bijvoorbeeld door in etappes te maaien om te voorkomen dat insecten in één keer hun leefgebied verliezen, bladeren langer op de grond te laten liggen als voedingsbodem en een gebied tijdens de paartijd van een wenselijke diersoort niet te beïnvloeden.

Daarnaast kunnen circulaire inkopen en aanbestedingen ook worden gekoppeld aan andere thema's rondom Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI), afhankelijk van de specifieke behoeften van de aanbesteding en doelstellingen van de inkoopende organisatie. Circulair inkopen betreft een organisatiebrede opgave.

1.3 Wat zijn onze uitgangspunten?

Het circulair inkopen van groendiensten gaat verder dan alleen het uitvoeren van taken zoals bermmaaien of vaargeul baggeren door groenaanemers. Het strekt zich uit tot het benutten van de natuurlijke reststromen die vrijkomen als waardevolle grondstoffen voor diverse toepassingen in bodemverbetering, bouw en openbare ruimte. Deze aanpak vereist een georganiseerde samenwerking in een nieuwe grondstofketen. In deze keten fungeren gemeenten, waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat en natuurbeheerders zoals Staatsbosbeheer als eigenaren van de natuurlijke reststromen. Groenaanemers en loonwerkers spelen de rol van 'oogsters', waarbij ze natuurlijke reststromen zoals maaisel, snoeihout en bagger verzamelen. Daarna nemen boeren en technologiebedrijven het over, bewerken ze het afval en transformeren ze het tot nieuwe grondstoffen. Deze grondstoffen vormen de basis voor de productie van biobased materialen, waaronder bodemverbeteraars, isolatiepanelen en substraatvervangers. Deze geïntegreerde aanpak stimuleert een circulaire economie waarin afval wordt omgezet in waardevolle grondstoffen, en waar verschillende partijen gezamenlijk bijdragen aan de productie van duurzame materialen. Het bevordert niet alleen milieuvriendelijke praktijken, maar creëert ook nieuwe zakelijke mogelijkheden en versterkt de samenwerking tussen verschillende sectoren.



1. DEFINITIES EN UITGANGSPUNTEN

Om dezelfde uitgangspunten te hanteren in wat we meer en minder circulair beschouwen, laten we ons door de volgende leidende principes leiden:

Duurzaam, de toepassing draagt bij aan:

- Vermindering van (directe) CO₂-uitstoot
- Toepassing alternatieven/biobased grondstoffen

Circulair, de toepassing draagt bij aan:

- Afname materiaalgebruik
- Stimuleren gebruik secundaire grondstoffen
- Afname fossiele grondstoffen

Hoogwaardig, de toepassing draagt bij aan:

- Zo hoogwaardig mogelijke toepassing van vrijgekomen materialen
- Meervoudige verwaarding

Dichtbij, de toepassing draagt bij aan:

- Minimale transportbewegingen
- Verbondenheid met omgeving

Natuur, de toepassing draagt bij aan:

- Gelijkblijvende of verbeterde biodiversiteit
- Gelijkblijvende of verbeterde waterkwaliteit
- Gelijkblijvende of verbeterde bodemkwaliteit
- Gelijkblijvende of verbeterde luchtkwaliteit

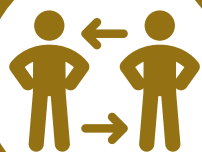
Ontwikkelgericht, de toepassing draagt bij aan:

- Doorgaande innovatie en ontwikkeling
- Kunnen aanpassen aan veranderingen in de toekomst



2

GEDEELDE AMBITIES



1

2

3

4

5

2. GEDEELDE AMBITIES

2.1 Waarom is het hebben van een ambitie van belang?

Ambities zijn belangrijk om verschillende redenen:

- Ambities fungeren als richtinggevend principes die de lange termijnvisie van een organisatie of een inkoopproces bepalen. Ze helpen bij het vaststellen van concrete doelen en prioriteiten die de organisatie nastreeft op het gebied van duurzaamheid, circulariteit en andere strategische doelstellingen.
- Ambities bieden een gemeenschappelijk doel en kunnen dienen als een motiverende kracht voor medewerkers. Ze creëren een gevoel van betrokkenheid en zingeving, wat belangrijk is om mensen gemotiveerd en verbonden te houden bij het implementeren van duurzame en circulaire praktijken.
- Ambities, vooral op het gebied van circulair inkopen, weerspiegelen het streven naar duurzame en maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering.
- Ambities stimuleren innovatie in de markt door het stellen van uitdagende doelen. Ondernemers die zelf ook vooruitstrevende ambities hebben op het gebied van circulariteit zijn vaak beter gepositioneerd om concurrentievoordeel te behalen door innovatieve producten, processen of diensten te ontwikkelen.

Kortom, ambities zijn van cruciaal belang omdat ze een organisatie of inkoopproces de nodige richting, betrokkenheid, innovatie en duurzaamheid verschaffen.

2.2 Wat is onze gezamenlijke ambitie?

De Community of Practice heeft een gezamenlijke ambitie opgesteld om een eenduidige richting te bieden aan aanbestedende diensten. Deze gezamenlijke ambitie is geformuleerd als *“het streven om maximaal bij te dragen aan een circulaire economie, de ecologie te behouden en te versterken, klimaatverandering te minimaliseren en innovatie in de markt te stimuleren vanuit onze rol als opdrachtgever op groendiensten”*. Deze ambitie fungeert als leidraad voor circulair opdrachtgeverschap en elke aanbesteding. Het biedt marktpartijen duidelijkheid over de verwachtingen en stelt hen in staat te investeren en om zo aan de behoeften van de aanbestedende diensten te voldoen.

2.3 Hoe bepaal je ambities voor je eigen aanbesteding/project?

Circulariteit is niet de enige ambitie die aanbestedende diensten nastreven. Om deze ambitie te verbinden met andere doelen en doelstellingen, en om de brede ambities van organisaties en aanbestedende diensten boven water te krijgen, bieden de volgende instrumenten aanknopingspunten:

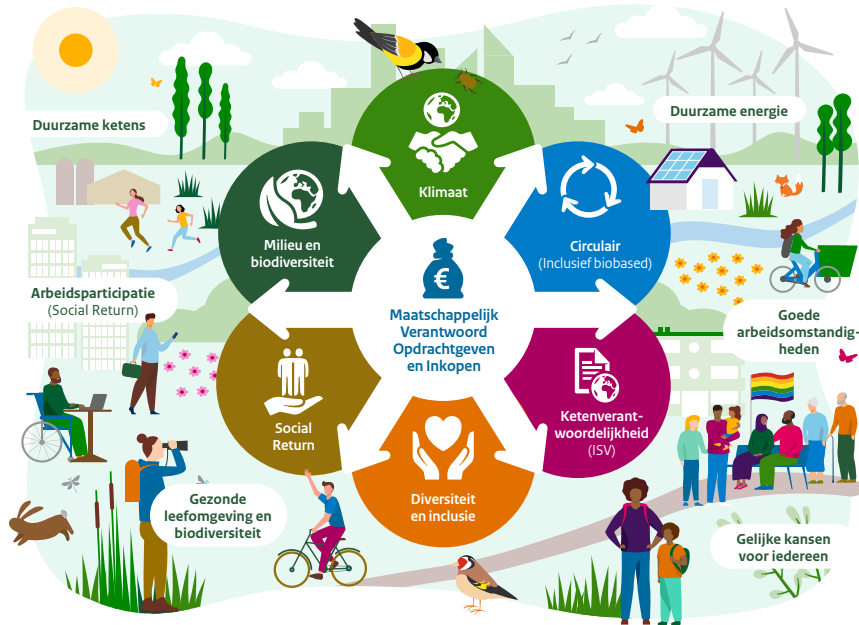
- [Sustainable Development Goals](#) (SDG's) wat vertaald kan worden als Duurzame Ontwikkelingsdoelen. De SDG's bestaat uit 17 doelen die in september 2015 door de Verenigde Naties zijn aangenomen als een universele oproep tot actie om een einde te maken aan armoede, ongelijkheid en klimaatverandering tegen 2030. De SDG's dienen als een raamwerk voor landen, bedrijven en individuen om gezamenlijk actie te ondernemen en bij te dragen aan een wereld die zowel welvarend als duurzaam is. Ze fungeren als een leidraad voor beleidsmakers, organisaties en burgers om gezamenlijk te werken aan een duurzamere en rechtvaardigere toekomst voor alle mensen.



Figuur 1. Overzicht van de 17 SDG's

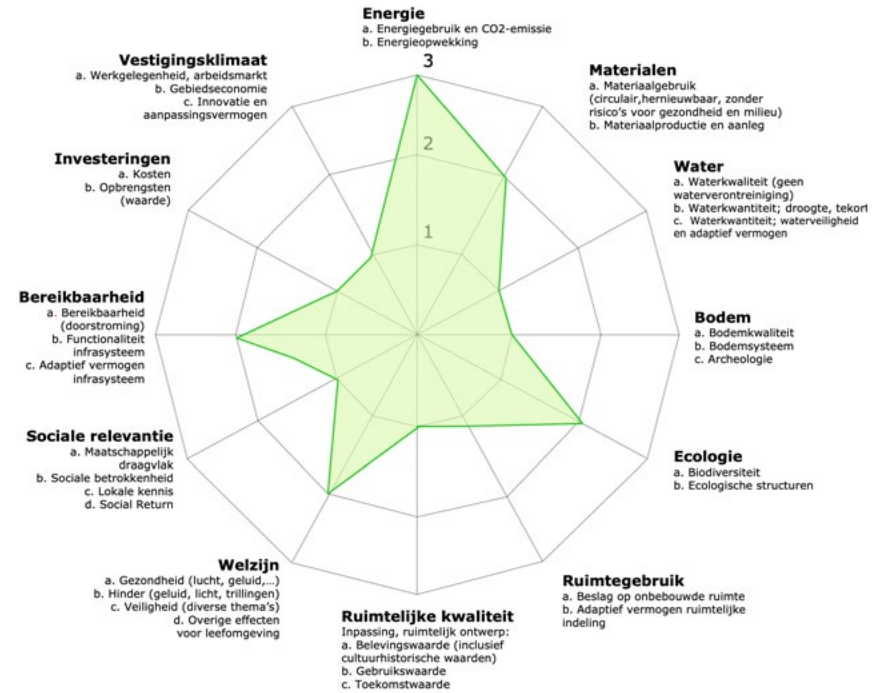
2. GEDEELDE AMBITIES

- Thema's uit het Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). In november 2022 is het [manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen](#) gelanceerd. Het doel van het manifest is om via inkoop maatschappelijke effecten te bereiken. In het manifest is een zestal thema's beschreven voor maatschappelijk verantwoord opdrachtgeven en inkopen. De thema's zijn in de afbeelding weergegeven.



Figuur 2. MVOI-thema's weergegeven

- Het [Ambitieweb Duurzaam GWW](#) is een visuele weergave van duurzaamheids-thema's en de bijbehorende ambitieniveaus. Het dient vaak als inspiratiebron bij het vaststellen van organisatie- en/of projectambities en wordt veel toegepast in de bouw- en GWW-sector. Het Ambitieweb Duurzaam GWW is hier opgenomen als een voorbeeld van een sectoraal middel, specifiek gericht op de GWW.



Figuur 3. Ambitieweb Duurzaam GWW



2. GEDEELDE AMBITIES

De SDG's bieden een wereldwijd perspectief, terwijl de MVOI-thema's een meer nationaal karakter hebben. En het Ambitiweb Duurzaam GWW fungeert als concretiseringsslag op de andere instrumenten.

Prioriteren is essentieel, waarbij het wordt aanbevolen enkele SDG's, MVOI-thema's en GWW-ambities te selecteren voor verdere uitwerking. Het verfijnen van deze prioriteiten met gedetailleerde vragen, zoals de relatie tot aanbestedingen, vormt een cruciale stap. Daarnaast wordt onderstreept dat het toetsen van ambities in de markt noodzakelijk is om een mismatch te voorkomen en innovatieve mogelijkheden te benutten. Voorgestelde methoden om dit te bereiken zijn onder andere dialooggesprekken, marktconsultaties en het bijwonen van evenementen.

2.4 Wat kan je als overheden samen doen om de transitie te versnellen?

Als gemeenten, waterschappen en de provincie gaan samenwerken is het versnellen van de transitie richting circulaire economie mogelijk. In de CoP werd daarvoor een aantal aanknopingspunten gezien.

Het vergroten van collectieve opslag van natuurlijke reststromen is essentieel om schaalbaarheid en kostenefficiëntie te bevorderen. Bovendien biedt deze aanpak in bepaalde gevallen mogelijkheden voor werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Echter, dit proces vereist aandacht, aangezien vaak bewerkingen nodig zijn om het halffabricaat geschikt te houden voor nieuwe toepassingen.

Een hechte samenwerking met medeoverheden is noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de timing van vrijkomende grondstofstromen. Hierdoor krijgen verwerkers van deze materialen een beter overzicht van de voortdurende aanvoer van grondstoffen. Voor marktpartijen is het van belang om continu en met de juiste kwaliteit aan te leveren.

Het bepalen van de kwaliteit van de vrijkomende grondstoffen door een onafhankelijke organisatie voorafgaand aan het proces is cruciaal. Deze kwaliteit beïnvloedt immers de mogelijke toepassingen van het eindproduct.

Het behouden van het eigenaarschap van de vrijgekomen grondstoffen bij de opdrachtgever is een strategische zet. Opdrachtgevers behouden zo de controle over de hoogwaardige verwerking en/of inzet van de grondstoffen voor diverse initiatieven.

In complexe situaties is het toegestaan om 'geitenpaadjes' te bewandelen om belemmerende wet- en regelgeving uit de weg te gaan. Hierbij is het echter van cruciaal belang om de bijbehorende risico's in kaart te brengen en adequaat te beheren.



3

CIRCULAIR OPDRACHT- GEVERSCHAP



1

2

3

4

5



3. CIRCULAIR OPDRACHTGEVERSCHAP

3.1 Wat is circulair opdrachtgeverschap?

Circulair opdrachtgeverschap gaat verder dan circulair inkopen; het richt zich op het volledig inrichten van de bedrijfsvoering om circulair inkopen te bevorderen. Het vereist een georganiseerde inkoopcapaciteit, draagvlak voor de circulaire economie en een organisatiebrede integratie van circulaire ambities in bedrijfsprocessen. De CoP definieert circulair opdrachtgeverschap als het verankeren van circulaire ambities in bedrijfsprocessen, samenwerking met markt en ketenpartners, en het vroegtijdig betrekken van circulariteit bij inkooptrajecten voor maximale impact op de circulaire economie. Bedrijfsprocessen kunnen in bijvoorbeeld bestekken, handboeken, leidraden en contracten worden vastgelegd.

Circulair opdrachtgeverschap heeft een interne en een externe component.

3.2 Hoe geef je intern opdrachtgeverschap vorm?

Bij intern opdrachtgeverschap bij circulair inkopen gaat het om de dynamiek en verantwoordelijkheden binnen een organisatie wanneer het aankomt op het implementeren van circulaire inkooppraktijken. In dit kader is de term 'intern opdrachtgeverschap' van toepassing op de rol van de afdeling, team of persoon die binnen de organisatie als opdrachtgever fungeert voor circulaire inkoopinitiatieven. In essentie draait intern opdrachtgeverschap bij circulair inkopen om het vormgeven van een leidende rol binnen de organisatie, waarbij de nadruk ligt op duurzaamheid, verantwoordelijkheid en het bereiken van circulaire doelstellingen.

De implementatie van circulair inkopen vereist een gestructureerde aanpak die zich richt op ambitie (zie hoofdstuk 2), beleidsvorming, organisatorische inbedding, inkoopstrategie en monitoring.

Ambitie:

- In hoofdstuk 2 worden handvatten aangereikt voor het opstellen van zowel organisatiebrede als projectspecifieke ambities. Bij ambities binnen intern opdrachtgeverschap is het betrekken van relevante stakeholders cruciaal. Hierbij spelen directie, budgethouders/categoriemanager, inkopers, en juridisch en financieel personeel een belangrijke rol. Een combinatie van Top-Down en Bottom-Up benaderingen, met gemotiveerde afgevaardigden, is effectief om ambities te identificeren en te integreren binnen interne teams. Uniformiteit in ambitie is van groot belang, vooral voor marktpartijen. Regionale ambities moeten zoveel mogelijk op elkaar aansluiten om de markt een consistente richtlijn te bieden en de aanbestedingsprocessen te vergemakkelijken. Het opstellen van een duurzame ambitie voor een langere periode, zoals minstens 6 jaar, geeft opdrachtnemers de zekerheid om te investeren in innovatieve producten en diensten die in lijn zijn met de koers van de organisatie.

Beleid:

- Vertaal geformuleerde ambities naar beleid en inkoopdoelstellingen.
- Pas interne werkprocessen aan op basis van de vastgestelde ambities.
- Betrek beleidsadviseurs en inhoudelijke experts bij het vaststellen van het beleid.
- Leg de gewenste samenwerking met ketenpartners vast om de ambitie te realiseren.

Inbedding in de organisatie:

- Creëer eigenaarschap, commitment, bewustwording en enthousiasme.
- Zorg voor inbedding door rollen binnen de organisatie te identificeren zoals netwerkrol, strategische rol, coördinerende rol, verbindende rol, monitoring rol etc.
- Betrek en houd de betrokkenen gemotiveerd door de juiste personen de bovengenoemde rollen te laten vervullen.
- Identificeer interne stakeholders in het kader van groendiensten en bepaal hun verantwoordelijkheden.
- Realiseer informele inbedding door te communiceren over de noodzaak en successen.



3. CIRCULAIR OPDRACHTGEVERSCHAP

Inkoopstrategie:

- Bepaal de juiste inkoopstrategie voor aanstaande inkooptrajecten na realisatie van inbedding.
- Onderzoek de markt, beschikbare circulaire oplossingen, concurrentie, en de meest geschikte aanbestedingsprocedure (klassiek, participatie, co-creatie).

Monitoring:

- Overweeg aan de voorkant hoe resultaten gemonitord zullen worden.
- Betrek interne stakeholders bij het vaststellen van meetmethoden, inclusief nulmetingen.
- Organiseer bijvoorbeeld marktdialogen of -consultaties om inzicht te verkrijgen in markt wensen en mogelijkheden.
- Maak gebruik van praktische tools zoals de [Handreiking Monitoring en Contractuele borging MVI](#) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Deze gestructureerde aanpak biedt een solide basis voor een succesvolle implementatie van circulair inkopen binnen een organisatie.

3.3 Waarom regionale samenwerking?

Door op regionaal niveau samen te werken en gezamenlijke ambities met duidelijke doelen te formuleren, ontstaat helderheid voor opdrachtnemers over richting en investeringsmogelijkheden. Regionale samenwerking biedt tevens de gelegenheid voor opdrachtgevers om gezamenlijk aanbestedingen uit te zetten, waarbij krachten worden gebundeld voor het bereiken van meer circulaire impact.

Het aanmoedigen van regionale samenwerking vereist investering in regelmatige ontmoetingen tussen regionale opdrachtgevers. Hierbij worden ervaringen uitgewisseld, lessen geleerd en actuele aandachtspunten besproken. Het afstemmen van jaarlijkse inkoopkalenders maakt het mogelijk om gezamenlijk geschikte aanbestedingen te selecteren en de markt gezamenlijk te benaderen.

Creëer overzicht in de lopende contracten

Een helder overzicht van lopende contracten stelt opdrachtgevers in staat om te weten wanneer welke contracten aflopen en opnieuw moeten worden ingekocht. Vanuit dit overzicht kunnen geschikte aanbestedingen worden geselecteerd die kansen bieden om duurzaamheid, biodiversiteit en circulariteit te integreren. Bovendien kan dit overzicht van lopende contracten regionale samenwerking bevorderen, bijvoorbeeld door gezamenlijk met meerdere gemeenten één aanbesteding op de markt te brengen. Het schept niet alleen duidelijkheid binnen de eigen organisatie, maar stimuleert tevens een efficiënte en duurzame aanpak in de gehele regio.

3.4 Hoe geef je extern opdrachtgeverschap vorm?

Extern opdrachtgeverschap omvat zowel het inkoopproces, zoals beschreven in hoofdstuk 4, als het beheer van contracten. Contractmanagement omvat het meten van prestaties, waarbij gemaakte afspraken worden geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd. Prestaties kunnen zowel objectief worden gemeten aan de hand van outputgerichte kritische prestatie-indicatoren (KPI's) als op meer subjectieve aspecten, zoals de mate van samenwerking.

Belangrijk is het onderscheid tussen contractmanagement en contractbeheer:

- Contractmanagement richt zich op het sturen en beheren van afspraken.
- Contractbeheer is meer gericht op administratieve taken.

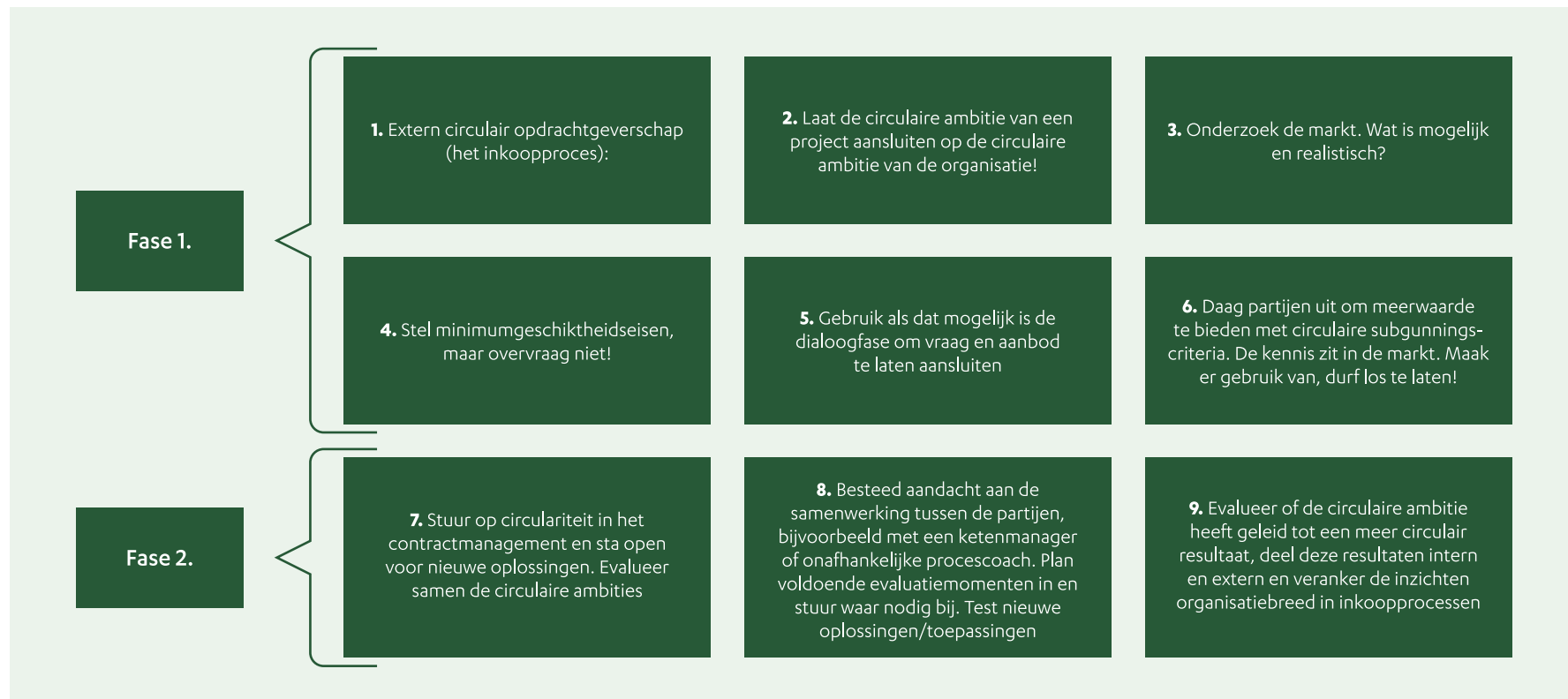


3. CIRCULAIR OPDRACHTGEVERSCHAP

Het extern opdrachtgeverschap kan worden opgedeeld in twee fasen. De eerste fase betreft het vormgeven van het contract en de tweede fase betreft de uitvoering van het contract. Het proces van de twee fasen zijn hieronder weergegeven:

Fase 1. Voorbereiding ontwikkeling contract

In deze initiële fase worden de benodigde voorbereidingen getroffen voor de ontwikkeling van het contract. Het is van essentieel belang om tijdens het inkoopproces al te anticiperen op hoe het uiteindelijke contract eruit moet komen te zien. Dit omvat overwegingen zoals de gewenste vorm van samenwerking met de opdrachtnemer, de te hanteren principes, en een duidelijke formulering van eisen en ambities.



Figuur 5. De twee fasen van extern opdrachtgeverschap



3. CIRCULAIR OPDRACHTGEVERSCHAP

Fase 2. Uitvoering contract

In de tweede fase staat de monitoring van concrete resultaten (KPI's) centraal, maar er wordt ook aandacht besteed aan de kwaliteit van samenwerking en de algehele beleving daarvan. Om een volledig beeld te vormen, is het van belang structurele overlegmomenten en evaluaties met de opdrachtnemer(s) in te plannen. Concreet gezegd: voer een verificatiegesprek, creëer een wederzijds belangrijke partnerschapsrelatie en concretiseer afspraken en plannen van aanpak. Bewaak zorgvuldig de gemaakte afspraken en zorg voor objectieve metingen op basis van KPI's, evenals subjectieve afspraken die bijdragen aan een sterke samenwerking en de voortgang op het gebied van circulariteit. Vermijd het te strak vastleggen van het contract en laat ruimte voor innovatie. De [Handreiking Monitoring en Contractuele borging MVI](#) fungeert als een waardevol instrument voor het beheer van monitoring en contractuele borging van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Deze contractvorm bepaalt een doel en gedurende de uitvoering van het contract is er ruimte voor innovatie en bijsturing.

De gekozen inkoopprocedure bepaalt op welke wijze het contract wordt gevormd. Een traditionele aanbesteding zal leiden tot een traditioneel contract waarin strak gestuurd wordt op KPI's. Een contract dat voortkomt uit een participatiegerichte of co-creatiegerichte aanbestedingsprocedure is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtnemer, waarbij er aanzienlijke ruimte is voor een constructieve dialoog. Deze contractvorm bepaalt een doel en gedurende de uitvoering van het contract is er ruimte voor innovatie en bijsturing.

[Voorbeeld Capelle aan den IJssel](#)

Tijdens een van de bijeenkomsten deelde Marietha van Toor, beleidsadviseur/contractmanager facilitaire diensten bij de gemeente Capelle aan den IJssel, haar vernieuwende aanpak voor de aanbesteding van facilitaire diensten. Door effectief contractmanagement heeft Capelle aan den IJssel significante vooruitgang geboekt richting haar ambitieuze doelen.

Inzichten uit dit voorbeeld:

- Neem in je contract relatiegerichte werkafspraken op. Als de doelen niet behaald worden, communiceer dit dan met de opdrachtgever en zoek samen naar een oplossing. Voorkom boetes. Het probleem van de één is ook het probleem van de ander. Je zoekt samen naar een manier om eruit te komen, en mocht dit niet lukken: kijk dan samen met de afdeling inkoop wat dit betekent in de contracteisen.
- Richt een marktparticipatie proces in vóór je de aanbesteding gaat uitzetten. In dit proces ga je samen met de markt in gesprek over wat er mogelijk/haalbaar is passend bij de effecten die jij wilt bereiken. Bij de werkelijke uitvraag kan je deze (on)mogelijkheden vervolgens vertalen en zorgen voor een passende uitvraag.
- Contractmanager als op zichzelf staande functie is essentieel.
- Krijg samen met de opdrachtnemer inzicht wie de externe stakeholders zijn.
- Erken kwaliteit: benut de kennis bij de aannemer en de markt. Bouw hiervoor de flexibiliteit in en evalueer de ingebrachte maatregelen.
- Ga uit van samenwerking/partnership en stuur gezamenlijk op doelstellingen.
- Wees open en transparant naar elkaar: durf naar elkaar uit te spreken en samen uit te zoeken wat mogelijk is. Rekening houdend met veiligheid, kosten, risico-beheersing, verantwoording in keuzes en duurzaamheid. Neem hierin ook scenario's mee zoals storm, droogte en de kapvergunning.



4

INKOOP-
PROCES



1

2

3

4

5



4. HET INKOOPPROCES

4.1 Welke stappen zitten in het inkoopproces?

Het inkoopproces doorloopt de gestructureerde stappen van Platform CB'23. Voorafgaand aan diepgaande analyse van het inkoopproces worden enkele nuances benadrukt:

- Een inkoopproces verschilt van een aanbestedingsproces; inkoop omvat een breder spectrum, terwijl aanbesteding de feitelijke uitvoering van inkoop is.
- Cruciale beslissingen worden ver vóór het begin van de aanbesteding genomen.
- Keuzes in de fasen beïnvloeden elkaar.



Figuur 6. De vier fasen van een inkooptraject. In dit hoofdstuk ligt de focus op de eerste drie fasen

4.2 Wat omvat de voorbereidingsfase?

In de voorbereidende fase van het inkoopproces wordt de inrichting van de aanbesteding bepaald aan de hand van vier pijlers:

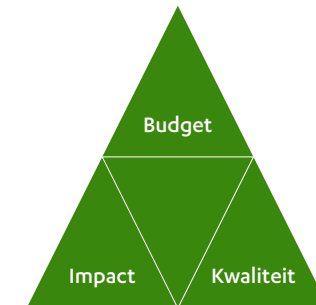
1. Bestuurlijke ambities en wensen.
2. Praktische uitgangspunten en wensen.
3. Marktsituatie.
4. Juridische context.

1. Bestuurlijke ambities en wensen

Hier worden organisatiedoelstellingen, inkoopbeleid en coalitieakkoorden vertaald naar concrete inkoophandvatten. Let op het onderscheid tussen ambitie en doelstelling. Ambitie is onbegrensd streven; doelstelling is gelimiteerd en meetbaar. Identificeer organisatiedoelstellingen en vraag: wat is onze stip op de horizon? Selecteer deze doelstellingen met inachtneming van het spanningsveld in de driehoek:

Zorg bij bestuurlijke ambities en wensen altijd voor:

- Aansluiting op organisatiedoelstellingen en ambities.
- Bestuurlijk draagvlak.
- Draagvlak in de organisatie.
- Vastlegging in een ambitiedocument.



4. HET INKOOPPROCES

2. Praktische uitgangspunten en wensen

Bij praktische uitgangspunten en wensen wordt de huidige situatie geanalyseerd. Voer een 0-meting uit en ga in op zowel 'harde' feiten als op de ervaringen uit het vorige contract. Definieer nauwkeurig wat moet worden ingekocht door vragen te stellen als:

- Hoe ziet het areaal eruit?
- Welke hoeveelheden zijn betrokken?
- Tot welke productgroepen behoort het?
- Welke grondstoffen komen vrij en hoe willen we die gebruiken?

Resultaten van de 0-meting en praktische uitgangspunten worden vastgelegd in een programma van eisen.

3. Marktsituatie

Bij de marktsituatie is het essentieel om een actueel beeld te krijgen van innovatie en circulariteit die er is in het leveren van groendiensten en producten. Gebruik methoden zoals marktonderzoek, marktdialog, marktverkenning en marktconsultatie. Voor marktonderzoek wordt een beeld van de markt gecreëerd op basis van beschikbare kennis en openbare bronnen. Tijdens een marktdialog vindt een (openbare) dialoogsessie plaats waarin een gesprek met de markt wordt gevoerd over wat mogelijk is en passend is. Marktverkenning omvat 1-op-1-gesprekken met betrokken partijen en marktconsultatie betreft schriftelijke consultatie om specifieke onderdelen te toetsen.

Wees kritisch en transparant, deel rapportages met interne en externe stakeholders en maak de juiste vertaalslag na grondig onderzoek.

4. Juridische context

Bij de juridische context wordt de omvang van de aanbesteding en de passende procedure bepaald. Doorgrond verschillende inkoopmethoden, zoals mededinging met onderhandeling, concurrentiegerichte dialoog en innovatiepartnerschap.

De [mededingingsprocedure met onderhandeling](#) omvat een procedure waarbij alle ondernemers op basis van een aankondiging een verzoek tot deelneming mogen indienen. Geselecteerde ondernemers mogen vervolgens een eerste inschrijving doen, waarna via onderhandelingen met een of meer van hen wordt gewerkt naar definitieve inschrijvingen. Deze procedure vertoont gelijkenissen met de concurrentiegerichte dialoog, met het verschil dat bij mededinging met onderhandeling pas na een dialoofase een eerste inschrijving plaatsvindt.

De [concurrentiegerichte dialoog](#) biedt geschikte partijen de ruimte om diverse oplossingen aan te dragen voor de behoeften van de aanbestedende dienst. In de dialoog werkt de aanbestedende dienst samen met deelnemers om voorgestelde oplossingen verder uit te werken en uiteindelijk te bepalen welke oplossing(en) het beste voldoen aan de behoeften.

[Innovatiepartnerschap](#) is van toepassing op de aanschaf van producten, werken en diensten die nog niet op de markt beschikbaar zijn, of in ieder geval niet met het gewenste prestatieniveau. In eerste instantie wordt het probleem of de behoefte gedefinieerd, waarna bedrijven innovatieve oplossingen voorstellen. Na de onderzoeks- en ontwikkelingsfase kan het product, werk of dienst in commerciële volumes worden ingekocht onder de voorwaarden die bij de start van het innovatiepartnerschap zijn overeengekomen.

Evaluatie van voor- en nadelen is cruciaal voor een weloverwogen keuze in een later stadium. Bij twijfel over juridische aspecten raadpleeg dan de basisprincipes van de aanbestedingswet (proportionaliteit, non-discriminatie, transparantie en gelijkheidsbeginsel).

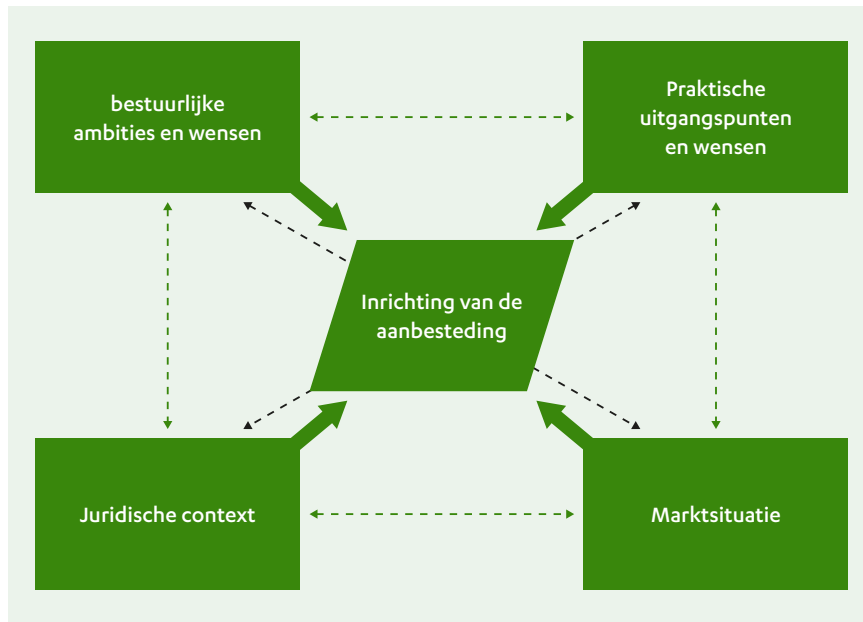


4. HET INKOOPPROCES

4.3 Wat omvat het vormgegeven van het inkooptraject?

Na een grondige analyse van bestuurlijke ambities en wensen, praktische uitgangspunten en wensen, marktsituatie en juridische context, is de aanbestedende dienst gereed om de inrichting van de aanbesteding te bepalen. Bij het vormgeven van de aanbesteding dienen de volgende uitgangspunten zorgvuldig te worden overwogen:

- Innovatie: Creëer optimale ruimte voor innovatie voor marktpartijen.
- Aansluiting: Zorg voor een nauwkeurige afstemming tussen vraag en aanbod.



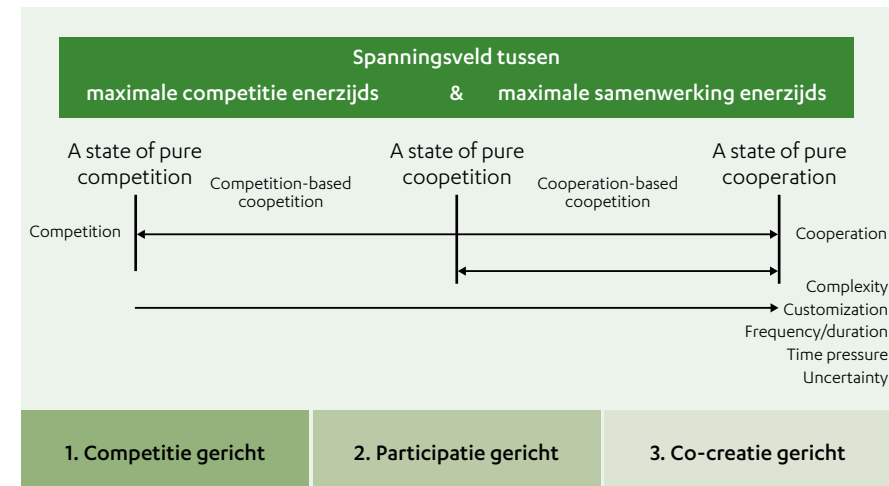
Figuur 7. Vier richtinggevende aspecten voor aanbesteding

Bij het bepalen van de inrichting van de aanbesteding dient rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- Doorlooptijd: Zorg voor een passende doorlooptijd van de aanbesteding, zodat inschrijvers voldoende tijd hebben om de vraag te begrijpen en een passend aanbod te formuleren.
- Perceelindeling: Overweeg of één groot perceel of meerdere kleinere percelen de innovatie en circulariteit bevorderen.
- Contact met de markt: Faciliteer inschrijvers om een grondig begrip van het vraagstuk te krijgen via bijvoorbeeld een schouw, marktinformatedagen en marktdialogen.
- Geschiktheidseisen: Beoordeel of geschiktheidseisen geschikt zijn en of ze innovatie juist bevorderen of beperken, zonder concessies te doen aan zekerheid en kwaliteit.

4.4 Welke soorten inkoopprocessen zijn er?

Zodra bovenstaande stappen zijn doorlopen, is het aan de aanbestedende dienst om te bepalen welke vorm van competitie/samenwerking wordt beoogd. Daarnaast zal de beoordeling en gunning moeten worden ingericht.



Figuur 8. Drie soorten inkoop



4. HET INKOOPPROCES

Competitiegericht inkopen

De eerste manier is competitiegericht inkopen. Indien de opdrachtgever vanuit dit perspectief de opdracht vormgeeft, bepaalt de opdrachtgever vrijwel alles voor de opdrachtnemers. Hierbij is de opdrachtnemer de uitvoerder en is van tevoren bepaald wat het resultaat moet zijn middels bestekken of programma's van eisen. De uitkomst van een dergelijke aanbesteding kan zeer innovatief (en circulair) zijn, het vergt alleen wél de juiste kennis bij de opdrachtgever om het juiste te vragen en het vergt voldoende onderling vergelijkbare aanbieders en een manier om dat meetbaar te maken. In nieuwe, innovatieve markten valt dit vaak niet mee. Als het wél lukt, is er anderzijds direct een hele markt in beweging.

Competitiegerichte aanbestedingsvormen zijn de norm bij aanbestedingen als de meeste opdrachten goed gekwantificeerd kunnen worden, en de beschikbare innovatieruimte voldoende is. Doordat kwantitatief wordt beoordeeld, is gunning eenvoudig en duidelijk voor alle partijen. Het nadeel van competitiegericht aanbesteden wordt vaak duidelijk tijdens de uitvoeringsperiode, als blijkt dat de bij aanbesteding gegeven kaders niet volledig en/of duidelijk waren.

Participatiegericht inkopen

Een andere benadering is participatiegericht inkopen, waarbij de opdrachtgever aangeeft welk resultaat de opdrachtnemer moet behalen in de aanbidding. De opdrachtnemer heeft echter de vrijheid om zelf te kiezen met welke middelen hij dat resultaat wil bereiken. Het eindresultaat staat hierbij van tevoren vast. Een voorbeeld van (beperkt) participatief aanbesteden is Best Value Procurement.

In Nederland komen participatiegerichte aanbestedingsvormen veel minder voor. Aanbestedende diensten hebben beperkte ervaring met deze aanpak en zijn daarom terughoudend. Bovendien stelt de aanbestedingswet specifieke voorwaarden voor het toepassen van bijbehorende procedures. Deze aanbestedingsvorm biedt binnen vastgestelde opdracht-kaders ruimte voor gezamenlijk onderhandelen en ontwerpen met de inschrijver. Het expliciet beschrijven van deze ruimte is complex en vereist zorgvuldigheid om verwarring bij de opdrachtgever of opdrachtnemer te voorkomen. Vanwege deze complexiteit neemt een participatiegerichte aanbestedingsvorm vaak meer tijd in beslag dan een standaard competitiegerichte procedure.

Co-creatiegericht inkopen

De derde benadering van inkoop is co-creatiegericht inkopen. Met co-creatiegerichte inkoop geeft de opdrachtgever richting aan waar de opdrachtnemer ongeveer naartoe moet werken, zonder het eindresultaat volledig vast te leggen. In de inkoopfase presenteren opdrachtnemers zichzelf en tonen ze waarom zij bij uitstek geschikt zijn om het doel van de opdrachtgever te realiseren. Na de voorlopige gunning worden op basis van de in de inkoopfase gestelde ambities gezamenlijk de doelstelling, benodigd materiaal, samenstelling van het team en de route naar het doel bepaald per fase. Een voorbeeld van een co-creatiegerichte inkoopmethode is een innovatiepartnerschap.

Co-creatiegerichte aanbestedingsvormen laten aanzienlijk meer ruimte over om na gunning gezamenlijk aan de opdracht te werken. Het 'grijze gebied' van participatiegerichte aanbestedingen is aanzienlijk kleiner, omdat bijna alles nog heroverwogen of herontworpen kan worden. Co-creatiegericht inkopen vereist een andere houding, zowel van de opdrachtgever als de opdrachtnemer, en is alleen haalbaar wanneer beide partijen bereid zijn om op een andere manier te contracteren. Met functioneel omschreven kaders wordt gezamenlijk ontworpen volgens bepaalde samenwerkingsprincipes. In Nederland is er beperkte ervaring met deze aanbestedingsvorm, wat betekent dat co-creatiegerichte inkooptrajecten zowel voor als na gunning meer organisatorische inspanning vergen. Concrete voorbeelden van co-creatiegericht inkopen zijn Rapid Impact Contracting, concurrentiegericht dialoog en innovatiepartnerschap.

Terwijl competitiegericht inkopen gericht is op de garantie van het aanschaffen van een product of dienst binnen de vooraf vastgestelde eisen van de opdrachtgever, resulteert dit vaak in beperkte ruimte voor inspraak van opdrachtnemers en daardoor in een lagere mate van innovatie. Participatiegerichte inkoop biedt meer ruimte voor innovatie, maar deze ruimte is het grootst bij co-creatiegericht inkopen. Dit wordt mogelijk gemaakt door minimale kaders van de opdrachtgever, waardoor inschrijvers hun visie, aanpak en ervaring kunnen presenteren en kansen zien om impact te realiseren. Zo krijgt de markt de meeste ruimte om met oplossingen te komen die bijdragen aan de gestelde ambities van de opdrachtgever. Heldere afspraken over samenwerking en partnerschap na gunning stellen de opdrachtgever in staat grip te houden op de gewenste continue verbetering richting hun ambitie.



4. HET INKOOPPROCES

Hieronder staan voor zowel de competitiegerichte, participatiegericht als de co-creatiegericht inkoopmethode de kenmerken beschreven:

Inkoopproces	1. Competitie gericht	2. Participatie gericht	3. Co-creatie gericht
1. Opdracht formulering	Technische specificatie door de opdrachtgever. PvE. Bestek.	Functionele specificatie binnen gegeven (beleids-) kaders.	Ambitie met richtinggevend functionele specificaties en ruimte om (beleids-)kaders ter discussie te stellen.
2. Inschrijving	Schriftelijke inschrijving.	Ruimte voor onderhandeling op specifieke onderdelen.	Directe onderhandeling. In co-creatie ontwikkelde oplossing.
3. Beoordeling	Hoog gewicht op prijs. Duidelijk afvinkbare criteria.	Gelijk gewicht op prijs en zachte parameters.	Veelal zachte parameters op o.a. partnerschap
4. Contract formalisering	Formeel en juridisch. Gedetailleerd vastgelegd.	Formeel. Procedurele afspraken rond afgekaderde ontwikkelruimte.	Gezamenlijke input en procedurele afspraken over omgang en ontwikkelruimte.
5. (Financiële) compensering	Vooraf vastgestelde (eenheids)prijs.	Vastgestelde (eenheids)prijs in combinatie met winstdeling.	Prijsvorming en winsten risicodeling op basis van behaald resultaat (KPI's).
6. Onderlinge verhouding	Hiërarchisch. Opdrachtgever legt op, opdrachtnemer voer uit.	Samenwerking waar mogelijk. Opdrachtgever bepaalt, opdrachtnemer verricht.	Co-creatie waar mogelijk. Besluitvorming in gezamenlijkheid.
7. Contract-beheersing	Door de opdrachtgever. Volgens specificatie. Input georiënteerd.	Door opdrachtnemer en -gever. Resultaat georiënteerd.	Door opdrachtnemer. Effect & impact georiënteerd.

Figuur 9. Kenmerken van drie soorten inkoop

4.5 Hoe werkt de gunning?

Een handige tool om gunningcriteria op te stellen voor een aanbesteding is de [MVI-criteriatool](#). Daarnaast zijn er veel voorbeelden te vinden op TenderNed van al gerealiseerde aanbestedingen:

Gemeente Weert - [Duurzaam beheer sloten en bermen](#)

Gemeente Gennep - [Biodivers bembereiding Gemeente Gennep](#)

Om zo veel mogelijke duurzame impact te realiseren uit een aanbesteding, wordt aangeraden om de gunning te doen op basis van Beste-Prijs-Kwaliteit-Verhouding (BPKV). Vervolgens is het aan de opdrachtgever en -nemer om het contract op te stellen en samen duurzame impact te maken.



5

MARKT- PERSPECTIEF



1

2

3

4

5

5. HET PERSPECTIEF VAN DE MARKT

5.1 Hoe ontdek je welke mogelijkheden de markt te bieden heeft?

Het maken van impact en het succesvol implementeren van circulaire inkoop van groendiensten vereist kennis van het marktperspectief. Hiervoor is het van belang om invloedrijke marktpartijen in beeld te brengen, zoals (lokale) groenaannemers, regionale en provinciale verwerkers en regionale fabrikanten. Bij veel groendienstverleners bestaat de wil om in samenspraak met overheidsorganisaties circulaire doelstellingen te realiseren. De focus moet niet alleen liggen op het contracteren van ambitieuze groenaannemers, maar ook op ketenontwikkeling en productinnovatie.

Na het bepalen van interne overheidsambities, is het essentieel om de markt te verkennen. Valideer en verrijk interne doelen met inzichten uit de markt. Ontdek de marktmogelijkheden door dialooggesprekken, marktconsultaties, informatiedagen en koffiemomenten met leveranciers, en door deelname aan congressen en evenementen. Deze strategieën bevorderen niet alleen inzicht in marktmogelijkheden, maar stimuleren ook samenwerking voor een optimaal afgestemde aanpak.

5.2 Doorontwikkeling in de keten

Ketenontwikkeling - de lokale, regionale of provinciale oogst, verwerking en afzet van materialen – is een voorwaarde voor een circulaire aanpak. Ook productontwikkeling is belangrijk, bijvoorbeeld door innovatieve startups die groene reststromen verwerken. Wanneer er vraag ontstaat naar deze producten wordt de circulaire inkoop van groendiensten eenvoudiger.

Overheidsorganisaties kunnen de ontwikkeling van nieuwe producten stimuleren door innovatiepartnerschappen of de SBIR-regeling (Small Business Innovation Research) te benutten. Zo worden startups uitgenodigd om innovatieve producten te ontwikkelen.

5.3 Samen stappen zetten

Marktpartijen beschouwen consultaties met aanbestedende overheidsdiensten als waardevol. De gesprekken helpen bij het wegnemen van onoverkomelijke knelpunten. Gezamenlijk kan worden ingezet op het:

- vaststellen van realistische ambities,
- formuleren van de juiste vragen,
- bevorderen van uniformiteit in de uitvraag,
- faciliteren en realiseren van mogelijke schaalvergroting,
- identificeren van andere belangrijke stakeholders en
- onderzoek naar innovatieve oplossingen.



Colofon

Aan de Community of Practice Circulair Inkopen en aanbesteden groendiensten deden mee: Gemeente Molenlanden - Gemeente Goeree-Overflakkee - Gemeente Zuidplas - Gemeente Zwijndrecht - Gemeente Rotterdam - Gemeente Den Haag - Gemeente Alphen aan den Rijn - Gemeente Nieuwkoop - Gemeente Kaag en Braassem - Gemeente Gouda - Gemeente Hoeksche Waard - Gemeente Dordrecht - Waterschap Schieland Krimpenerwaard - Waterschap Hollandse Delta - Provincie Zuid-Holland

Initiatief en begeleiding:

Provincie Zuid-Holland-Coen Geerdink, Justine Amelung
Vernieuwersnetwerk natuurlijke reststromen, Lidwien Reyn

Inhoudelijke expertise:

KplusV-Sander Post, Coen Gribbroek

Eindredactie handreiking:

Lidwien Reyn

Vormgeving:

Delta3

