
ANALYSE MONITORING CIRCULARITEIT

Circulair Friesland programma Circulair Inkopen
Monitoring 2.0 2025-2026



28 JANUARI 2026

CIRCULAIR FRIESLAND

Definitief | 0.9

Contactpersoon | johan.lakke@circulairfriesland.frl

Afkortingen & termen

Circulair Friesland programma voor Circulair Inkopen	Het uitvoeringsprogramma met thema circulair opdrachtgeven en inkopen voor Friese overheden gefaciliteerd door Circulair Friesland. <i>Meer informatie:</i> Circulair Inkopen
VCF	Vereniging Circulair Friesland <i>Meer informatie:</i> Circulair Friesland
Monitoring 2.0	Opvolging van het eerste monitoring programma vanuit Circulair Friesland, wat heeft geleid tot een Programma van Eisen voor monitoring in de regio. <i>Meer informatie:</i> Monitoring
CGR	Lees hier: Circularity Gap Report

Samenvatting

De Friese regio heeft stevige ambities op het gebied van circulair inkopen. In het verleden zijn plannen onderschreven om als regio het aandeel circulariteit in de inkoop van Friese overheden stapsgewijs te verhogen. De voortgang is momenteel echter niet meetbaar, omdat zowel een nulmeting als een monitoringsstructuur ontbreken om ontwikkelingen inzichtelijk te maken.

De aanleiding voor deze analyse is onder andere het *Circularity Gap Report Friesland*, dat een duidelijk gat in de beschikbare data op dit vlak signaleert. Het doel is om eind 2026 een solide fundament en eerste praktijk-gebaseerde inzichten te hebben, waarmee de verdere integratie van een monitoringstool in de standaardwerkwijzen van de deelnemende overheden kan worden vormgegeven. In deze context draait monitoring om het ontwikkelen van een effectmonitor, waarmee de impact van circulaire keuzes in inkoop- en aanbestedingstrajecten inzichtelijk wordt gemaakt. Hierbij sluiten we aan op landelijke kaders en tools.

De voorliggende analyse biedt een overzicht van de huidige processen, zoals beschreven door elf verschillende medewerkers binnen de inkoopteams van de Friese overheden. De belangrijkste bevindingen zijn hieronder samengevat¹.

Organisatie en rollen

- Er bestaan verschillende organisatievormen (centraal en decentraal). Daarnaast verschilt per overheid op welk moment het inkoopteam wordt betrokken.
- Het inkoopteam is vooral betrokken bij de coördinatie van het proces, toetsing aan juridische en beleidsmatige kaders, advisering over strategie en contractvorming, en het bewaken van de toepassing van het beleid.
- Bestuurlijk draagvlak is essentieel om een monitoringstool te laten slagen.

Inkoopproces en procesinbedding van circulariteit

- Circulariteit wordt bij verschillende overheden al meegenomen in het standaardwerkproces, maar vaak nog op vrijblijvende wijze.
- Duidelijke indicatoren en concrete processtappen zijn essentieel, waarbij een goede verbinding moet worden gelegd tussen beleid en uitvoering.
- Circulariteit wordt nog te vaak als abstract en onzeker gezien, terwijl het juist kansen biedt voor innovatie.
- De markt is hierin vaak al verder dan overheden zich realiseren.

¹ Het gaat hier om conclusies uit het onderzoek, geen aanbevelingen. De conclusies dienen als fundament voor de pilotfase, gepland voor Q1 en Q2 in 2026.

- De wijze waarop circulariteit wordt ingebed in het proces verschilt per organisatie.

Data, monitoring en borging

- Er is nog geen structureel proces voor de monitoring van circulariteit bij de Friese overheden; daarmee ontbreekt ook eigenaarschap voor dataverzameling en borging.
- Er bestaat een duidelijke wens om een professionaliseringslag te maken op het gebied van monitoring van circulariteit.
- De grootste uitdagingen liggen in de benodigde cultuurverandering en het voorkomen van extra werkdruk.
- Voor succesvolle monitoring zijn concrete en duidelijke indicatoren nodig, evenals goede coördinatie tussen dataleveranciers en contractmanagers.

Inhoudsopgave

Afkortingen & termen	2
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Belang van monitoring	9
1.3. Transitie.....	10
2. Methoden.....	12
2.1. Informatietabel.....	12
3. Samenvatting van resultaten	13
3.1. Hoofdonderwerpen	13
3.2. Belangrijkste bevindingen	17
4. Vervolg - Pilotfase	19
5. Organogram.....	19
6. Bijlage	21
6.1. Interviewgide.....	21
6.2. Potentiële voorzet effectmonitorvragen (opgehaald in feedbackronde).	22

1. Inleiding

Voor het project *'Monitoring voor circulair inkopen 2.0'* is het voornemen om, waar mogelijk, een bestaande monitoringstool in te bedden in de standaard inkoopprocessen van de verschillende regionale overheden in Friesland en Noord-Nederland. Op deze manier borgen we dat de mate waarin een aantal circulaire indicatoren wordt toegepast in inkoop- en aanbestedingstrajecten structureel kan worden gemeten en gebenchmarkt. De aanleiding hiervoor is onder andere het *Circularity Gap Report Friesland*, dat een duidelijk gat in de beschikbare data op dit vlak signaleert.

Het doel is om eind 2026 een solide fundament en eerste praktijk-gebaseerde inzichten te hebben, waarmee de verdere integratie van een monitoringstool in de standaardwerkwijzen van de deelnemende overheden kan worden vormgegeven. Een belangrijke voorwaarde om dit te laten slagen is het inregelen van een robuuste structuur voor databeheer en dataverzameling.

In deze context draait monitoring om het ontwikkelen van een effectmonitor, waarmee de impact van circulaire keuzes in inkoop- en aanbestedingstrajecten inzichtelijk wordt gemaakt. Daarbij sluiten we aan bij landelijke kaders en tools, zoals *Het Nieuwe Normaal*, de MVOI-criteria en de CSRD-richtlijnen. Dit betekent echter nog niet dat we een eenduidig antwoord kunnen geven op de vraag wanneer een aanbesteding daadwerkelijk circulair is.

Deze analyse is bedoeld om inzicht te bieden in de huidige structuren en inkoopprocessen van Friese overheden, met een specifieke focus op de inbedding en het meten van een aantal circulaire indicatoren. Deze inzichten vormen een belangrijke basis voor de succesvolle implementatie van een effectmonitor die circulaire prestaties in inkooptrajecten van Friese overheden kwantificeerbaar maakt. De voorliggende analyse dient concreet als fundament voor een pilotfase. In deze fase worden de mogelijkheden van effectmonitoring getest met bestaande indicatoren en tools, aan de hand van projecten die in de Friese regio zijn uitgevoerd. De analyse beschrijft daarom alleen de conclusies uit de interviews en doet geen aanbevelingen.

De inbedding van de monitoring in de standaardstructuren biedt bovendien een stevig fundament om in een later stadium een breder palet aan circulariteitsindicatoren te meten. Zo kan gerichter worden gestuurd op aanpassingen die bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen.

1.1. Aanleiding

Het Programma van Eisen uit het Metabolic-rapport (2025) bevat een evaluatie van een eerder ontwikkelde procesmonitor in de Friese regio uit de periode 2021–2022. Deze procesmonitor

wordt op dit moment slechts door één overheid actief gebruikt. De evaluatie laat echter zien dat het onder de juiste omstandigheden mogelijk is om een monitor voor circulair inkopen te verankeren in de standaard inkoopprocessen van regionale overheden. Essentiële randvoorwaarden hiervoor zijn eigenaarschap en zichtbaarheid: het moet duidelijk zijn wie eigenaar is van de resultaten en, om draagvlak te behouden, moeten deze resultaten effectief worden benut binnen de eigen organisatie.

Daarnaast benoemt het Programma van Eisen (Metabolic-rapport, 2025) zes behoeften en wensen (1.1.1) waarop een nieuwe effectmonitor gebaseerd moet worden. Deze behoeften vormen tevens de basis voor de uitgevoerde analyse, die zich richt op het inrichten van een stevig fundament voor de inbedding van een monitoringstool en het bijbehorende databeheersysteem. De voorliggende analyse focust daarom specifiek op het proces rondom de inbedding van een monitoringstool. Parallel hieraan wordt onderzocht welke functionele en technische specificaties een mogelijke monitoringstool moet hebben en welke tool hiervoor het meest geschikt is.

1.1.1. Zes belangrijke wensen en behoeften voor een monitoringstool

- **Stakeholders, functies en rollen definiëren:**
Breng helder in kaart wie de monitor raadpleegt, wie deze invult en wie verantwoordelijk is voor opvolging, en bepaal welke informatiebehoefte per rol bestaat.
- **Benodigde inzichten bepalen:**
Bepaal welke minimale set indicatoren nodig is voor effectieve sturing, welk detailniveau daarbij wenselijk is en waar overlap bestaat met VCF-definities en bestaande landelijke frameworks.
- **Informatiebronnen identificeren:**
Stel vast welke rollen (zoals inkopers, hoeftestellers, contractmanagers en leveranciers) verantwoordelijk zijn voor het aanleveren, beheren en borgen van de benodigde data.
- **Bevindingen valideren:**
Toets aannames en voorlopige inzichten bij relevante stakeholders om de scope en focus van de monitor scherp te stellen en draagvlak te creëren.
- **Afweging toolontwikkeling:**
Maak een onderbouwde keuze tussen het ontwikkelen van een eigen monitoringstool en het benutten van bestaande softwareoplossingen.

- **Aangescherpt Programma van Eisen opstellen:**

Formuleer en valideer een concreet en gedragen Programma van Eisen als basis voor de vervolgstap richting eigen ontwikkeling of de selectie en implementatie van bestaande tooling.

1.1.2. Vereisten monitor

Naast de wensen en behoeften voor een mogelijke effectmonitor beschrijft het Programma van Eisen (Metabolic-rapport, 2025) ook een aantal functionele en technische vereisten waaraan een monitor moet voldoen. Deze eisen zijn op dit moment bewust breed en abstract geformuleerd, zodat er voldoende ruimte blijft voor aansluiting bij landelijke en regionale innovaties (zoals de KPI-sheet van CE Delft).

Gebruiksvriendelijkheid: De tool moet eenvoudig en intuïtief te gebruiken zijn voor alle gebruikers, inclusief medewerkers met beperkte digitale vaardigheden.

Interoperabiliteit: De tool moet kunnen aansluiten op bestaande systemen en datastructuren van Friese overheden.

Veiligheid: De tool moet voldoen aan geldende normen voor informatiebeveiliging en datalekken en ongeautoriseerde toegang voorkomen.

Dataopslag: De tool moet gegevens veilig kunnen opslaan en gedurende een vastgestelde periode beschikbaar houden.

Indicatorweergave: De tool moet in staat zijn relevante circulariteitsindicatoren overzichtelijk weer te geven.

Datainvoer: Gebruikers moeten op een eenvoudige en eenduidige wijze indicatorgegevens kunnen invoeren.

Inzichtelijkheid en autorisatie: Alleen bevoegde gebruikers mogen toegang hebben tot (delen van) de monitorresultaten, afhankelijk van rol en bevoegdheden.

Trendweergave: De tool moet ontwikkelingen in de tijd inzichtelijk maken, zodat voortgang en effecten kunnen worden gevolgd.

Ordering en doorzoekbaarheid: Inzichten moeten kunnen worden gefilterd en doorzocht, bijvoorbeeld op organisatie, thema of indicator.

Rapportage: De tool moet zowel op organisatieniveau als op regionaal niveau (Friesland-breed) rapportages kunnen genereren.

1.1.3. Succesfactoren voor een monitoringstool

Bovendien worden er ook een aantal succesfactoren benoemd in het Programma van Eisen (Metabolic-rapport, 2025), welke belangrijke randvoorwaarden zijn voor het slagen van een effectmonitoringstool.

Onderdeel inkoopproces: De monitor moet vanzelfsprekend onderdeel zijn van het inkoopproces.

Vroege betrokkenheid: Organisaties moeten vroeg worden meegenomen in het ontwerp van de monitor.

Transparante terugkoppeling: Inzichten worden duidelijk teruggekoppeld, zodat iedereen weet wie data ziet en waarvoor die wordt gebruikt.

Beperkte administratieve last: Het invullen mag geen zware administratieve taak worden.

Draagvlak en steun: Er moet organisatiebreed steun zijn voor circulair inkopen, inclusief steun vanuit de top.

Markt vroeg betrekken: Marktpartijen moeten vroeg worden betrokken via consultaties of samenwerking.

Marktinzicht prestaties: Overheden krijgen zicht op de circulaire prestaties die de markt nu kan leveren.

Juiste KPI's uitvragen: Inkopers leren de juiste duurzame KPI's te formuleren.

Samen inkopen: Het bundelen van inkopen versterkt de positie en maakt een uniforme uitvraag mogelijk.

1.2. Belang van monitoring

De Friese regio heeft stevige ambities op het gebied van circulair inkopen. In het verleden zijn plannen onderschreven om als regio het aandeel circulariteit in de inkoop van Friese overheden stapsgewijs te verhogen. De voortgang is momenteel echter niet meetbaar, omdat zowel een nulmeting als een monitoringsstructuur ontbreken om ontwikkelingen inzichtelijk te maken. Daarnaast laat het *Circularity Gap Report (CGR) Friesland* zien dat er in de regio onvoldoende data beschikbaar is over circulair inkopen.

Een effectmonitor moet deze dataleemte opvullen en inzicht bieden in de mate waarin inkoop- en aanbestedingstrajecten in Fryslân daadwerkelijk circulair zijn. Daarmee wordt niet alleen meer zicht verkregen op de huidige praktijk, maar wordt ook de meetbaarheid en validiteit van bestaande doelen en ambities op het gebied van circulariteit en duurzaamheid binnen de Friese overheden en de regio geborgd.

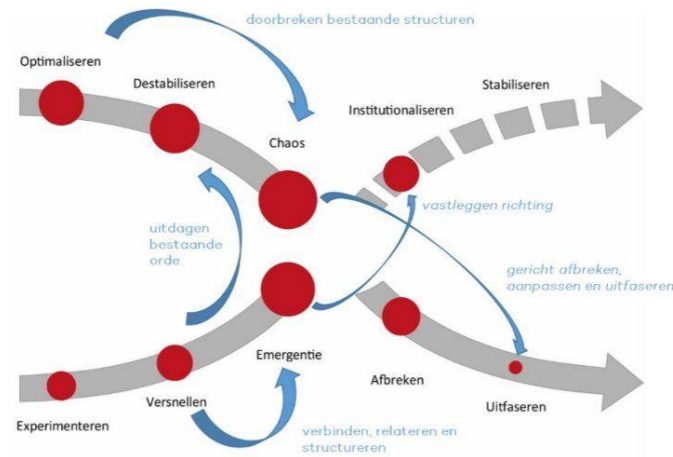
Een bijkomend voordeel van een overkoepelende en uniforme manier van dataverzameling is de vergelijkbaarheid tussen organisaties en trajecten. Dit maakt het mogelijk om richter en met maatwerk te sturen op versnelling en opschaling van circulariteit in de inkoop- en aanbestedingstrajecten van de Friese overheden.

1.3. Transities

In de Friese regio wordt intensief gewerkt aan de transitie naar een circulaire economie. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de beweging naar circulair inkopen als nieuwe norm. Het vergt echter tijd om het benodigde draagvlak te creëren en de benodigde borging zodanig in te richten dat een monitoringstool goed aansluit op het standaardwerkproces van de Friese overheden. Het opbouwen van draagvlak en het realiseren van de systeemverandering die nodig is om monitoring van circulariteit structureel in te bedden, is daarmee een proces van de lange adem.

Tegelijkertijd zorgt de huidige transitiefase voor een destabilisatie van het 'oude normaal' van de lineaire economie, waardoor ruimte ontstaat voor en draagvlak groeit voor de circulaire economie (zie Figuur 1). Dit proces is inmiddels in gang gezet. Het is nu aan VCF om deze transitie verder te versnellen door richting te geven en verbinding te organiseren, en aan de deelnemende overheden om de nieuwe werkwijzen te institutionaliseren door deze structureel in te bedden in beleid en praktijk.

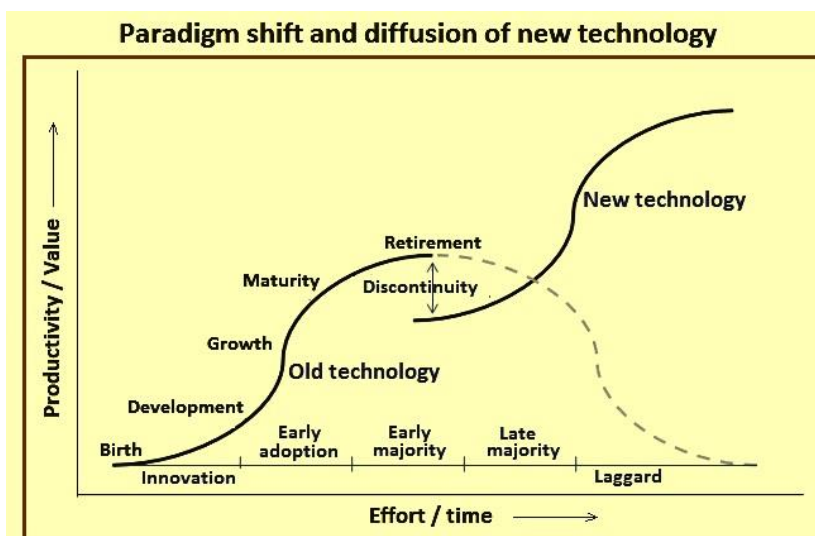
Monitoring van circulariteit speelt hierin een sleutelrol. Door het opbouwen van gekwantificeerde en betrouwbare data ontstaat sturingsinformatie waarmee gericht kan worden gewerkt aan beleidsdoelen op basis van kennis en inzicht. Op deze manier wordt de transitie verder gestabiliseerd en kan circulair opdrachtgeven en inkopen uitgroeien tot de 'normale' werkwijze binnen de Friese overheden.



Figuur 1: De transitiecurve (Bron: DRIFT en Erasmus Universiteit Rotterdam).

We realiseren ons dat we te maken hebben met een **'paradigm shift'**, waarbij we vanuit de gangbare technologie van de lineaire economie in transitie zijn naar een nieuwe technologie: de circulaire economie. Thomas Kuhn beschreef in *The Structure of Scientific Revolutions* (Figuur 2) hoe dit proces verloopt. Omdat we nog niet volledig zijn afgestapt van de lineaire economie en circulair werken nog niet de norm is, bevinden we ons nog in de vroege adoptiefase.

Juist in deze fase is het van belang om door te ontwikkelen en te blijven groeien. Door de transitie consequent door te zetten en te institutionaliseren, wordt circulair werken de standaardpraktijk in plaats van een 'nice to have'. Op die manier zal ook de waarde en productiviteit van de circulaire economie vanzelf toenemen naarmate deze beter wordt ingebed in processen en besluitvorming.



Figuur 2: Paradigm Shifts (Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*).

2. Methoden

Het werken naar een effectmonitor in de Friese regio bestaat uit twee onderdelen: het procesmatig inbedden van een monitoringstool en het inhoudelijk uitwerken van de tool zelf. De voorliggende analyse vormt de basis voor het procesmatig inbedden van een monitoringstool.

Om dit proces goed te begrijpen, is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek richtte zich op de huidige (inkoop)processen binnen de verschillende Friese overheden en bracht in kaart waar kansen en knelpunten liggen voor het structureel inbedden van een monitoringstool.

De analyse biedt een overzicht van de huidige processen, zoals deze zijn beschreven door medewerkers van de inkoopteams van de Friese overheden. Hiermee ontstaat inzicht in de praktische mogelijkheden om monitoring van circulariteit effectief te integreren in de standaardwerkprocessen.

2.1. Informatietabel

Onderstaande tabel geeft een geanonimiseerd overzicht van het aantal geïnterviewde participanten in het onderzoek, en op welke manier ze bevraagd zijn.

TYPE INTERVIEW	AANTAL	PARTICIPANTEN
DIEPTE-INTERVIEW	2	2
FOCUSGROEP	1	4
VRAGENLIJST (DIGITAAL)	3	5

3. Samenvatting van resultaten

Het volgende hoofdstuk geeft een overzicht van de opgehaalde informatie tijdens de interviews, om de leesbaarheid te vergroten is een samenvatting gemaakt van terugkerende thema's en opmerkelijke verschillen tussen de verschillende Friese overheden.

3.1. Hoofdonderwerpen

3.1.1. Organisatie en rollen

Focus: Hoe is inkoop georganiseerd?

Subthema's:

- Centrale of decentrale organisatie van inkooptrajecten
- Betrokkenheid inkoopteam
- Politieke invloed en bestuurlijk draagvlak
- Contractmanagement

Uitkomsten

De Friese overheden hebben hun inkoopprocessen op verschillende manieren ingericht. Zo werken sommige overheden vanuit een centraal inkoopteam, terwijl andere overheden inkoop verspreid hebben over de gehele organisatie (bijvoorbeeld als onderdeel van projectleiding). Daarnaast zijn er overheden die in samenwerkingsverbanden werken aan inkoop of gebruikmaken van expertise van andere regionale overheden, wat vooral bij kleinere gemeenten voorkomt. Het grote scala aan samenwerkingsvormen – waarvan sommige geen formele entiteit zijn – vormt een extra uitdaging voor het opzetten van een regionaal monitoringsproces.

Bij centraal georganiseerde inkoop ligt het belangrijkste voordeel in de efficiëntie: een coördinerend team werkt volgens uniforme werkwijzen, beheert de administratieve lasten centraal en bundelt kennis. Voor decentrale overheden geldt dat werkwijzen variëren en worden ingekaderd door interne beleidsstukken. Zo verschilt per overheid wanneer en op welke manier team/domein Inkoop wordt betrokken: bij sommige overheden bij alle inkopen, in andere gevallen pas bij meervoudig onderhandse of Europese aanbestedingen. Ook data-inwinning en contractmanagement worden in de meeste gevallen decentraal gecoördineerd.

De rol van het inkoopteam verschilt per organisatie, maar is over het algemeen gericht op coördinatie van het proces, toetsing aan juridische en beleidsmatige kaders, advisering over strategie en contractvorming, en bewaking van de toepassing van beleid. Inhoudelijk is hun rol beperkt; invloed op circulaire keuzes maakt doorgaans geen onderdeel uit van hun taken.

Bij complexere trajecten zijn inkopers vaak volledig betrokken bij het proces, terwijl enkelvoudige inkopen (met uitzondering van overheden met centrale inkoop) meestal door teams of domeinen zelf worden uitgevoerd. Er zijn vaak standaarddocumenten beschikbaar om de juridische en beleidsmatige aspecten van het aanbestedingstraject consistent en rechtmatig uit te voeren. Circulariteit en duurzaamheid zijn hierbij belangrijke thema's, maar nog niet verplicht. In beleid is vastgelegd dat bepaalde verplichtingen pas vanaf bepaalde bedragen gelden. Dit leidt ertoe dat teams circulaire economie of duurzaamheid vaak te laat bij het inkoopproces worden betrokken, waardoor circulariteit nog als een 'extra' wordt gezien.

De borging van monitoring en databeheer voor circulaire indicatoren is door verschillen in werkwijze – en soms door het ontbreken van een inkoopteam bij kleine trajecten – vaak versnipperd. Het eigenaarschap van de data varieert; voor circulair inkopen is dit soms het team duurzaamheid, terwijl dit team niet altijd structureel wordt betrokken bij inkoop- en aanbestedingstrajecten. In enkele gevallen moet team duurzaamheid door het inkoopteam worden aangehaakt, terwijl het inkoopteam zelf niet altijd inhoudelijk betrokken is. Contractmanagement is vaak gefragmenteerd, wordt meestal pas na gunning betrokken, en het eigenaarschap verschilt per overheid (soms het centrale inkoopteam, soms een individuele projectleider).

Uit de gesprekken blijkt dat beide werkwijzen goed kunnen functioneren, mits er draagvlak is van het management op het gebied van circulariteit en duurzaamheid. Voor een succesvolle inbedding van een monitoringstool is echter stevig intern opdrachtgeverschap nodig. Er moeten concrete standaardwerkwijzen worden ontwikkeld die niet afhankelijk zijn van de intrinsieke motivatie van een individu. Zo kan monitoring van circulaire indicatoren verankerd worden in de standaardprocessen.

Bestuurlijk draagvlak is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de slagingskansen van een nieuwe monitoringstool. Momenteel is circulariteit binnen inkoop- en aanbestedingstrajecten nog vrijblijvend. Projecten worden nog te vaak opgestart vanuit intrinsieke motivatie, en door beperkte capaciteit en budget valt circulariteit vaak weg.

3.1.2. Inkoopproces en procesinbedding van circulariteit

Focus: Hoe wordt circulariteit praktisch meegenomen in inkoop en projecten?

Subthema's:

- Bestaat er een duurzaamheids- of MVO-beleid, en hoe wordt circulariteit hierin meegenomen?
- Gebruik van templates, leidraden, PvA, minimumeisen vs. ambitieus inkopen
- Gebruik van bestaande circulariteits/duurzaamheids raamwerken (SROI, CO₂ prestatieladder)

Uitkomsten

Circulariteit wordt meegenomen in de standaardwerkwijzen van de verschillende Friese overheden, net als duurzaamheid. Voor circulariteit wordt soms de definitie van *Circulair Friesland* (7-pijlers) in combinatie met de R-ladder gebruikt, terwijl in andere gevallen de focus meer ligt op SROI of het MVOI-thema circulariteit. Voor SROI bestaat al een regionaal coördinatiepunt voor monitoring op gemeentelijk niveau.

Het blijft echter een uitdaging om circulariteit structureel in het standaardproces op te nemen. In veel gevallen is het nog een eenvoudige ja/nee-vraag of circulariteit wordt meegenomen. Andere overheden werken toe naar een situatie waarin circulariteit de standaard is, tenzij dit onmogelijk is, bijvoorbeeld via het principe van de Omgevingswet: “circulair, tenzij...”. Hierbij wordt vaak een overkoepelend ambitie- of uitvoeringsplan gevolgd, zoals het ambitieweb. Belangrijk is dat circulariteit concreet wordt gemaakt; voor veel medewerkers is het momenteel nog een abstract begrip.

Binnen het inkoopproces zijn kostenbeheersing en betrouwbaarheid vaak de belangrijkste factoren. Interne opdrachtgevers bepalen de focus en richten zich nog niet altijd op de structurele inbedding van circulariteit. Duurzaamheid – soms aangeduid als ‘toekomstbestendigheid’ – wordt wel als belangrijk ervaren, maar er wordt vaak risico-avers gehandeld. Een uitzondering vormen grote civieltechnische projecten, waarbij duurzaamheid volgens enkele deelnemers al meer is ingebed.

Nieuwe beleidsstukken kunnen bijdragen aan het structureel opnemen van circulariteit, zodat het niet langer vrijblijvend is. Daarbij is het van belang rekening te houden met de praktische haalbaarheid van ambities, en deze goed af te stemmen met vakgroepen en uitvoerders. Dit voorkomt dat ambities te ver van de uitvoering komen te staan en biedt tegelijkertijd kansen voor beleidsmatige borging van het monitoren van specifieke circulariteitsindicatoren.

Om circulariteit praktisch mee te nemen in inkoop- en aanbestedingstrajecten zijn duidelijk meetbare indicatoren nodig. Daarnaast is het belangrijk dat interne opdrachtgevers en beleidsambities circulariteit structureel als onderdeel van projecten meenemen, in plaats van als een mogelijke extra. Momenteel wordt nog onvoldoende gestuurd op circulariteit vanuit interne opdrachtgevers en bestuur/directie. Projectleiders worden ook niet afgerekend op het niet meenemen van circulariteit, waardoor het thema te vrijblijvend blijft.

Een mogelijke oplossing is het faciliteren van handvatten en concrete instrumenten om circulariteit beter mee te nemen in inkoop- en aanbestedingstrajecten. Nu wordt circulariteit nog te veel gezien als onzekerheid of risico, terwijl het juist een kans biedt. In sommige gevallen ontbreekt ook kennis over wat de markt al kan bieden en hoe deze innovatief te bevragen. De markt is op circulair gebied vaak al ver; voor hen is opschaling het belangrijkste

knelpunt. Overheden kunnen hierin een belangrijke rol spelen door structureel goed uit te vragen naar circulariteit binnen inkoop.

Daarnaast is er binnen de Friese overheden een grote verscheidenheid aan tools en formats voor circulariteit, monitoring en contractmanagement. Hoewel er voldoende draagvlak is voor circulair inkopen, wordt de uitvoering van monitoring hier nog niet altijd in meegenomen. Vooral het gebrek aan eigenaarschap vormt een uitdaging om monitoring structureel in te bedden in de standaard werkprocessen.

Een greep uit de genoemde tools en modellen (niet alle overheden gebruiken deze in de standaardwerkwijze):

- CROW DGW-dashboard;
- BouwCirculair Moederbestek;
- LeidseLadder;
- CO₂-prestatieladder;
- MVOI ambitieweb & manifest;
- Sustainable Development Goals (niet als formeel toetsingskader)

3.1.3. Data, monitoring en borging

Focus: Hoe wordt informatie verzameld, opgeslagen en gebruikt voor effectmeting?

Subthema's:

- Software en systemen voor financiële administratie en duurzaamheid (bv. Oracle, Wizzr)
- Proces van dataverzameling: wie levert wat aan, wie is verantwoordelijk, wie onderneemt actie
- Borging van data
- Bestaande monitoringsstructuren

Uitkomsten

Voor aanbestedingen geldt dat alles in detail wordt uitgeschreven, waarbij circulariteit vaak wordt opgenomen in de gunningscriteria. Er bestaat echter nog onduidelijkheid over wanneer een aanbesteding als circulair kan worden aangemerkt. In sommige gevallen wordt circulariteit nog niet meegenomen; bijvoorbeeld bij RAW-projecten wordt nog vaak gegund op basis van de laagste prijs. Voor goederen en diensten wordt daarentegen vaker gekozen voor een prijs-kwaliteitverhouding.

Aanbestedingen worden uitgevoerd via verschillende interne programma's. *Eformity* wordt gebruikt voor templates, terwijl *Merzell* of *TenderNed* worden ingezet voor de uitvoering van aanbestedingen. Daarnaast maken sommige overheden gebruik van tools zoals *Ifinance (SAP)*, de *SROI Friesland monitor* en *ESPnext* voor contractbeheer.

Op dit moment is er, op enkele uitzonderingen na, nog geen structureel proces binnen de Friese overheden voor de monitoring van circulariteit of duurzaamheid in inkoop- en aanbestedingstrajecten. Sommige overheden hebben wel een bredere inkoopmonitor. Eigenaarschap, professionalisering en een centraal systeem voor dataverzameling en -borging zijn nog niet geborgd. De huidige processen zijn onvoldoende om een effectmonitor goed te ondersteunen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat een nieuw monitoringproces geen extra werkdruk mag opleveren. De wens is om via een gezamenlijk systeem of effectmonitor gegevens vast te leggen en te gebruiken voor beleidsverbetering. Hiervoor is een goed ingebed informatiesysteem of databeheersysteem essentieel.

De grootste uitdagingen voor monitoring liggen bij eigenaarschap, beheer en inspanning. Monitoring moet onderdeel worden van het standaard werkproces binnen de overheden. Dit vereist duidelijke indicatoren en concrete data, zodat meetbare en inzichtelijke resultaten kunnen worden gegenereerd.

In veel gevallen is de projectleider momenteel eigenaar van de data en het contractbeheer. Hierdoor ontbreekt bij de meeste overheden een centraal overzicht van contractmanagement en de door projectleiders opgehaalde data. Monitoring en contractbeheer zijn daardoor vaak afhankelijk van de intrinsieke motivatie van individuele projectleiders. Dit leidt tot fragmentatie in de beschikbaarheid en kwaliteit van data binnen een overheid.

Voor een goed functionerende effectmonitoring is het essentieel om contractmanagement stevig te borgen binnen de standaardprocessen, zowel bij contractmanagers als bij data-eigenaren die relevant zijn voor monitoring. Daarnaast is regie vanuit het team Duurzaamheid/Circulariteit nodig om de monitoring van circulariteit effectief te coördineren.

3.2. Belangrijkste bevindingen

3.2.1. Organisatie en rollen

- Verschillende manieren van organisatie, centraal of decentraal geregeld. Bovendien wordt team inkoop op verschillende momenten betrokken, per overheid;
- Het inkoopteam wordt vooral betrokken bij coördinatie van het proces, toetsing op juridische en beleidsmatige kaders, adviseren over strategie en contractvorming, en bewaken van de toepassing van het beleid;
- Bestuurlijk draagvlak is essentieel om een monitoringstool te laten slagen.

3.2.2. Inkoopproces en procesinbedding van circulariteit

- Circulariteit wordt bij verschillende overheden al meegenomen in het standaard werkproces, maar vaak is dit nog vrijblijvend;
- Duidelijke indicatoren en concrete processtappen zijn essentieel, waarbij goed connectie moet worden gelegd tussen beleid en uitvoering;
- Circulariteit wordt nu nog te vaak als abstract en onzeker gezien, terwijl het juist een kans biedt voor innovatie;
- De markt is al verder dan overheden vaak doorhebben;
- Het proces rond inbedding van circulariteit verschilt per organisatie.

3.2.3. Data, monitoring en borging

- Er is nog geen structureel proces voor de monitoring van circulariteit bij de Friese overheden, er is dus ook geen eigenaarschap voor data verzameling en borging;
- Er is een wens om een professionaliseringsslag te slaan op het gebied van monitoring van circulariteit;
- De grootste uitdagingen zijn de benodigde cultuurverandering en ervoor zorgen dat er geen extra werkdruk ontstaat;
- Om monitoring te laten slagen zijn concrete en duidelijke indicatoren nodig, en moet er goede coördinatie zijn binnen de data leveranciers en contractmanagers.

4. Vervolg - Pilotfase

De opbrengsten van deze analyse vormen het uitgangspunt voor de volgende stap: de pilotfase. In deze fase worden een aantal landelijke KPI's in de praktijk getest, met als doel ervaring op te doen met het monitoren van circulair opdrachtgeven en inkopen binnen Friese overheden. De pilot biedt de mogelijkheid om het proces van monitoring te verkennen, eerste inzichten en bewijslast op te bouwen en randvoorwaarden voor structurele borging scherp te krijgen.

De ervaringen en lessen uit de pilotfase zullen dienen als basis voor verdere besluitvorming over het regionaal opschalen van monitoring van circulaire inkoop, zodat Friese overheden optimaal van elkaar kunnen leren en de implementatie van de landelijke KPI's effectief kan worden ondersteund.

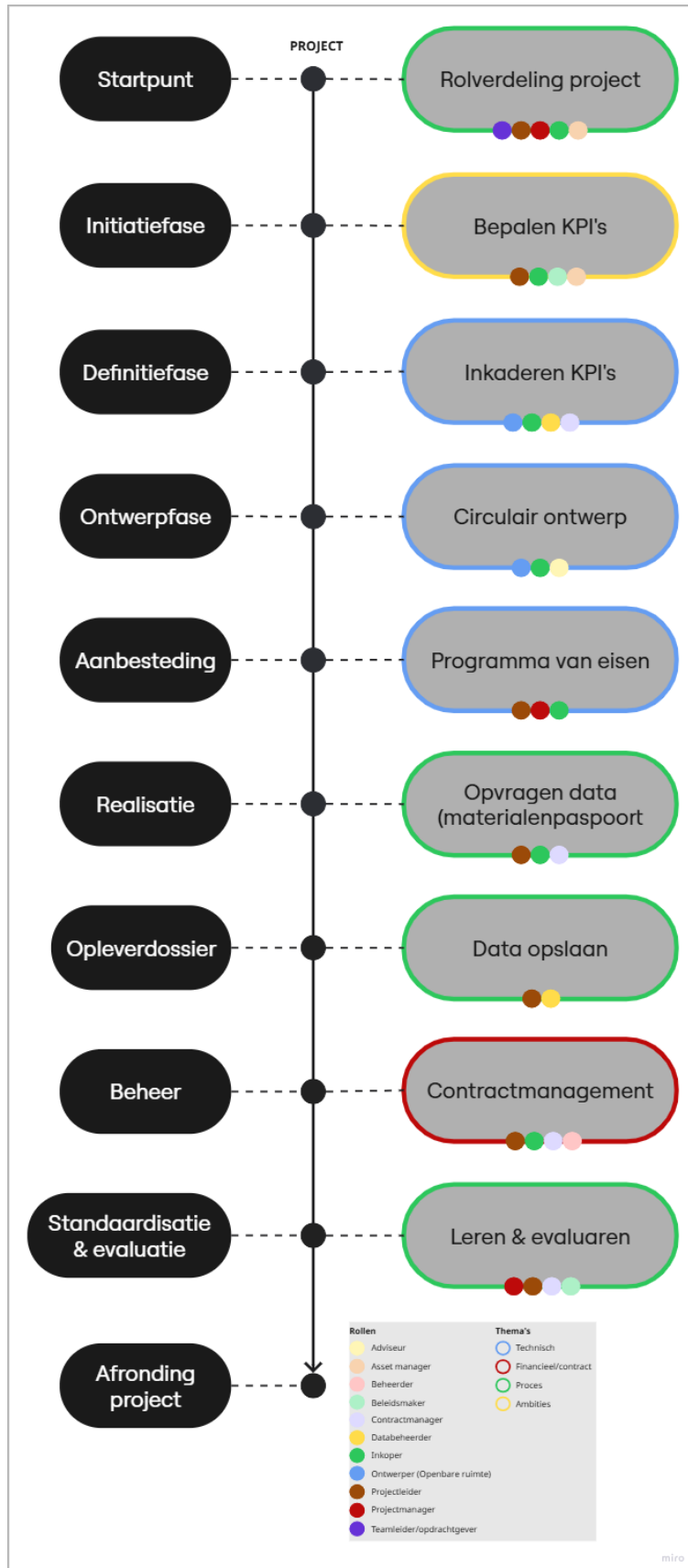
5. Organogram

Zoals beschreven in de analyse zijn de Friese overheden op verschillende manieren georganiseerd, soms centraal en soms decentraal. Bestuurlijk draagvlak, intern opdrachtgeverschap en goede coördinatie zijn belangrijk voor een goed functionerend inkoopproces. Binnen deze kaders is het inkoopproces echter grotendeels gelijk, met uitzondering van de uitvoering en procesdetails.

In combinatie met bestaande modellen hebben we daarom een overzicht gemaakt van globale processtappen en de betrokken personen binnen een organisatie (Figuur 3). Het organogram is gebaseerd op het Bouwwaardenmodel en de Leidse routekaart voor circulair inkopen.

Belangrijke punten uit de analyse zijn: het duidelijk uiteenzetten van concrete processtappen en de inbedding van het proces rond een monitoringstool. Essentieel hierbij is het vroegtijdig betrekken van de juiste rollen in het aanbestedingsproces, zodat monitoring mogelijk wordt.

De precieze stappen in het organogram kunnen verschillen van de werkelijkheid en de rolverdeling kan per overheid anders zijn. Het doel van het organogram is dan ook om een leidraad te bieden voor het aanbestedingsproces en om het belang van structurele en vroege betrokkenheid van relevante personen te benadrukken.



Figuur 3: Concept organogram V1 (op basis van Leidse Ladder en Bouwwaardenmodel).

6. Bijlage

6.1. Interviewguide

Inleiding (voorzet)

- We willen toe naar circulair inkopen als de norm
- Het concreet en zichtbaar maken van circulair inkopen d.m.v. monitoring speelt hierbij een belangrijke rol
- We willen een pilot monitoring starten waarin we landelijk bepaalde KPI's willen testen én de verwerking van de data willen laten aansluiten op de inkoopprocessen van de Friese overheden

Hierover hebben we een aantal vragen:

Beeld krijgen van de organisatie/inbedding van circulair denken in het inkoopproces:

- Heeft de organisatie een duurzaamheidsbeleid en hiermee samenhangend duurzame uitgangspunten voor inkoop?
- Welke andere systemen nemen jullie mee (SROI/MVOI/SDGs/ambitiweb).
- Zo nee, hoe zou dit eruit kunnen zien?
- Stakeholder/team mapping
- Wie is waarbij en vanaf wanneer betrokken vanuit de gehele organisatie, dus van opdrachtgever tot inkoper tot gebruiker?
- Wie heeft/wordt eigenaar van circulariteits KPI's. (organogram)
- Welke opdrachten vallen binnen team inkoop?
- Is er een apart team wat zich bezig houdt met contractmanagement?
- Hoe nemen zij de uitgevraagde onderdelen vanuit circulariteit mee?
- Hoe verhoudt zich dit tot het inkoop team?
- In hoeverre heeft de politieke of bestuurlijke kant invloed op het proces?

Beeld krijgen van verschillende types van opdrachten:

- Hoe gaan ze met kleine aanvragen om?
- Raamcontracten
- Grootte
- Wat gebeurt veel en wat minder?

Proces van dataverwerking:

- Wat voor software wordt door Friese overheden gebruikt?
- Voor financiële administratie (bv. Oracle)
- Voor eventuele andere data (bv. Wizzr voor SROI of koppeling met CO2 prestatieladder of ander systeem)
- Hoe ziet het proces vanuit de gebruiker eruit?

- Wat moet diegene doen om iets te kunnen inkopen (formulieren etc).
- Hoe wordt circulariteit meegenomen?
- Wat wordt er uitgevraagd?
- Data verzameling en borging
- Wat doen jullie nu al aan het opslaan van gegevens?
- Wie levert data van projecten aan, wie is er verantwoordelijk voor en wie onderneemt actie? Zie ook PDCA-cyclus
- Of hoe kan dit het beste worden ingericht, als het nog niet geregeld is binnen de organisatie?

Overig:

- Hebben jullie verder nog opmerkingen of ideeën over (het monitoren van) circulaire projecten binnen jullie organisatie?
- Wat is er voor jullie voor nodig om circulariteit in te bedden in het inkoopproces en hierop te gaan monitoren.
- Hebben jullie een inkoopkalender?
- Is deze openbaar?
- Is er een project waar potentie ligt om circulariteit te gaan monitoren?

6.2. Potentiële voorzet effectmonitorvragen (opgehaald in feedbackronde).

Deze vragen zouden mijns inziens ongeveer als volgt kunnen luiden in de Effectmonitor (voorafgegaan door 6 algemene vragen):

- Naam aanbestedende dienst
- Wat is de naam van de aanbesteding?
- Is het een Levering, Dienst of Werk?
- Wat is de geraamde opdrachtwaarde?
- Aanbestedingsmethode
- Enkelvoudig onderhandse inkoop
- Meervoudig onderhands inkoop
- Nationaal/Europese aanbesteding
- Aanbestedingsdata
- Datum publicatie
- Datum voornemen tot gunning
- Is er een marktconsultatie gehouden waarin is gevraagd naar circulaire mogelijkheden bij de opdrachttuitvoering?
- Zo ja, welke mogelijkheden werden benoemd door de markt?
- Zo nee, waarom niet?

- Zijn in het Programma van eisen circulaire eisen gesteld?
- Zo ja, hoe luidt/luiden deze?
- Zo nee, waarom niet?
- Zijn er in de gunningscriteria Kwaliteit circulariteitsvragen gesteld?
- Zo ja, hoe luidt/luiden deze?
- Hoe zwaar weegt dit onderdeel mee als % van het maximaal aantal te verdienen punten op Kwaliteit)?
- Hoe zwaar weegt Kwaliteit als % van het maximaal aantal te verdienen punten op Kwaliteit + Prijs
- Zo nee, waarom niet?
- Zijn er in het Prijsblad ook circulariteit stimulerende tarieven/percentages uitgevraagd?
- Zo ja, op welke manier?
- Hoe wordt de realisatie van de contractueel overeenkomen circulariteit geborgd?
- Zo ja, op welke manier?
- via rapportage door Opdrachtnemer
- via inspectie door Opdrachtgever