



# Pilot circulaire aanbesteding ICT - apparatuur provincie Utrecht

## Lessons Learned



# Inhoud

Inleiding	3
<hr/>	
Vorbereiding	4
<hr/>	
Marktconsultatie	5
<hr/>	
De Uitvraag	7
<hr/>	

# Inleiding

## Provincie Utrecht & REBus

De provincie Utrecht heeft in de periode 2015 tot begin 2017 een pilot gehouden met het circulair inkopen van ICT-apparatuur voor circa 1.000 werkplekken. Zij wordt hierin ondersteund door het Europese project REBus (Resource Efficient Business Models), waarvan Rijkswaterstaat de uitvoeringsorganisatie is. De hardware op een werkplek van de provincie bestaat uit een laptop (met keuze uit drie typen) of een tablet, een dockingstation, een scherm, een muis en een toetsenbord.

De ambities waren hoog. De essentie van circulair inkopen is dat de inkoper borgt dat de producent (of een andere verwerkende partij) de producten of materialen aan het einde van de levensduur of de gebruiksfase, weer (optimaal) in een nieuwe cyclus kan inzetten. Het doel was om de ICT-apparatuur circulair in te kopen. De markt is uitgedaagd om hier invulling aan te geven. De provincie wist niet tot welke oplossing dit zou leiden. Ter voorbereiding op deze aanbesteding zijn er nieuwe businessmodellen verkend. De contractvorm blijft echter een traditionele variant. Er bleek onder deelnemende partijen onvoldoende draagvlak te zijn voor een aanbesteding met een contractvorm waarbij de marktpartij het juridisch eigendom behoudt en de

provincie enkel de functionaliteit van de ICT-hardware afneemt. Wel heeft de provincie Utrecht geprobeerd om een pakket in te kopen, dat voor een deel bestaat uit gebruikte apparatuur. Ook heeft de provincie Utrecht de uitvoeringsvoorwaarde gesteld dat de partij die de opdracht krijgt, binnen één jaar na gunning in samenwerking met de provincie een plan van aanpak opstelt om de geleverde ICT-hardware zo hoogwaardig mogelijk terug te brengen in de keten.

De oogst aan inzichten in deze pilot is omvangrijk. De provincie heeft in een conservatieve sector een leerzaam traject doorlopen, waarbij vele lessen zijn opgedaan die het delen waard zijn. In dit document zijn per fase de belangrijkste lessen weergegeven. Het is tot stand gekomen op basis van interviews met de contactpersonen bij de provincie, Maarten Rauws en Sandra Koolsbergen, en de ervaringen van REBus-projectleider Klaas van der Sterren.

## REBus

REBus (Resource Efficient Business Models) heeft tot doel kennis op te doen en te delen over het potentieel van grondstofbesparende verdienmodellen. REBus wordt gedeeltelijk in Groot-Brittannië en gedeeltelijk in Nederland uitgevoerd. In Nederland verkent de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat circulair inkopen binnen vijf branches: ICT, kantoorinrichting, bouw, textiel en catering.



# Vorbereiding

## » Borg eerst de CE-ambitie binnen de organisatie voordat de aanbesteding start

Het verkennen van circulair inkopen is veel werk en gaat soms tegen gangbare processen in. Het is daarom belangrijk dat de CE-ambitie wordt gedragen binnen de betrokken organisatieonderdelen en de directie. Daarbij dient duidelijk te worden gemaakt wat het circulair inkooptraject betekent voor de organisatie, voor de missie en visie, maar zeker ook voor de benodigde capaciteit in tijd en geld. Om de gestelde circulaire ambitie waar te maken, moet er voldoende capaciteit vrijgemaakt worden. De circulaire aanbesteding vraagt immers meer tijd en inspanning van de inkoper, de betrokken afdelingen en de markt. Ambassadeurs binnen de eigen organisatie die de urgentie van circulariteit blijven uitdragen, zijn daarom essentieel.

## » Een circulair aanbestedingstraject kent in beginsel een langere doorlooptijd

Deze aanbesteding heeft bijna twee keer zo lang geduurd als de vorige Europese aanbesteding van ICT-apparatuur, waarbij het gunningscriterium laagste prijs was. Hoofdoorzaak hiervan was dat de provincie nog geen ervaring had met het circulair inkopen van dit product. Ook de markt bleek onvoldoende klaar voor de circulaire behoefte van de provincie. Hierdoor moest de koers, met name tijdens de voorbereiding van het proces van aanbesteden, verschillende keren worden gewijzigd. Sommige eisen en wensen bleken onhaalbaar voor alle marktpartijen, teveel aanbieders uit te sluiten of niet te passen binnen de bedrijfsvoering van de provincie. Het is daardoor een proces geworden van *trial and error*. De doorlooptijd van de circulaire aanbesteding zal afnemen naarmate hiermee meer ervaring is opgedaan.

## » Haal tijdig de juiste kennis aan boord en borg en deel deze

Als er kennis ontbreekt, dan is het raadzaam om deze tijdig in huis te halen. Het hoeft hier niet altijd om inhuur te gaan. Ook binnen bijvoorbeeld het eigen netwerk van aanbestedende diensten zit vaak kennis die van grote waarde kan zijn. De provincie hecht er

veel waarde aan dat circulaire lessen worden gedeeld. Zo kunnen aanbestedende diensten ook van elkaars kennis gebruikmaken door bijvoorbeeld vóór publicatie conceptaanbestedingsdocumenten met elkaar te delen. Op die manier kunnen overheidsorganisaties nog meer van elkaar leren en samen bouwen aan een circulaire economie. Om verder invulling te geven aan de circulaire ambities van de provincie bij de aanbesteding van ICT-apparatuur, heeft de provincie Rijkswaterstaat (REBus) ingeschakeld als externe adviseur. Het is zaak om de opgedane kennis vervolgens ook te borgen in de organisatie. Op die manier kan de provincie de opgedane leerervaringen toepassen bij een nieuwe aanbesteding.

## » Een Tenderboard kan helpen om beslissingen te nemen en steun te krijgen op directieniveau

Duurzaam c.q. circulair aanbesteden roept soms discussie op binnen de organisatie, onder andere door (niet altijd onterechte) verwachtingen over hogere procedurekosten en langere doorlooptijden. Daarom is het goed om de keuze daarvoor op een hoger niveau te bespreken. Bij de provincie Utrecht gebeurt dit in een Tenderboard. Dit is een strategisch overleg tussen de directie, manager Services (bedrijfsvoering) en teamleider Uitvoering/Inkoop, aangevuld met de teamleider of afdelingsmanager die bij de aanbesteding betrokken is. Het overleg draait om afstemming van de provinciale inkoop op de doelstellingen en de inhoudelijke koers van de organisatie. Door de beslissingen op een hoger niveau te nemen, blijft de directie ook betrokken bij het handen en voeten geven aan de bestuurlijke doelstellingen van de organisatie. Tegelijkertijd krijgt het circulaire inkoopproces steun vanuit en draagvlak bij die directie en het betrokken lager management.

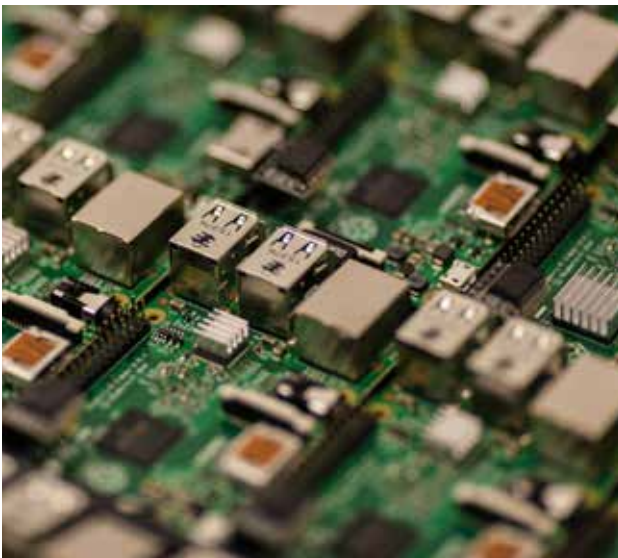
## » Vertaal circulaire doelstellingen naar inkoopdoelstellingen en verbind ze met beleidsdoelstellingen

Missie, ambities en doelstellingen voor circulariteit waren voor deze aanbesteding nog niet vertaald naar het inkoopbeleid. Inmiddels heeft circulariteit een prominente plek gekregen in de duurzaamheidsparagraaf. De specifieke inkoopdoelstellingen kunnen echter per aanbesteding verschillen. De provincie heeft ondervonden dat het belangrijk is om voorafgaand aan

elke aanbesteding helder te hebben wat de te behalen circulaire beleidsdoelstellingen zijn. Daarnaast is gebleken dat beleidsdoelstellingen tegenstrijdig kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is dat het aantal typen ICT-apparaten beperkt moest zijn, vanuit de doelstellingen van circulariteit en beheersbaarheid. Maar vanuit de doelstelling *great place to work* werd juist veel diversiteit in apparaten gewenst. Hoe ga je deze keuzes maken? Wie beslist? Is een *great place to work* ook een *green place to work*? Dit soort vragen zijn bij de provincie Utrecht in de Tenderboard afgehandeld.

#### » Sluit niet te snel opties uit

Bij het nadenken over de vraag hoe circulaire doelstellingen bereikt kunnen worden, is het belangrijk om niet te snel opties uit te sluiten. Een voorbeeld hiervan is de optie om de eigen apparatuur te gebruiken voor een tweede leven. Dit is aan het begin van het traject besproken en als niet haalbaar bestempeld. Hierdoor zijn er tijdens de marktconsultatie geen vragen over gesteld. Achteraf bekeken is deze optie te snel terzijde gelegd. Op het moment dat in een marktconsultatie alle informatie verkregen is, kan altijd nog besloten worden of het wenselijk is een onderdeel al dan niet op te nemen in het aanbestedingsdocument.



## Marktconsultatie

### » Leer de markt kennen

De ICT-markt is een lastige markt. Er spelen verschillende zaken:

- De provincie wilde het liefst aan tafel met producenten, omdat die naar verwachting hun grondstoffenstroom beter kunnen managen. Maar de producenten op de ICT-markt doen doorgaans alleen zaken met tussenhandelaren. Je koopt dus niet in bij de producent, maar bij een bedrijf dat als tussenpersoon tussen producenten en afnemers fungeert.
- Het volume van de provincie Utrecht voor deze opdracht is erg klein (circa 1.000 apparaten). Zelfs de Rijksoverheid als geheel (met circa 150.000 apparaten) is een te kleine klant om de markt uit te dagen om meer circulair te gaan ontwerpen. De macht ligt hierdoor grotendeels bij de producenten. En omdat daar het urgentiegevoel minder aanwezig lijkt, gebeurt er ook minder. De verwachting dat de markt toch op deze aanbesteding in wilde springen, om zo met een kleine opdracht te oefenen voor grotere aanbestedingen, is naïef gebleken.
- ICT-apparatuur die langer meegaat – mede omdat deze eenvoudig op te waarderen is – staat haaks op de huidige cultuur binnen de markt, waar typen apparatuur elkaar in hoog tempo vervangen en de consument verleid wordt om steeds weer het nieuwste van het nieuwste te kopen.
- Het recyclen van bepaalde grondstoffen kost momenteel meer dan het gebruik van nieuwe grondstoffen, waardoor het voor producenten niet interessant is om deze grondstoffen te gaan recyclen bij productie.
- Er zijn diverse partijen voor het managen van hergebruik en recycling. Deze hebben echter doorgaans geen samenwerkingsrelatie c.q. uitgebreide contacten met de producenten, waardoor circulaire belangen voor hergebruik en recycling niet worden meegenomen in de productiefase.

### » **Individuele gesprekken leverden binnen deze markt meer op**

De animo onder partijen om via een formele marktconsultatie inhoudelijk mee te denken met het circulaire traject, inclusief de beoordelingssystematiek, viel wat tegen. Er hebben eerst marktontmoetingen plaatsgevonden in de vorm van workshops, waarbij ook veel kleinere partijen meedachten. Hierna is een formele marktconsultatie via TenderNed gestart, waar echter maar weinig partijen op hebben gereageerd. De ontvangen reacties waren daarnaast vaak onvolledig. Meerdere partijen wilden bijvoorbeeld pas bij de inschrijving zelf meer inzicht geven in hun visie op circulariteit en de eventuele mogelijkheden. Op de vraag om mee te bouwen aan een gezamenlijk gedragen circulaire beoordelingsmethodiek bij deze aanbesteding, is vrijwel geheel niet ingegaan door partijen. Dit zou kunnen liggen aan het lage volume van het contract, een gebrek aan kennis van marktpartijen over de circulaire economie of het ontbreken van de wil om de meer lineaire businessmodellen los te laten. Uiteindelijk is de provincie individuele gesprekken gaan voeren met partijen om toch iets meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden. Deze informatie is vervolgens bij de start van de Europese aanbesteding gedeeld via TenderNed, om het *level playing field* te behouden.

### » **De ene markt is de andere niet**

Hoewel marktconsultaties zeer belangrijk zijn leveren ze niet per definitie altijd die informatie op waarop de aanbestedende dienst hoopt. De specifieke markt waarbinnen de aanbesteding plaatsvindt kan daarin bepalend zijn. De 'mores' binnen een markt, waarin partijen bijvoorbeeld zich niet teveel door concurrenten in de kaarten willen laten kijken, en om die reden bepaalde informatie niet verschaffen in de consultatiefase of zelfs bepaalde vragen niet stellen voor de inlichtingenfase, kunnen de aanbestedende dienst op het verkeerde been zetten en ten onrechte het gevoel geven dat voldoende partijen een concurrerende aanbieder kunnen doen.

### » **Overweeg om samen met meerdere (overheids) partijen uniforme uitvragen te formuleren**

Een manier om interessanter te worden voor de ICT-markt en leveranciers te helpen, is om samen met meerdere (overheids)partijen vergelijkbare c.q. uniforme uitvragen te formuleren. Dat zorgt voor meer volume en maakt het werkbaarder voor leveranciers om een circulaire inschrijving te doen. Zoals reeds genoemd zullen deze initiatieven an sich niet voldoende zijn om de producenten in beweging te krijgen. Als de vraag naar circulaire producten en dienstverlening echter blijft toenemen, zullen ook de producenten stappen gaan zetten.

### » **Een continue marktdialoog, los van een specifieke aanbesteding, kan bijdragen aan meer onderling begrip**

De provincie had eigenlijk wel vaker met de markt willen sparren. Partijen willen echter niet zoals reeds genoemd, alles delen in de aanloop naar een aanbesteding. Wat goed kan werken, is om een continue marktdialoog te organiseren, zonder dat er een specifiek aanbesteding loopt. Het doel hiervan is om meer begrip voor elkaar te krijgen en inzicht in de mogelijkheden. Meer de dialoog voeren met de eigen opdrachtnemers kan een eerste stap in deze richting zijn. Aanbestedende diensten maken daar niet altijd voldoende gebruik van.



# De uitvraag

## » Overweeg vooralsnog aparte contracten voor de hardware en voor circulair dienstverlenerschap

In eerste instantie wilde de provincie een partij die ook het circulair dienstverlenerschap op zich nam. Maar de producenten en leveranciers in de ICT-markt waren nog niet zo ver tijdens deze aanbesteding. Een optie was een gezamenlijke inschrijving van een leverancier, in combinatie met een circulaire dienstverlener of met een dergelijke partij als onderaannemer. Maar ook dit leek niet mogelijk. De provincie Utrecht had echter de indruk dat de enige, vooraf geïnteresseerde circulaire dienstverlener met slechts één leverancier zou samenwerken. De insteek van de provincie zou daarmee het risico met zich meebrengen slechts één aanbieding op te leveren. Vanuit concurrentieoogpunt is dat niet wenselijk.

De circulaire dienstverlener had wel kunnen meedenken met het opstellen van de circulaire eisen en wensen vóór de levering van apparatuur. De tijd drong echter. De provincie besloot daarom eerst de ICT-apparatuur aan te schaffen en de leverancier de kans te geven het circulair dienstverlenerschap te ontwikkelen. Bij de aanbesteding is toen als optie opgenomen dat de provincie de circulaire dienstverlening afneemt.

De winnende leverancier diende – binnen het door de provincie bij de aanbesteding bekend gemaakte speelveld – in samenwerking met de provincie Utrecht, binnen één jaar een plan van aanpak op te stellen om de geleverde ICT-hardware zo hoogwaardig mogelijk terug te brengen in de keten. Provincie en leverancier zouden hierbij optreden als gelijkwaardige partners. Door deze voorziening in de aanbesteding op te nemen, hoopte de provincie dat de leverancier de circulaire handschoen op zou pakken.

## » Maak onderscheid tussen eisen voor nieuwe apparaten en voor bestaande apparaten

Een worsteling bij de circulaire aankoop van ICT-apparatuur, was de hoogte van de specificaties. Bij hoge specificaties behouden de apparaten langer hun waarde. Bij wat lagere specificaties komt er meer ruimte voor het leveren van gebruikte apparatuur. Het is dus de vraag waar je wilt inzetten op waardebehoud: aan de voorkant of aan de achterkant? Discussiepunt was of het niet het beste zou zijn om te kiezen voor aparte specificaties voor nieuwe en voor gebruikte apparatuur. De provincie heeft er uiteindelijk voor gekozen om de specificaties niet te laag én niet te hoog te stellen, zodat gebruikte apparatuur geleverd kon worden en de apparatuur na gebruik door de organisatie nog steeds een goede restwaarde zou hebben.



» **Het is mooi om de vraag naar gebruikte apparatuur op te nemen in de uitvraag, maar houd het werkbaar**

Een wens van de provincie Utrecht was om een deel van het gevraagde pakket uit gebruikte hardware te laten bestaan. Er is een getrappt gunningscriterium ingezet, waarbij inschrijvers bij een hoger aantal gebruikte apparatuur, een hoger aantal punten zouden krijgen. Initieel gaven de marktpartijen aan dat het leveren van de gebruikte apparatuur met de gevraagde specificaties moeilijk zou worden. Bij de inschrijving bleek dat alle inschrijvers hadden aangegeven ongeveer een derde van het maximaal gevraagde werkplekapparatuur gebruikt te kunnen leveren. Omdat alle inschrijvers bij deze aanbesteding uitgesloten zijn, is de vraag of dit aantal ook daadwerkelijk gehaald zou worden, niet beantwoord.

De wens tot levering van gebruikte apparatuur brengt vragen met zich mee. Hoeveel gebruikte apparatuur ga je uitvragen? In het kader van een *great place to work* kunnen medewerkers kiezen welk apparaat zij willen. Op het moment van de uitvraag was daarom nog niet duidelijk of medewerkers een *refurbished* apparaat zouden kiezen. Bij een vrijblijvende enquête op het intranet van de provincie bleek dat 37% van de medewerkers van de provincie openstaat voor een gebruikt apparaat. Dat geeft echter geen zekerheid dat deze personen – wanneer het erop aankomt – ook daadwerkelijk een gebruikt apparaat zullen kiezen. De leverancier zal de gebruikte apparatuur al wel moeten reserveren op het moment dat het aangeboden wordt in bij de inschrijving. Achteraf gezien had de provincie medewerkers wellicht niet de keuze te moeten bieden voor gebruikt of niet. De specificaties van de laptops zijn immers gelijk.

Aan het leveren van gebruikte werkplekapparatuur zijn verder nog wel grenzen meegegeven. Een apparaat heeft voor gebruik een basisinstallatie nodig. Dit wordt *imagen* genoemd. Bij vier verschillende typen vraagt dat om vier verschillende *images*. Bij gebruikte apparatuur bestaat het risico dat een veelvoud aan types geleverd wordt, waardoor er veel meer tijd gestoken moet worden in het *imagen* van al deze verschillende apparaten.

» **Formuleer een sluitende en controleerbare definitie voor 'gebruikte apparatuur'**

Voor 'gebruikte apparatuur' bestaat geen algemeen geldende en afgemeten definitie. Daardoor kan verwarring ontstaan over de uitleg van het begrip. Valt *new old stock* bijvoorbeeld onder 'gebruikt'? Ook kunnen leveranciers administratieve en logistieke trucs uithalen om apparaten 'gebruikt' te laten zijn. Zij kunnen in theorie schuiven met dozen tussen rechtspersonen. Of het eigen personeel de apparatuur twee weken laten gebruiken, om die vervolgens als gebruikt aan te bieden. Gunningscriteria moeten zodanig zijn geformuleerd, dat alle redelijk geïnformeerde inschrijvers deze criteria op dezelfde wijze kunnen interpreteren. Dat was hier niet het geval, de term 'gebruikte werkplekapparatuur' was onvoldoende transparant.

Daarnaast bleek dat de provincie ook onvoldoende had nagedacht over de vraag hoe geverifieerd ging worden of apparatuur ook daadwerkelijk gebruikt was. In evaluatiegesprekken met de uitgesloten inschrijvers bleek het niet mogelijk om tot één, door alle inschrijvers en de provincie gedragen verificatiemethode te komen, die zowel adequaat als proportioneel was.

### Concluderend

Een sluitende definitie die vervolgens ook controleerbaar is, is bij een aanbesteding een vereiste. Wanneer aan één of beide voorwaarden niet is voldaan, kan men een term beter niet gebruiken.



## Contactpersonen:

- Maarten Rauws (Senior bestuurlijk juridisch adviseur), LinkedIn
- Sandra Koolsbergen (inkoper), LinkedIn

## Relevante documenten en links

Interview maart 2016 met Maarten en Sandra op de PIANOo-site:

<https://www.pianoo.nl/provincie-utrecht-over-tien-jaaris-circulair-inkopen-norm>

Factsheet ICT-apparatuur provincie Utrecht

Paragraaf circulair in inkoopbeleid

Aanbestedingsdocumenten

## Colofon:

### Auteurs

- Maarten Rauws
- Sandra van Koolsbergen
- Klaas van der Sterren
- Geerke Hooijmeijer-Versteeg

### Vormgeving

Kris Kras context, content and design

Dit is een publicatie van REBus en Rijkswaterstaat

Mei 2017

