



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Geleerde lessen inkooptraject circulaire kantoorinrichting Rijkswaterstaat

Samenvatting

De ambitie van de Rijksoverheid is om de inkoopcategorie kantoorinrichting te transformeren van een lineaire naar een circulaire categorie (dus van delven, produceren, gebruiken en weggooiden naar produceren, gebruiken, inleveren en hoogwaardig hergebruiken). Concreet betekent dit dat het bestaande meubilair zo lang mogelijk in de behoefte moet voorzien. Bij het ontstaan van nieuwe behoeftes kijkt de Rijksoverheid eerst naar producten, componenten en materialen die reeds in omloop zijn. Wanneer in de behoefte enkel kan worden voorzien door nieuwe producten, worden deze getoetst op strenge circulariteitseisen. Na gebruik van de producten door de Rijksoverheid worden deze zo optimaal mogelijk ingezet in volgende cycli. De eerste stap hiertoe was een aanbesteding circulaire kantoorinrichting, waarin een groeimodel is vastgelegd voor zowel de eigen organisatie als de leveranciers.

Voorafgaand aan de aanbesteding circulaire kantoorinrichting voor het Rijk, heeft adviesbureau TurnToo onderzoek gedaan naar de potentie en haalbaarheid van een circulaire categorie kantoorinrichting. Dit onderzoek wees uit dat er veel toepassingen binnen het Rijk mogelijk zijn met forse besparingen tot gevolg. Daarnaast biedt het volume van de aanbesteding en de rol van de overheid als voorbeeldfunctie voor de maatschappij grote kansen wat betreft

circulariteit. Het rapport van Turntoo is te vinden op de site van [PIANOo](#).

Het betrof een Europese aanbesteding met vier percelen waarvoor vier raamcontracten zijn opgesteld, met een omzetwaarde van in totaal € 200 miljoen¹ voor de totale looptijd van 10 jaar. Een partij kon maximaal twee percelen winnen. De duur van de overeenkomsten is drie jaar met opties tot verlenging oplopend tot maximaal 10 jaar (verlenging respectievelijk drie, twee en twee jaar). Het gaat hierbij om prestatieovereenkomsten om een langdurige leveranciersrelatie op te bouwen en kwaliteit te waarborgen. Leveranciers onderschrijven de uitdagende aard van deze aanbesteding en geven aan dat de impact op de markt groot was. Ze waarderen de manier waarop het Rijk dit traject in de markt heeft gezet.

Onderstaand zijn de grootste successen en lessons learned van deze aanbesteding samengevat.

¹ Bedrag is gebaseerd op uitgaven t.a.v. nieuw meubilair. De verwachting is dat dit omlaag gaat gezien er minder nieuw zal worden ingekocht.

Successen

- De aanbesteding heeft de beweging naar een circulaire economie in de markt versneld.
- Er is een duidelijke visie op circulair meubilair ontstaan (rapport Turntoo).
- De visie op circulair meubilair is doorvertaald naar het inschrijvings- en beoordelingsdocument en in de KPI's waarop de contracten gemonitord worden.
- Er is een duidelijk en consistent inschrijvings- en beoordelingsdocument geformuleerd.
- De circulaire gunningscriteria sloten naadloos aan op de ambitie en doelstellingen van de categorie.
- De kwalitatieve circulaire gunningscriteria waren doorslaggevend.
- Er is gewerkt met een integraal categorieteam waarin de categorie-manager, de contractmanager, de programmamanager circulaire economie en de inkoop vertegenwoordigd waren.
- Voor de leveranciers is een webinar ingericht als helpdesk voor het gebruik van de circulaire tool waarmee gewerkt is.
- De beoordelaars werden verplicht een opleidingsbijeenkomst te volgen waarin o.a. de gestelde definitie van circulariteit i.r.t. meubilair is toegelicht.
- De aanpak en inrichting van de consensusbijeenkomst die door een begeleider in goede banen werd geleid en waarbij gewerkt is met anonieme cijfers en cijferkaarten was erg effectief. Door de groeps-grootte werd de gemeenschappelijke deler duidelijk.

Vanuit de marktpartijen:

- Vanwege de grootte van de aanbesteding, heeft de aanbesteding een grote impact op de markt. Hierdoor heeft het Rijk een circulaire impuls aan de markt kunnen geven.
- De duidelijke visie op circulariteit en het gebruik van de definities van de circulaire loops.
- De extra tijd die marktpartijen hebben gekregen bovenop de wettelijke termijn van de aanbestedingswet.

Lessons learned

- Koppel het creëren van draagvlak binnen de eigen organisatie en het uitvoeren van het aanbestedingstraject los van elkaar.
- Zorg dat er beleid is vastgesteld over circulariteit (i.r.t. kantoorinrichting).
- Zorg dat de juiste kennis beschikbaar is (juridisch, inhoudelijke expertise, product- en materiaalkennis, circulair).
- Experimenteer en leer met kleinschalige aanbestedingen. De omvang van de opdracht en daarmee het belang voor de markt was groot. De markt had liever gezien dat de 4 percelen apart in de markt waren gezet.
- Neem de tijd voor de keuze van een circulaire tool, bepaal wat je eruit wilt halen en test de tool.
- Bedenk en beschrijf duidelijk in het inschrijvings- en beoordelingsdocument wat je wilt verifiëren en hoe je dit doet.
- Neem de tijd voor de voorbereiding van de aanbesteding.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Achtergrond	4
1.1 Doelen Rijksoverheid	4
1.2 Doelen categorie kantoorinrichting	4
1.3 Doel rapportage	4
1.4 Leeswijzer	4
2 Ambitievorming	5
2.1 Definitie en invulling van circulariteit	5
2.2 Visie & ambitie	5
2.3 Draagvlak & stakeholdermanagement	6
3 Voorbereiding aanbesteding	7
3.1 Scope aanbesteding	7
3.2 Marktverkenning & consultatie	7
3.3 Aanbestedingsvorm & verdeling in percelen	8
3.4 Contractduur	8
3.5 Contractvorm en verdienmodellen	9
3.6 Categorieteam & aanbestedingsteam	9
3.7 De uitvraag	9
3.8 Gunningscriteria	10
4 Publicatie, beoordeling & gunning	12
4.1 Informatiebijeenkomst & nota van inlichtingen	12
4.2 Beoordeling aanbiedingen	13
4.3 Kort geding	13
4.4 Start contract	13
Bronvermeldingen	13
Bijlage 1: Overzicht scope meubilair kantoorinrichting	14

1 Achtergrond

1.1 Doelen Rijksoverheid

In 2015 bepaalde een [motie](#) van de Tweede Kamer dat de Rijksoverheid circulair moest gaan inkopen. De Rijksoverheid stelde zichzelf op basis daarvan een target en deadline: 10 procent circulair inkopen in 2020.

In september 2016 is het rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050' gestart. In vijf transitieagenda's is gewerkt aan de uitwerking van het Rijksbrede programma '[Nederland Circulair in 2050](#)' en het Grondstoffenakkoord. Specifiek voor het inkoopstelsel van de Rijksoverheid is het [actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen opgesteld](#) door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Hierin zijn ook de MVI- en circulair inkoopdoelen beschreven voor het Rijksinkoopstelsel.

1.2 Doelen categorie kantoorinrichting

De inkoopcategorie kantoorinrichting is als kansrijk benoemd voor het behalen van de circulaire doelen. De inkoopcategorie kantoorinrichting is, samen met het InkoopUitvoeringsCentrum Bedrijfsvoering (IUC) van Rijkswaterstaat (RWS), verantwoordelijk voor de Rijksbrede inkoop van kantoorinrichting.

De categorie kantoorinrichting bestaat uit het kantoormeubilair dat dagelijks wordt gebruikt in de (Rijks)kantoren. Het gaat o.a. om meubilair als bureaus, bureaustoelen, vergadertafels en -stoelen, kasten en lockers maar ook inrichtingsadvies behoort tot de scope van de categorie.

Er zijn diverse contracten voor de levering van kantoorinrichting en aanverwante dienstverlening binnen de Rijksoverheid. Deze contracten zijn grotendeels opgedeeld over de vier grote klanten, ook wel Concern Dienstverleners (CDV's) genoemd, en de diverse organisaties die eronder vallen. Het gaat in totaal om 29 organisaties.

De ambitie van de categorie is om te transformeren van een lineaire naar een circulaire categorie. De hoofddoelstelling van de categorie is:

“Het opleveren en uitvoeren van een zodanige inkoopstrategie en bijbehorende contracten, dat alle rijkskantoren voorzien kunnen worden van de benodigde kantoorinrichting die past bij de werkplekkenmix. Circulaire economie is het uitgangspunt. Dit houdt in dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande kantoorinrichting en dat de aanschaf van nieuw meubilair wordt beperkt. CDV's bepalen hierin zelf hoe ver zij willen gaan.”

De potentie van circulaire bedrijfsvoering en de categorie kantoorinrichting van de Rijksoverheid schuilt in de schaal en de rol van het Rijk zelf. Met een inkoopvolume voor kantoormeubilair van ca. € 30 miljoen per jaar en haar rol als normgevende instantie speelt de overheid als grote afnemer een belangrijke rol in de transitie naar een circulaire economie. Met deze aanbesteding circulaire kantoorinrichting heeft de overheid een impuls gegeven en de markt uitgedaagd om te innoveren en ontwikkelen.

1.3 Doel rapportage

Dit document behandelt de aanpak van de rijksbrede aanbesteding voor circulaire kantoorinrichting die in 2017 is uitgeschreven. Dit was voor het categorieteam de eerste circulaire aanbesteding. Deze circulaire aanbesteding kwam voort uit de circulaire ambitie van de categorie kantoorinrichting en heeft een aantal lessen opgeleverd. Het doel van dit document is om deze lessen te delen met andere aanbesteders.

1.4 Leeswijzer

Dit document is opgebouwd aan de hand van de doorlopen fasen in deze aanbesteding. We starten met de ambitievorming en geven inzicht in de voorbereidingsfase van de aanbesteding, de aanbesteding zelf en sluiten af met de uiteindelijke gunning. In ieder hoofdstuk wordt het doorlopen proces beschreven en de belangrijkste geleerde lessen gedeeld.



2 Ambitievorming

Toen de Rijksoverheid startte met de oriëntatie op circulaire kantoorinrichting, was er nog onvoldoende kennis van circulariteit en de mogelijkheden voor kantoorinrichting. Daarom hebben we, zowel intern binnen het Rijk, als extern, hulp ingeroepen op het gebied van circulaire economie. Extern is de hulp ingeroepen van adviesbureau TurnToo. TurnToo heeft onderzoek gedaan naar de potentie en haalbaarheid van een circulaire categorie kantoorinrichting en geholpen om samen met stakeholders een visie te ontwikkelen.

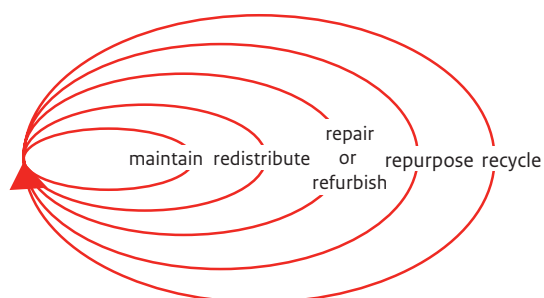
2.1 Definitie en invulling van circulariteit

Als start van deze visievorming is circulariteit gedefinieerd. Dit was een bewerkelijk proces waar uiteindelijk met een categorieteam² antwoord is gegeven op de vraag: ‘Wat is circulariteit, wat verstaan wij hieronder in relatie tot kantoorinrichting en wanneer hebben we circulariteit bereikt?’ Dit proces was belangrijk om een gezamenlijk begrip te hebben van waar we naar streven. De volgende definitie is het uitgangspunt geweest:

“Het ontwerp en de omgang van kantoorinrichting zo organiseren dat producten, materialen en grondstoffen blijvend inzetbaar zijn.”

Op basis van deze definitie is er gekeken naar de potentie en invulling van circulaire kantoorinrichting binnen de Rijksoverheid en specifiek Rijkswaterstaat. Daarbij hebben we expliciet rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de gebruikers (bijv. hoeveel meubilair staat er al, wat is de status daarvan?) en de mogelijkheden binnen de organisatie. Op welke manier kan circulariteit het effectiefst worden ingezet en hoe geeft de organisatie invulling aan circulair kantoormeubilair? De gebruiksduur van bestaand meubilair verlengen vergt namelijk een andere aanpak en andere acties dan het inkopen van ‘nieuw’ circulair meubilair. De volgende 5 circulaire cycli staan centraal in onze visie: (zie figuur 2):

- Maintain
- Redistribute
- Repair/Refurbish
- Repurpose
- Recycle



Figuur 1, vijf cycli om circulariteit te borgen. Bron TurnToo

Uit het onderzoek van TurnToo bleek duidelijk dat:

- Er veel potentie was om circulaire principes toe te passen en zo een positieve milieu-impact te maken.
- Dat deze circulaire principes ook nog eens flinke besparingen met zich mee zouden brengen.

Het bleek overigens makkelijker om de besparingen te kwantificeren dan om de milieu-impact te kwantificeren. Dit laatste doet het opgeleverde rapport ‘De route naar een circulaire kantoorinrichting’ dan ook maar heel beperkt. Dit bleek gedurende de rest van het traject overigens geen groot probleem: men nam vanzelf aan dat de milieu-impact substantieel zou zijn.

Het rapport geeft aan dat de economische potentie van circulaire kantoorinrichting voor de overheid groot is. Op korte termijn is vooral de krimp van het aantal werkplekken binnen de Rijksoverheid een kans. Dit aantal zal tot 2020 met circa 5.000 per jaar afnemen. Hierdoor ontstaat via intern hergebruik een besparingspotentieel van circa € 6 tot 7 miljoen per jaar voor de hele Rijksoverheid. Een tweede bron voor besparingen op korte en middellange termijn is het verlengen van de levensduur van het huidige meubilair (4 tot 8 jaar verlenging is haalbaar). Dit levert een extra besparingspotentieel op van € 1,2 tot 4 miljoen per jaar. Gecombineerd kan dit leiden tot een rijksbrede besparing van € 8 tot 11 miljoen per jaar. In hoeverre deze cijfers ook daadwerkelijk in de praktijk gehaald gaan worden, is op dit moment nog onduidelijk. De werkelijke besparing is namelijk afhankelijk van heel veel verschillende zaken: keuzes die afdelingen, gebruikers en budgethouders maken, de werkelijke krimp van de overheid, het percentage van het meubilair dat gerefurbished kan worden, etc.

2.2 Visie & ambitie

De overkoepelende ambitie van de categorie kantoorinrichting is om te transformeren van een lineaire naar een circulaire categorie. Om de impact te vergroten is een circulaire rijksbrede aanpak gewenst.

Naar aanleiding van het rapport van TurnToo is ervoor gekozen om zoveel mogelijk in te zetten op hergebruik van het bestaande meubilair en zo min mogelijk nieuw meubilair aan te schaffen. Dit leek de juiste keuze, omdat er rijksbreed een enorme hoeveelheid bestaand meubilair van goede kwaliteit aanwezig is en omdat de overheid gaat krimpen, waardoor er – in ieder geval in theorie – voldoende meubilair beschikbaar zal komen. Daar waar het toch noodzakelijk is om nieuw meubilair aan te schaffen, moet dit voldoen aan strenge circulariteitseisen. Dit is dan ook de prioriteit

² Categorieteam bestond uit de categoriemanager, de contractmanager van de categorie, de programmamanager circulaire kantoorinrichting en een inkoper.

die mee werd genomen in de visie- en ambitievorming en die uiteindelijk is beschreven in de aanbesteding.

Op basis hiervan is een aantal uitgangspunten gedefinieerd die ook als zodanig zijn opgenomen in het categorieplan kantoor-inrichting³:

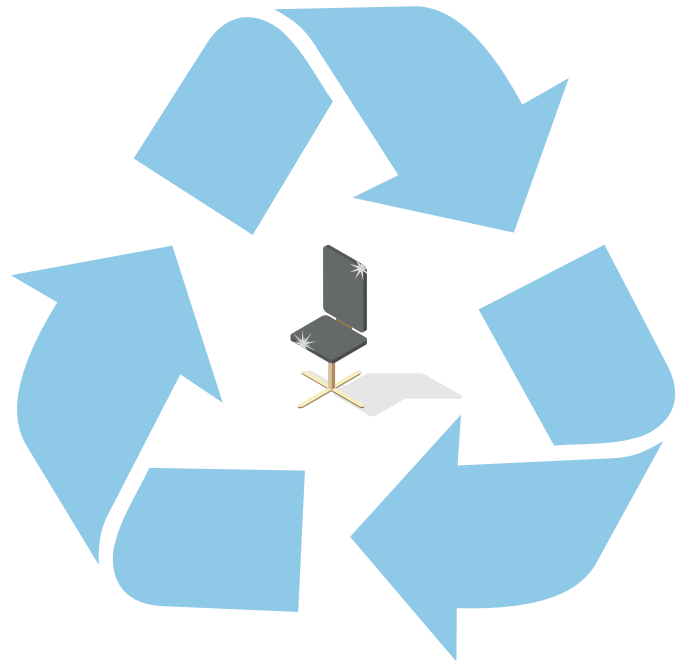
- We onderhouden het huidige meubilair zodanig dat het langer gebruikt kan worden.
- Bij een nieuwe behoefte kijken we eerst naar wat er beschikbaar is binnen de eigen organisatie en daarna bij andere rijksoverheden (Rijksmarktplaats).
- Wanneer hergebruik van het bestaande meubilair onmogelijk is dan schaffen we nieuw meubilair aan dat aan strenge circulariteitseisen voldoet.
- Door centralisatie van facilitaire dienstverlening en rijkskantoren dient meubilair meer uniform en uitwisselbaar te zijn.

Andere algemenere doelstellingen voor de categorie zijn:

- Gelijkblijvende of lagere kosten (financieel);
- Klanttevredenheid behouden (CDV's);
- Het stimuleren van de flexibiliteit (meenemen van nieuwe ontwikkelingen en modulair ontworpen meubilair);
- Efficiënt en effectief ingericht contractmanagement.

Lessons Learned

- Zorg dat je voldoende kennis in huis hebt. Vanwege de complexiteit van het onderwerp was het nodig extern advies in te huren. Het rapport van TurnToo, en het proces om dit rapport te maken, hebben erg geholpen met de volgende punten:
 - Het hielp ons om onze eigen visie op circulariteit te definiëren en maakte dat iedereen wist wat we bedoelden als we het hadden over circulariteit.
 - Het hielp ons om deze visie te communiceren naar interne en externe stakeholders.
 - Het 'kwaliteitsstempel' van TurnToo hielp als onderbouwing van ons verhaal, en zo bij het verkrijgen van interne support.
 - Het vormde de basis van een aantal keuzes en afwegingen die we bij de aanbestedingen moesten maken.
- Daarnaast is gebleken dat de tijd die besteed is aan de ontwikkeling van de visie zich later terugbetaalt in het verdere verloop van het traject.
- Het feit dat wij in een vroegtijdig stadium onze ambitie kenbaar hebben gemaakt aan de markt en dit ook in de jaren daarna herbevestigd hebben, gaf de markt de kans om hier naartoe te groeien en gaf duidelijkheid aan alle stakeholders.
- Onafhankelijk van de aanpak en focus die wordt gekozen, is het cruciaal dat de gehele facilitaire keten van het meubilair wordt betrokken bij het proces. Pas dan kan circulariteit echt slagen en worden processen gewaarborgd. Dit begint bij de mensen die de producten aanschaffen en werkt door tot de producenten en de partijen die het onderhoud verzorgen.



2.3 Draagvlak & stakeholdermanagement

Tijdens het bepalen van de visie en ambitie zijn ook de stakeholders in kaart gebracht. Circulair inkopen vergt namelijk een andere, meer integrale aanpak dan traditioneel inkopen. Daarnaast vergt het betrokkenheid van de gehele organisatie: van beleid tot operatie, en zowel inkoop, contractmanagement als de facilitaire organisatie. Gezien de cruciale rol van samenwerking binnen de organisatie, kan het proces dan ook beter benaderd worden als circulaire bedrijfsvoering in plaats van circulair inkopen. Er zijn diverse sessies georganiseerd met beleidsmakers, facilitair directeuren, inkopers en contractmanagers om iedereen mee te nemen in onze visie op circulariteit en om de ambitie van de categorie te toetsen en aan te scherpen.

Daarnaast zijn er diverse gesprekken gevoerd met marktpartijen. De zittende leveranciers zijn bezocht en er is met zowel zittende als niet zittende leveranciers gesproken op leveranciersdagen en marktontmoetingsdagen, georganiseerd vanuit de categorie en PIANOo.

Lessons Learned

- De aanpak om onze stakeholders te betrekken is een succesfactor gebleken en heeft bijgedragen aan het commitment op bestuurlijk niveau bij de klant (in dit geval de facilitaire organisaties van de deelnemers).
- De samenwerking tussen de stakeholders en het categorieteam is als een groot succes bestempeld in de evaluatie. Dit geldt ook voor de gezamenlijke zoektocht naar de betekenis van circulair kantoormeubilair, de mogelijkheden en de samenwerking met TurnToo.

³ Categorieteam bestond uit de categoriemanager, de contractmanager van de categorie, de programmamanager circulaire kantoorinrichting en een inkoper.

3 Voorbereiding aanbesteding

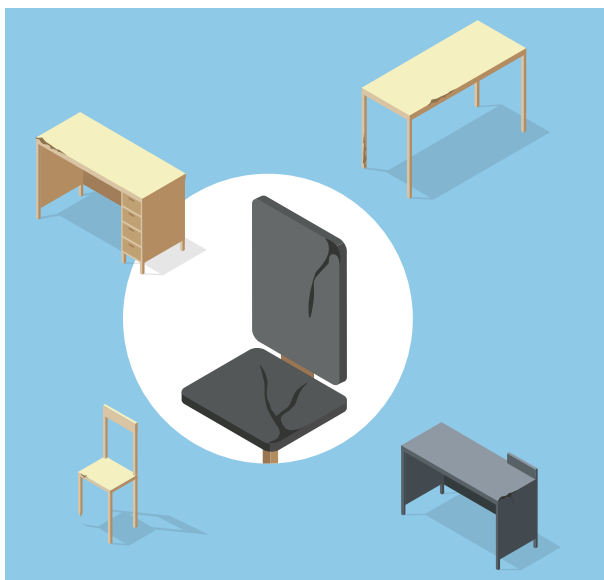
In de jaren voorafgaand aan de aanbesteding is veel interactie gezocht met de markt in de vorm van bedrijfsbezoeken en de organisatie van marktontmoetingsbijeenkomsten i.s.m. PIANOo. We hebben de marktpartijen meegenomen in onze ambitie en uitgelegd welke invulling we daarbij voor ogen hadden. Daarbij hebben we ook nadrukkelijk om hun input gevraagd. Wij hebben ervaren dat goed opdrachtgeverschap belangrijk is om de markt goed te faciliteren. Dat hebben we gedaan door de visie en ambitie duidelijk neer te zetten en deze mee te geven in de voorbereidingsfase van de aanbesteding richting de markt. Tevens zijn de scope van de aanbesteding en de aanbestedingsstrategie getoetst in de markt. De afwegingen die gemaakt zijn tijdens de aanbesteding komen aan bod in dit hoofdstuk.

3.1 Scope aanbesteding

De scope van de aanbesteding omvat:

1. Het onderhouden, repareren en refurbishen van bestaand meubilair, zodat de waarde van dit meubilair en haar componenten zo hoog mogelijk blijft (maintain, repair, refurbish).
2. Levering en onderhoud van (nieuw) circulair kantoormeubilair, dat zoveel mogelijk geschikt is voor toekomstig hergebruik, waarbij er maximaal gebruik gemaakt wordt van producten, componenten en materialen die al in omloop zijn.

Zie bijlage 1 voor het complete overzicht van het meubilair dat behoort tot de categorie kantoorinrichting.



Lessons learned

- De grootte van de uitvraag (€ 20 miljoen per jaar) maakte het voor leveranciers de moeite waard om te investeren in circulaire oplossingen.
- Door de grootte van de uitvraag hebben we de markt in beweging gebracht.
- Door diensten als onderhoud, reparatie en refurbishment uit te vragen, in plaats van enkel levering van nieuw meubilair, kan ingezet worden op levensduurverlenging en herinzet van bestaand meubilair. Hierdoor is circulariteit een wezenlijk onderdeel van de uitvraag.
- De belangen voor de inschrijvers waren groot en een eventueel verlies valt dus ook zwaarder.
- De winnaars kregen een erg grote opdracht binnen waar zij hun organisatie in heel korte tijd op moesten aanpassen.
- Deze aanbesteding besloeg bijna de hele Rijksoverheid. Wanneer er meerdere kleinere aanbestedingen zouden zijn gedaan, was het mogelijk geweest om de lessons learned telkens mee te nemen. Dat leereffect was nu beperkt.

3.2 Marktverkenning & consultatie

We hebben de markt verkend door diverse leveranciers te bezoeken en we hebben deelgenomen aan diverse marktontmoetingsdagen, georganiseerd door PIANOo in samenwerking met de categorie. Daarnaast was er een marktconsultatie met een-op-een bijeenkomsten met leveranciers. Vooraf kregen de leveranciers vragen opgestuurd die zij tijdens de marktconsultatie via een presentatie konden beantwoorden. De vragen gingen met name over de inkoopstrategie, de perceelindeling, de contractduur en de visie van leveranciers op circulariteit.

De markt voor kantoorinrichting bestaat uit vijf grotere partijen, enkele middelgrote leveranciers en een groot aantal kleinere leveranciers. De vijf grotere partijen betreffen multinationals, maar ook bedrijven uit het MKB. Deze partijen hebben zich de laatste jaren ook ingeschreven of interesse getoond voor de diverse meubilair aanbestedingen uit de markt. Er is veel beweging in de markt als het gaat om circulaire inrichting.

Lessons learned

De marktconsultatie is als erg nuttig ervaren en gaf veel informatie. De marktconsultatie leverde inzicht in hoe ver de markt was i.r.t. circulariteit en hoe zij hier tegenover stond. Daarnaast werd o.a. geadviseerd om een langere looptijd te hanteren.

3.3 Aanbestedingsvorm & verdeling in percelen

Het contract is door middel van een Openbare Europese aanbestedingsprocedure in de markt gezet. Hiervoor is gekozen omdat de behoefte van tevoren vrij duidelijk was. Aangezien het wat betreft aantallen en omzet om een erg grote aanbesteding gaat, was het noodzakelijk de opdracht te verdelen in percelen. Een opdracht van een dergelijke omvang aan één leverancier gunnen zou de markt in een keer verdelen waardoor één leverancier een monopoliepositie zou krijgen en dit is niet wenselijk.

We hebben heel goed nagedacht in welke percelen we de opdracht zouden opdelen. Daarbij stonden twee vragen centraal:

1. *Opdelen naar type product:* stoelen en plaatmeubilair. Dit kan als voordeel hebben dat je gespecialiseerde leveranciers krijgt. Uiteindelijk hebben we daar in deze aanbesteding niet voor gekozen. Dit, omdat de meeste leveranciers beide kunnen leveren en we vonden dat dit t.a.v. de circulaire ambitie beter zou zijn (zo kun je bijvoorbeeld onderhoud in één keer doen, in plaats van apart voor stoelen en tafels). Daarnaast zorgt een bredere scope van meubilair voor meer circulaire mogelijkheden voor hergebruik (bijv. een achterwand van een kast kan worden gebruikt als rugleuning voor een loungebank)
2. *Opdelen naar nieuw meubilair en hergebruik van meubilair.* Het voordeel van het opknippen is dat de leverancier voor hergebruik geen nieuw meubilair gaat stimuleren, wat aansluit bij de ambities van de categorie. Echter, wanneer je alles in één hand legt is de leverancier verantwoordelijk voor zowel nieuw als hergebruik en dat stimuleert juist dat hetgeen nieuw geleverd wordt ook weer optimaal her te gebruiken is, omdat hij daar ook de lasten en lusten van draagt tijdens de contractperiode (ontwerpen voor hergebruik).

Daarom is er gekozen om geen knip aan te brengen tussen type producten en nieuw meubilair en hergebruik. Om te voorkomen dat de leverancier vooral aanstuurt op de inzet van nieuw circulair meubilair is hergebruik gewaarborgd door KPI's en de normen op de inzet van hergebruik. Wanneer een leverancier alleen nieuw circulair meubilair levert, dan haalt hij de KPI op herinzet niet. De perceelindeling per CDV is een bewuste keuze. Voor de centrale regie voor de CDV is het wenselijk dat zij met één leverancier te maken krijgen. Een CDV bedient namelijk meerdere klanten, waarbij contracten met meerdere leveranciers te ingewikkeld worden en een belemmering in groei in de circulaire ambitie als gevolg kan hebben. Bovenstaande heeft vorm gekregen in één overeenkomst per perceel voor in totaal vier percelen met een omzetwaarde van in totaal € 20 miljoen per jaar en maximaal € 200 miljoen over 10 jaar (zie figuur 5). Een partij kan maximaal twee percelen winnen.

Perceel	Omzet afgelopen jaar
1. O.a. CDV RWS	€ 2 miljoen
2. O.a. DJI	€ 6 miljoen
3. O.a. FMH	€ 5,5 miljoen
4. Defensie	€ 6 miljoen

Figuur 2, verdeling in percelen

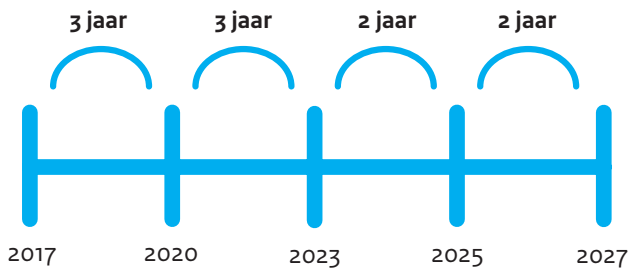
Lessons learned

- Leveranciers gaven aan dat de omvang van de opdracht groot was en daarmee ook het belang van de markt. De markt gaf de voorkeur aan een situatie waarin de vier percelen apart in de markt waren gezet. Het had daarbij geholpen als de tijd tussen de aanbestedingen lang genoeg was geweest om de lessons learned van de vorige aanbestedingen mee te kunnen nemen. Echter, aangezien de aanbesteding nu groot was, heeft dit voor een circulaire stimulans in de markt gezorgd waarbij onze aanbesteding aanleiding is geweest voor verschillende leveranciers om structureel in te gaan zetten op circulair meubilair.
- Er wordt ons vaak gevraagd of we adviseren om zowel het leveren van nieuw meubilair als het onderhouden en refurbishen van bestaand meubilair in één hand te leggen (zoals wij gedaan hebben). Op dit moment hebben we hier nog te weinig ervaring mee om hier een conclusie over te kunnen trekken. Het lijkt de moeite waard om ook de andere optie (twee verschillende partijen) eens uit te proberen.

3.4 Contractduur

In het begin van de contractperiode zal de afname van circulair nieuw meubilair relatief hoog zijn. Het is echter de bedoeling dat de aanschaf van nieuw meubilair zal afnemen, zodat er meer ingezet wordt op het bestaande meubilair en het doorgroeien naar de diverse circulaire loops. Om dit groeimodel ten volle te kunnen benutten en invulling te geven aan de circulaire ambitie past een korte contractperiode (van bijvoorbeeld vier jaar) niet. Doordat het creëren van beleid en draagvlak tijd kost, is er te weinig ruimte om daadwerkelijk wat te bereiken. Er moet alweer afscheid worden genomen van de leverancier als deze net op vlieghoogte is en de eerste resultaten zichtbaar worden. Circulair werken vraagt om maatwerk en samenwerking om te komen tot de beste oplossing. Ook leveranciers moeten hier nog verder in ontwikkelen. In de marktconsultaties is de contractperiode uitgebreid besproken met de leveranciers. Unaniem kwam naar voren dat in een korte contractperiode te weinig bereikt kan worden. Alle leveranciers adviseerden een lange contractperiode van ongeveer 10 jaar. Dit beeld zagen we ook terug bij andere inkopende organisaties die recentelijk een circulaire aanbesteding op de markt hebben gezet.

Ook zij hebben allemaal voor een langere contractperiode van ongeveer 10 jaar gekozen.



Figuur 3, looptijd contract

We hebben besloten de adviezen te volgen en ervoor te kiezen om de duur van de overeenkomst op drie jaar te zetten met een optie tot verlenging met drie, twee en twee jaar. Dit zijn belangrijke go/no go momenten waarop de samenwerking en stand van zaken uitgebreid geëvalueerd worden. Een verlenging is niet vanzelfsprekend en de leverancier moet echt laten zien dat hij op koers ligt om het maximale te bereiken met de deelnemers. De contractduur kan dus in totaal maximaal 10 jaar bedragen. In hoeverre een contractduur van 10 jaar inderdaad een goede keuze is geweest, kunnen we pas over een aantal jaren bepalen.

3.5 Contractvorm en verdienmodellen

Nieuwe verdienmodellen en contractvormen zijn een belangrijke component van de transitie van een lineaire naar een circulaire economie. Verschuiving van eigenaarschap en product-as-a-service kunnen de juiste prikkels geven om kringlopen te waarborgen. Tijdens de voorbereiding hebben we de volgende afweging gemaakt: willen we de optie voor een eventuele koop/terugkoop, lease en pay-per-use constructie openhouden? Deze vraag is ook gesteld tijdens de marktconsultatie. We hebben gekozen om deze opties weg te strepen om een aantal redenen:

- Tijdens de marktconsultatie werd dit ons afgeraden. De meningen in de markt over het verdienmodel zijn verdeeld. Een aantal leveranciers zet er vol op in, terwijl anderen erg afwijzend zijn. Zo zijn het administratief bewerkelijke methodes en zijn deze methodes nog volop in ontwikkeling.
- Bij pay-per-use ligt het eigenaarschap bij de leverancier, waardoor de leveranciers grote investeringen moeten maken. Gezien het volume van deze aanbesteding is het voor leveranciers financieel niet haalbaar om deze constructie aan te bieden. Op dit moment wordt pay-per-use voornamelijk toegepast op nieuw meubilair. De nadruk in dit contract ligt voornamelijk op hergebruik van bestaand meubilair.
- Zelfs al zouden leveranciers dit kunnen financieren, is het nog niet aantrekkelijk vanuit overheids perspectief omdat de overheid toegang heeft tot voordelige financieringsvormen.

- Ook zonder het gebruik van pay-per-use is circulariteit haalbaar. Het is een middel, geen doel op zich.
- Een ander verdienmodel is vaak te ingewikkeld voor veel organisaties binnen de overheid vanwege de verkoking van investerings- en exploitatiebudgetten.

3.6 Categorieteam & aanbestedingsteam

De uitvraag van de aanbesteding is geformuleerd door een categorieteam. In dit team zaten de categoriemanager, de contractmanager van de categorie, de programmamanager circulaire kantoorinrichting en twee inkopers. Dit categorieteam is verantwoordelijk voor de strategie van de categorie voor de hele Rijksoverheid. Daarnaast is er advies ingehuurd van adviseurs van Circular IQ en Copper8 als circulaire experts.

Tevens is er een aanbestedingsteam geformeerd met daarin: de categoriemanager, de contractmanager van de categorie en de programmamanager circulaire kantoorinrichting, twee inkopers en vijf klanten.

Lessons learned:

- Inkoop nam de leiding als regisseur van de aanbesteding: dit werkte heel prettig omdat de inkoper het overzicht had en strak stuurde op de deadlines.
- Iedereen in het team werd meegenomen in de ambitie rondom circulariteit. Dit was erg waardevol gedurende het vervolg van de aanbesteding.
- Vanwege de grote hoeveelheid klanten was er geen enkele klant vertegenwoordigd in het categorieteam. Dit betekende dat er buiten het categorieteam om afgestemd moest worden met de deelnemers/klanten. Dit kostte soms veel tijd, maar was wel cruciaal in het proces.
- In het aanbestedingsteam zat geen jurist. Dit was wel wenselijk geweest.

3.7 De uitvraag

De kwaliteit van de uitvraag is natuurlijk van essentieel belang. Hoe duidelijker de uitvraag, hoe groter de kans dat de marktpartijen een passende oplossing aandragen. De uitvraag bestond uit een Inschrijvings- en beoordelingsdocument voor de Openbare Procedure (Europees) (raamovereenkomst). Dit document bevatte, naast de standaard bijlagen en teksten, extra hoofdstukken en documenten voor het circulaire component. Voorbeelden hiervan zijn een uitgebreide definitielijst (begripsbepaling), extra aandacht voor doelen en ambitie van de opdracht, *banned list of chemicals* en instructies voor hoe de tool van Circular IQ werkte. Die laatste is gebruikt voor de subgunningscriteria over o.a. het gebruik van materialen en de recyclebaarheid.

De aanbesteding kende 29 grote en kleine klanten die elk hun eigen wensen en eisen hadden. Het pakket aan milieu-eisen is grotendeels gebaseerd op de PIANOo milieucriteria voor het maatschappelijk verantwoord inkopen van kantoormeubilair. Het programma van eisen is bijgesloten bij de uitvraag, evenals een begrippenlijst.

We waren gewend om alleen eisen te stellen aan het nieuwe te leveren meubilair. Dit programma van eisen moest echter ook gaan over voorwaarden die we stellen aan onderhoud, reparatie en refurbishment. Omdat dit nog onbekend terrein was, kostte dit meer tijd. Na gunning zijn er gedetailleerde afspraken gemaakt over wat de kosten van onderhoud en reparatie zijn en wanneer iets gereviseerd wordt.

Lessons learned:

- Met de de leveranciers is het aanbestedingsdocument geëvalueerd. Op basis daarvan hebben we de volgende lessen geleerd:
 - Het document was inhoudelijk goed en consistent; de gebruikte definities waren helder.
 - De langere inschrijftermijn ten opzichte van de voorgeschreven termijn uit de aanbestedingswet werd erg gewaardeerd evenals de georganiseerde vragenrondes.
 - Een succes was dat de voorgeschreven deadlines van o.a. de publicatie van de NVI's, de gunningdata etc. werden gehonoreerd. Leveranciers merken dat dit in andere aanbestedingen niet altijd het geval is.
- Specificeer zoveel mogelijk functioneel. Door zoveel mogelijk functioneel i.p.v. technisch uit te vragen houd je de verschillende opties voor circulair gebruik van meubilair open.
- We hebben er (grotendeels) voor gekozen de milieucriteria zoals deze op de website van PIANOo staan te gebruiken. Wellicht dat we een volgende keer ambitieuzere eisen kunnen stellen. Het is belangrijk zowel functionele eisen als ook representativiteits eisen te stellen aan refurbished meubilair (bijv. er mogen geen in het oog springende beschadigingen en/of krassen op zitten).

3.8 Gunningscriteria

Het opstellen van de juiste gunningscriteria was een hele uitdaging. Het uitgangspunt van de ambitie is: we willen zo lang mogelijk inzetten op hergebruik, maar daar waar nieuw ingekocht wordt, moet het meubilair wel zo circulair mogelijk zijn. Dit uitgangspunt is ook verwerkt in de gunningscriteria. Zo is er in gunningscriterium één gevraagd naar een plan van aanpak om de ambitie op het gebied van herinzet te realiseren en is in gunningscriterium twee gevraagd naar circulaire kenmerken van nieuwe producten.

Omdat herinzet ons belangrijkste doel is, kreeg het eerste gunningscriterium de hoogste waardering. Daarnaast biedt circulaire kantoarinrichting bij uitstek kansen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt omdat we niet enkel nieuw meubilair inkopen maar ook de dienstverlening die nodig is voor circulair gebruik van meubilair. Dus ook hier hebben we een gunningscriterium op geformuleerd. In figuur 7 zijn de opgestelde gunningscriteria weergegeven.

Criterium	Te behalen punt	Gewicht	Subgewicht	Sub-subgewicht	Maximum aantal punten
Prijs	100	20%	N.v.t.	N.v.t.	20
Kwaliteit		80%	Vraag 1 - Plan van aanpak 45%	Ontwikkeling circulariteit - 33,3%	45
				Stimulerende maatregelen - 33,3%	
				Samenwerking - 33,3%	
			Vraag 2 - Circulaire kenmerken product: 20%	Bureaustoel model 1 - 20%	20
	Bureaustoel model 2 - 20%				
	Enkel bureau, mechanisch verstelbaar - 20%				
	Vergaderstoel - 20%				
			Jalouzieurkast - 20%		
			Vraag 3 - social return: 15%	N.v.t.	15
Maximale score					100

Figuur 4, gunningscriteria aanbesteding

Subgunningscriterium: plan van aanpak

Leveranciers werd gevraagd om een plan van aanpak te schrijven waarin per loop aangegeven wordt wat de ambitie is van de inschrijver, hoe de inschrijver te werk gaat om die ambitie te behalen en wat daarbij de risico's en beheersmaatregelen zijn. Daarnaast diende per loop (figuur 2) te worden benoemd welke zekerheden de inschrijver per ambitieperiode bereid is te geven. Ook moesten inschrijvers aangeven hoe ze zorgen voor de juiste stimulerende maatregelen (financieel en anders), zowel bij de deelnemers als Inschrijver zodat een goede invulling wordt gegeven aan de herinzet van bestaand meubilair zodat dit de aanschaf tot nieuw meubilair minimaliseert. Als derde werden ze gevraagd aan te geven hoe ze de samenwerking met de ketenpartners en de aanbesteder gaan organiseren.

Lessons learned:

We hebben duidelijk gemaakt wat men geacht werd in te vullen. Daardoor hebben de meeste inschrijvers gekozen voor een tabelvorm die prettig te lezen, en daardoor eenvoudig te beoordelen, was.

Subgunningscriterium: circulaire kenmerken product

Dit gunningscriterium was erop gericht dat nieuwe producten zo circulair mogelijk zijn. Inschrijvers werd gevraagd om voor de 5 meest voorkomende producten aan te geven:

1. Uit welke materialen het product bestaat. Hoe vollediger de materialenlijst, hoe meer punten men kon verdienen.
2. Vervolgens moesten de inschrijvers per materiaal 4 vragen beantwoorden:
 - a. Zitten er toxische stoffen in?
 - b. Is het makkelijk te demonteren?
 - c. Is het materiaal recyclebaar?
 - d. Welk percentage gerecyclede grondstoffen bevat het materiaal?

Voor dit criterium is de tool van [Circular IQ](#) gebruikt om data te verzamelen en analyseren. Zie voor meer informatie over de tool:

Lessons learned:

- Iedereen bleek een tot 100 procent volledige materialenlijst te kunnen aanleveren en in bijna geen van de producten werden toxische stoffen gerapporteerd.
- Demontabiliteit kan wellicht beter op componentniveau worden uitgevraagd in plaats van materiaalniveau? Of door middel van specifieke vragen (bijv. is er lijm gebruikt?).
- Bepaal waar wel en geen aanvullend bewijs voor moet worden aangeleverd.
- Wees helder in definities van specifieke termen zoals toxisch of recyclebaar. Zie voor de definities bijlage 2.
- Het criterium 'welk percentage gerecyclede grondstoffen bevat het materiaal' was een duidelijk onderscheidend criterium. Let wel: 100 procent is op dit moment nog niet haalbaar.
- Een alternatief gunningscriterium kan zijn: garantie op refurbished meubilair.

Leveranciers reageerden over het algemeen positief op het gebruik van de tool als instrument om circulariteit te meten. Voor het gebruik van de tool hebben de leveranciers een training gekregen. Niet elke partij was het eens met de parameters die gekozen zijn en er werd geadviseerd om meer bewijslast te vragen.

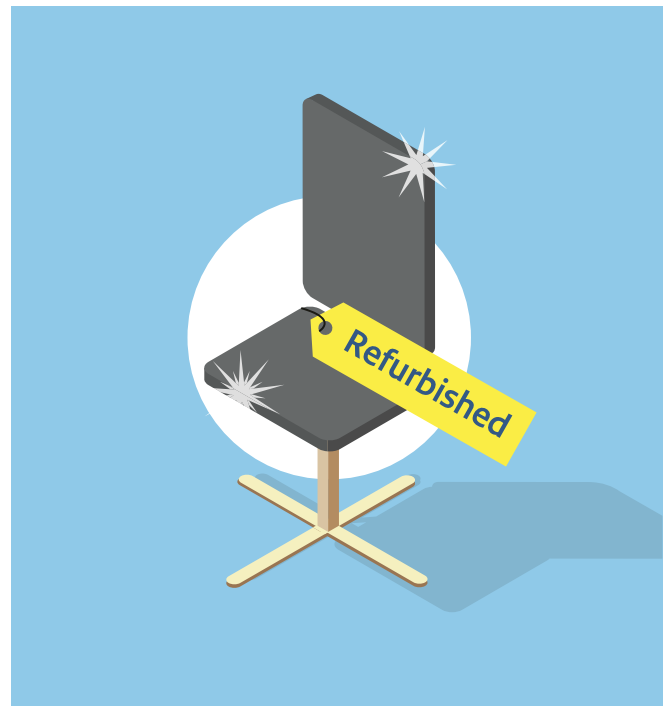
Subgunningscriterium: social return

Leveranciers werd gevraagd om aan te geven hoe ze invulling gaan geven aan social return in de hele keten en wat ze gaan doen om het percentage social return te verhogen.

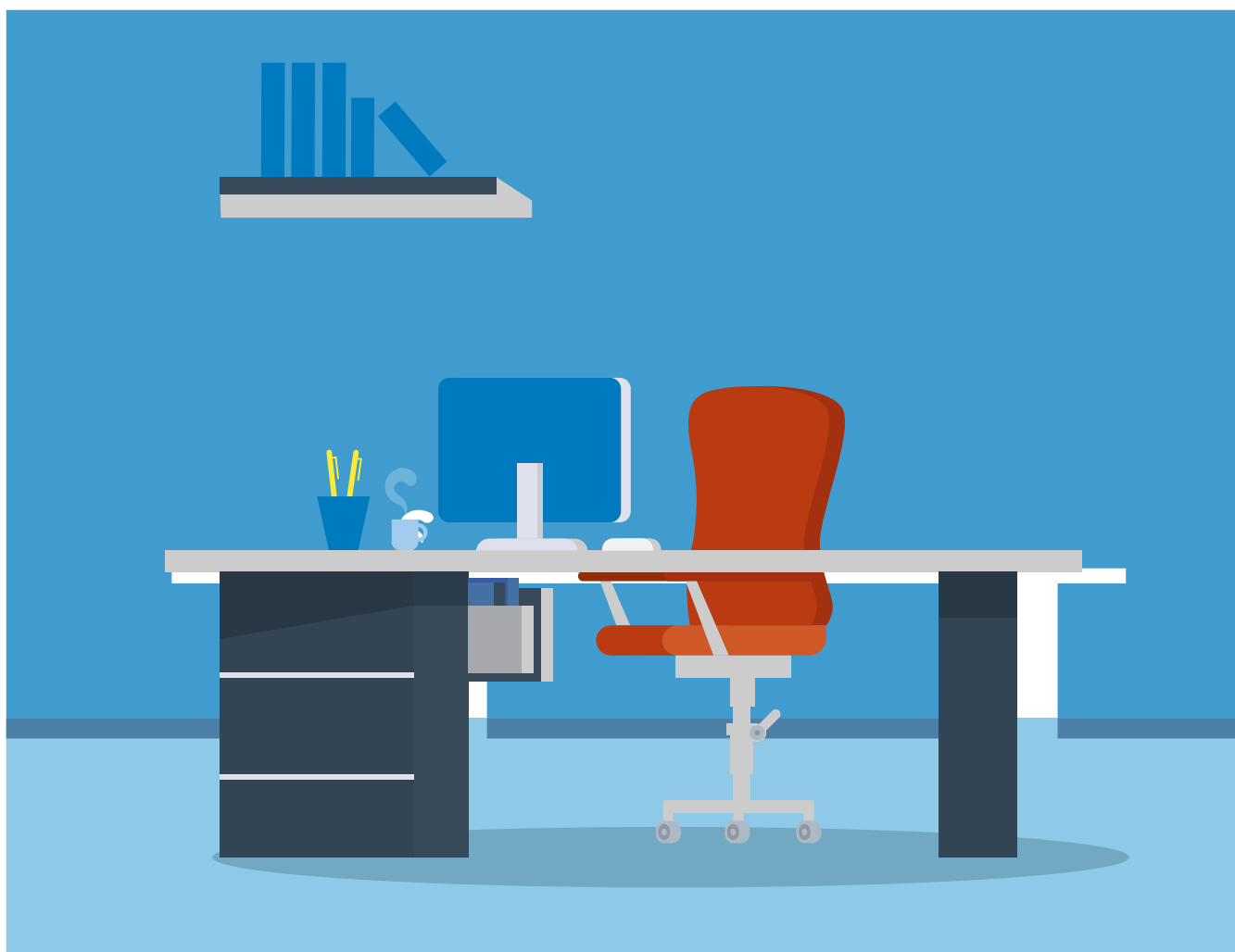
Criterium prijs/kwaliteit

In deze aanbesteding hebben we de nadruk op kwaliteit gelegd omdat we wilden dat kwaliteit de doorslag zou geven. De verhouding tussen prijs en kwaliteit lag op 20 procent prijs en 80 procent kwaliteit. Dit was ook essentieel om de duurzaamheidsdoelstellingen te halen. De verhouding tussen prijs en kwaliteit werd als positief bestempeld door de markt. Kwaliteit gaf dan ook echt de doorslag in de gunning. In ons geval was het niet mogelijk om standaard refurbishment prijzen te vragen, omdat de diversiteit van het bestaande meubilair te groot was. We hebben er daarom bewust voor gekozen om de prijzen voor refurbishment na gunning met de leverancier te bepalen. De prijs in de aanbesteding werd bepaald door de prijs van nieuw circulair meubilair.

Wij hebben ervoor gekozen om wat betreft de prijs met een bandbreedte te werken voor de totale aanbestedingsprijs, om zo de boven- en ondergrens te bewaken. De bandbreedte is o.a. bepaald op basis van huidige prijzen, afnamecijfers uit het verleden, catalogi en prijzen uit recente aanbestedingen.



4 Publicatie, beoordeling & gunning



In de voorbereiding is een heldere ambitie en visie voor circulaire kantoorinrichting geformuleerd en gecommuniceerd richting de markt. Daarna zijn de ambitie en visie vertaald naar een uitvraag en gepubliceerd. In dit hoofdstuk lees je over het proces na publicatie van de aanbesteding tot de start van het contract.

4.1 Informatiebijeenkomst & nota van inlichtingen

Na de publicatie is een informatiebijeenkomst georganiseerd. De bijeenkomst had als doel om de marktpartijen die geïnteresseerd waren in de aanbesteding te informeren over het groeimodel en de gelegenheid te bieden vragen te stellen. Hierdoor konden

perceptieverschillen worden weggenomen en een basis worden gelegd voor nadere samenwerking. De agenda van die bijeenkomst bevatte informatie over de circulaire ambitie, de go/no momenten en de rol van de leverancier. Na de informatiebijeenkomst konden marktpartijen schriftelijk vragen stellen via de nota van inlichtingen. Er waren drie vragenrondes, die alle drie goed benut zijn door de marktpartijen.

Lessons learned

Onder leveranciers lopen de meningen over ' de waarde van een informatiebijeenkomst lopen uiteen. Het wordt ervaren als een positief gebaar, maar men geeft ook aan dat het weinig pro-actieve bijeenkomsten zijn, omdat leveranciers terughoudend zijn met het delen van informatie wanneer er concurrenten in de zaal aanwezig zijn.

4.2 Beoordeling aanbiedingen

In de gunningsfase is er een transparant proces afgelegd waarbij de inschrijving met de beste prijs/ kwaliteitverhouding op basis van de ['gewogen factor'-methode](#) de gunning heeft gekregen. Het beoordelingsteam was tevreden met de kwalitatief goede en ambitieuze inschrijvingen die zij ontvangen hebben van de markt. De beoordeling is uitgevoerd door een beoordelingsteam van 11 beoordelaars. Tijdens deze aanbesteding is er gebruik gemaakt van een beoordelingsinstructie om te zorgen dat het team genoeg kennis en kunde had om de aanbiedingen te beoordelen (met het oog op circulariteit). Dit kostte veel tijd maar was wel nodig vanwege de complexiteit van de materie. Ook hebben alle beoordelaars een middag een training gekregen in circulaire economie. Daarnaast is het ook belangrijk gebleken om het beoordelingsteam genoeg tijd te geven om alle stukken te lezen. De groep was relatief groot, maar dit bleek een voordeel. Beoordelaars gaven aan hierdoor makkelijker tot een consensus te kunnen komen en energie uit het groepsproces te hebben gehaald.

Het beoordelingsteam heeft eerst individueel de inzendingen beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria. Daarna werden de individuele scores gezamenlijk besproken om zo te komen tot één score per subgunningscriteria voor het onderdeel tijdens een consensusbijeenkomst. De winnaars van de aanbesteding waren Gispén en Rohde & Grahl.

Lessons learned

Op basis van de beoordeling zijn de volgende punten belangrijk gebleken:

- Zorg ervoor dat het beoordelingsteam wordt meegenomen in het af te leggen proces.
- Geef het beoordelingsteam genoeg tijd en ruimte en organiseer een (verplichte) beoordelingsinstructie/opleidingsbijeenkomst.
- Beoordelen met een groot team maakt het makkelijker tot consensus te komen. De gemeenschappelijke deler is daardoor duidelijker.

4.3 Kort geding

In oktober 2017 heeft er n.a.v. deze aanbesteding een kort geding plaatsgevonden. De aanleiding van het kort geding was dat volgens één van de inschrijvers de gegunde partijen Gispén en Rohde & Grahl niet aan de gestelde eisen voor duurzaam hout voldeden. De rechter oordeelde dat pas bij levering beoordeeld hoeft te worden of het geleverde hout aan de eisen voldoet. Deze uitspraak sluit aan op de eis die gesteld is in de aanbestedingsdocumenten. We hebben dit kort geding dan ook gewonnen. De toetsing van duurzaam hout is opgenomen in de contractmonitoring.

4.4 Start contract

Op 1 november 2017 is er voortvarend van start gegaan met de contracten. Er zijn veel overleggen geweest met de leveranciers over de verdere invulling van het contract, o.a. over de aanvullende tarieven voor onderhoud, reparatie en refurbishment, maar ook over hoe herinzet bij de deelnemers te stimuleren. Daarnaast is er veel overleg gevoerd met de diverse deelnemers over hoe het proces voor herinzet te optimaliseren. Een van de uitwerkingen van het contract is geweest dat er bij de diverse deelnemers nieuwe functies zijn ontstaan. Zo zijn er nu meubelmakelaars die het proces voor herinzet in de eigen organisaties stimuleren en organiseren. Gedurende de verdere looptijd van het contract zullen we samen met de opdrachtnemer blijven ontwikkelen om de ambities voor circulaire kantoorinrichting te realiseren.

Bronvermeldingen

bronnen

- i. IenB definitief (2017), voor de aanbesteding van circulair kantoormeubilair
- ii. Nota van Inlichtingen 2017-04-26- nr. 1
- iii. Nota van Inlichtingen 2017-05-12- nr. 2
- iv. Nota van Inlichtingen 2017-05-19-1- nr. 3
- v. Rebus (2017): Circulair kantoormeubilair bij het Rijk
- vi. TurnToo rapport (2016): de route naar een circulaire categorie kantoorinrichting

Bijlage 1: Overzicht scope meubilair kantoorinrichting

De opdracht betreft het standaard meubilair bedoeld voor werken, overleggen en opbergen in een kantooromgeving en het leveren van overig meubilair. Onderstaande opsomming is niet de volledige scope, maar een omschrijving van het meubilair dat nieuw ingekocht wordt.

Onder het standaard meubilair wordt o.a. het volgende verstaan:

- Bureau
- Duo-werkplek
- Bureaustoel
- 24-uursstoel
- Jaloeziedeurkasten
- Schuifdeurkasten
- Lockerkasten
- Overlegtafels
- Vergaderstoelen
- Ladeblokken (verrijdbaar)

Onder het overig meubilair wordt o.a. het volgende verstaan:

- Restaurantmeubilair (stoelen en tafels)
- Terras- en tuinmeubilair
- Les- en examenlokalenmeubilair
- Directiemeubilair (bureau, stoel, kast en bespreektafel)
- Loungemeubilair (waaronder zitjes, banken, fauteuils en tafels)
- Vergadercentra meubilair
- Specifiek meubilair representatieve/gezamenlijke en operationele ruimten
- Meubilair passend bij nieuw te ontwikkelen werkplekconcepten (bijvoorbeeld bureaufiets of zitbal)

Buiten de scope van onderhavige opdracht valt o.a.:

- Maatwerk meubilair (los/nagelvast)
- Kluizen en brandkasten
- Magazijnmeubilair
- Archiefstellingen
- Postkamermeubilair
- Alle meubels voor de bewoners van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- Alle meubels voor de gedetineerden van DJI

Colofon

Auteurs	Geerke Versteeg & Pam van Wanrooij, PHI Factory
Opdrachtgever	Tamara van Vastenhoven, Rijkswaterstaat Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Kenmerk	VS180021
Versie	Eindversie
Status	Oplevering
Datum	januari 2020
Onderwerp	Geleerde lessen inkooptraject circulaire kantoorinrichting Rijkswaterstaat

Dit is een uitgave van

Rijkswaterstaat

www.rijkswaterstaat.nl
0800 - 8002

januari 2020