

Transitie Circulaire (bouw)economie via inkoop: marktpartijen gestimuleerd tot innovatie?

BR 2020/2

1. Inleiding

In ons vorige artikel over 'duurzaam aanbesteden' (BR 2018/38) hebben wij uiteengezet dat de huidige aanbestedingsrechtelijke regelgeving in onze optiek voldoende mogelijkheden biedt om duurzaamheidsaspecten uit te vragen of tot een duurzaam werk te komen, maar dat duurzaamheidsaspecten in bouwteners maar mondjesmaat worden uitgevraagd, althans op een heel beperkte wijze worden toegepast.

Welke relevante ontwikkelingen met betrekking tot de transitie naar een volledig circulaire bouw hebben zich in de tussentijd onder meer afgespeeld? Is er al een stijgende lijn te zien in de uitvraag van duurzaamheid/circulariteit in bouwteners door de overheid? Worden marktpartijen hierbij ook (voldoende) gestimuleerd om innovatieve oplossingen aan te bieden? Welke rol vervult de overheid als 'launching customer'? In deze bijdrage gaan wij (met name) in op deze vragen.

2. Recente ontwikkelingen Transitie Circulaire (bouw)economie

In de afgelopen jaren zijn al meerdere belangrijke stappen gezet door de overheid, al dan niet in samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstituten en andere organisaties, om te komen tot een volledige circulaire economie in 2050. De transitie naar een circulaire economie in 2050 is een uitdagende opgave. Deze transitie zal van de bouwsector, als grootverbruiker van grondstoffen, energie en water, veel verandering vragen.

In het Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050' heeft het kabinet geschetst op welke wijze vóór 2050 de transitie naar een volledig circulaire economie zal worden gerealiseerd.² Vervolgens heeft het kabinet, samen met 180 andere partijen, op 24 januari 2017 het Nationaal Grondstoffenakkoord³ ('Grondstoffenakkoord') ondertekend. Samen met de ondertekenaars van het Grondstoffenakkoord

heeft de Rijksoverheid in 2018 voor vijf⁴ prioritaire sectoren⁵ een transitieagenda⁶ opgesteld.

De bouwsector speelt, met zijn aanzienlijke impact op het milieu, een cruciale rol in de transitie naar een circulaire economie en vormt één van deze vijf prioritaire sectoren.⁷ Met de op 15 januari 2018⁸ aan het kabinet aangeboden Transitieagenda Circulaire Bouweconomie⁹ wordt inzichtelijk gemaakt welke stappen moeten worden gezet voor de transitie naar een volledig circulaire bouweconomie in 2050.¹⁰ Inmiddels zijn we op de helft van de eerste fase¹¹ (2018-2021), waarvoor in de Transitieagenda - zowel voor de woning- en utiliteitsbouw als voor de grond, weg- en waterbouw - de volgende vier speerpunten zijn vastgesteld:

- marktontwikkeling, o.a.: een eerste serie innovatieve producten en diensten voor circulair bouwen, een concrete vraag naar circulaire producten en diensten;
- meten, o.a.: een gemeenschappelijke taal en instrumenten om circulariteit in projecten te duiden en te meten;
- beleid, wet- en regelgeving, o.a.: stimulerende wetten en regels en internationale positionering en samenwerking;
- kennis en bewustwording, o.a.: kennis, ervaring en instrumenten bij voldoende en juiste mensen in de totale bouwketen en begrip, draagvlak herkenbare voordelen.¹²

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie van 8 februari 2019 heeft het kabinet de 5 transitieagenda's vervolgens voor een periode van 5 jaar (2019-2023) vertaald naar concrete acties en projecten.¹³ Om een indruk te geven wat er in de bouwsector op het gebied van circulariteit

1 Mr. T.A. (Tjinta) Terlien en mr. ir. D. (Daniel) Santurio González zijn werkzaam bij Croon advocaten te Den Haag.

2 Rijksbrede programma circulaire economie - Nederland circulair in 2050 d.d. 14 september 2016, raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050>.

3 Raadpleegbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z01035&did=2017D02118.

4 Biomassa en voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en Consumptiegoederen.

5 Sectoren die belangrijk zijn voor de Nederlandse economie, een grote milieudruk kennen, waar al veel maatschappelijke energie bestaat voor de transitie naar een circulaire economie en die aansluiten bij de prioriteiten van de Europese Commissie.

6 Elke transitieagenda bevat afspraken over ontwikkelrichtingen voor de komende jaren, een actieagenda, een kennisagenda, een sociale agenda en een investeringsagenda. Ook is afgesproken dat het voor het inzichtelijk maken van de voortgang van de transitie naar een circulaire economie belangrijk is een monitoringssysteem te ontwikkelen en een nulmeting te verrichten.

7 Nederland Circulair in 2050, p. 23, Bijlage bij Kamerstukken II 2015/2016, 32852, 33.

8 Kamerstukken II 2016/2017, 32852, 53.

9 De Transitieagenda circulaire bouweconomie is een bijlage bij de Kamerbrief over totstandkoming van de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord (Kamerstukken II 2016/2017, 32852, 53) en is te downloaden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/15/bijlage-4-transitieagenda-bouw> (hierna: 'Transitieagenda').

10 Kamerstukken II 2016/2017, 32852, 48.

11 Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 12.

12 Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 7-8 en 20.

13 Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023, Bijlage (blg-872717) bij Kamerstukken II 2018/2019, 32852, 76, (hierna: 'Uitvoeringsprogramma').

gebeurt, zijn in het Uitvoeringsprogramma 9 projecten gepresenteerd die bijdragen aan één of meer van de hiervoor opgenomen speerpunten, waaronder:

Ontwikkeling materialenpaspoort

Met een materialenpaspoort kan inzicht kunnen worden verkregen in de materialen en grondstoffen die in gebouwen en andere werken zijn verwerkt. Hiermee zal circulair ontwerpen en bouwen met toepassing van (secundaire) bouwproducten die beter zijn voor het milieu worden gestimuleerd. Uiterlijk in 2020 zal het kabinet besluiten in welke situaties een wettelijke verplichting tot het gebruik van een materialenpaspoort wordt ingevoerd.¹⁴

Circulariteit in bouwregelgeving

Uit het Uitvoeringsprogramma volgt onder andere dat het inzichtelijk maken van de circulariteit van een gebouw in regelgeving belangrijk is voor de transitie naar een circulaire bouweconomie. Onderdeel van het Uitvoeringsprogramma is het uitvoeren van onderzoek om circulariteit uniform te kunnen waarderen. Gekeken wordt naar de mogelijkheid om circulariteit te waarderen in de minimum Milieuprestatie-eis gebouwen en bouwwerken (hierna: 'MPG-eis'), zoals opgenomen in artikel 5.9 van het Bouwbesluit 2012 (hierna: 'Bouwbesluit'). Ook wordt gekeken naar het verder aanscherpen van deze wettelijke eis voor woningen en kantoren en naar het uitbreiden van de MPG-eis naar andere categorieën gebouwen en infrastructuur.¹⁵

In een recente brief van 8 oktober 2019 aan de Tweede Kamer¹⁶, licht Minister Ollengren toe welke maatregelen als eerste zullen worden getroffen om circulair bouwen te bevorderen. Het beleid op het gebied van bouwregelgeving zal zich in eerste instantie toespitsen op maatregelen ten aanzien van circulariteit in bouwregelgeving. Sinds 1 januari 2018 is er als basisniveau een MPG-eis opgenomen in het Bouwbesluit. Deze minimumeis dwingt partijen om milieuvriendelijker en meer circulair te bouwen. De eis zorgt bovendien voor een gelijk speelveld op dit terrein, aldus de Minister. Om tegemoet te komen aan de behoefte die in de markt bestaat aan een uniforme methode om circulariteit van gebouwen te kunnen berekenen en de ontwikkeling van een minimum wettelijk basisniveau voor de circulariteit van gebouwen, zal worden gekeken naar de uitbreiding van de MPG-eis met circulaire prestaties.¹⁷ Op deze wijze kunnen zowel via de bouwregelgeving als via aanbesteding van overheidsopdrachten eisen worden gesteld aan circulariteit van gebouwen. Het doel is om de MPG-eis tot 2030

steeds scherper te stellen, te beginnen per 1 januari 2021. In lijn met het Uitvoeringsprogramma zal bovendien worden gekeken naar uitbreiding van het toepassingsgebied van de MPG-eis, die vooralsnog alleen geldt voor nieuwe woningen en kantoren groter dan 100 m².

Voorbeeldrol circulair aanbesteden en beheren door het Rijksvastgoedbedrijf en Rijkswaterstaat

Het Rijksvastgoedbedrijf en Rijkswaterstaat zijn grote opdrachtgevers en beheerders van veel vastgoed en infrastructuur. Met hun beheer en aanbestedingen kunnen zij een voortrekkersrol vervullen op het gebied van duurzaam en circulair bouwen en beheren. Twee mooie voorbeelden hiervan, namelijk de tijdelijke rechtbank Amsterdam en het project Rijkskantoor de Knoop te Utrecht, hebben wij in ons vorige artikel al besproken.¹⁸ Samen werken de twee overheidsorganisaties nu met de betrokken departementen aan een transitie, met als doel om zowel de rijkskantorenportefeuille als de Rijksinfrastructuur uiterlijk in 2030 circulair te beheren.¹⁹

Waterschappen en duurzaam opdrachtgeverschap

Ook de waterschappen zijn sinds een paar jaar actief met het implementeren van duurzaam opdrachtgeverschap in hun projecten. Met name bij projecten in de infrastructuur gebruiken zij daarvoor de 'Aanpak Duurzaam GWW', zoals afgesproken in de Green Deal Duurzaam GWW 2.0²⁰ en kopen zij maatschappelijk verantwoord in conform het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.²¹ Hierbij wordt in het gehele beleidsproces van planvorming, ontwerp, uitvoering, beheer en onderhoud rekening gehouden met circulair werken en de mogelijkheden voor hernieuwbare grondstoffen, CO₂-reductie en nieuwe verdienmodellen.²²

3. Circulaire inkopen in de bouwsector in een (nu nog) lineaire economie

Hoewel de recente ontwikkelingen toe te juichen zijn, is er voor de bouwsector nog een lange weg te gaan. De 95% van al het bouw- en sloopafval dat nu wordt hergebruikt, wordt slechts op een laagwaardige wijze, bijvoorbeeld als (op)vulmateriaal in de grond-, weg- en waterbouw, hergebruikt.²³ Dit is mede het gevolg van het nu nog geldende lineaire economische model van "nemen, maken, gebruiken en weggooien", waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van

14 Uitvoeringsprogramma, p. 39, voorbeeldprojectnummer 1.

15 Uitvoeringsprogramma, p. 39, voorbeeldprojectnummer 3.

16 Kamerbrief d.d. 8 oktober 2019 (kenmerk 2019-0000174212). Te raadplegen via: <file:///H:/My%20Downloads/kamerbrief-over-maatregelen-voor-bevorderen-circulair-bouwen.pdf>.

17 Zie met betrekking tot de (on)mogelijkheden om circulariteit een grotere rol te laten spelen binnen de MPG ook: prof. dr. C.W. Backes & mr. dr. M.N. Boeve, *Circulair Bouwen, Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht*, nr. 46, paragraaf 3.4.2.

18 Zie: mr. T.A. Terlien & mr. ir. D. Santurio González, 'Duurzaam aanbesteden: hoe te komen tot een 'groen werk' in bouwteners', *BR* 2018/38.

19 Uitvoeringsprogramma, p. 39, voorbeeldprojectnummer 7.

20 De kern van de Aanpak Duurzaam GWW is het meewegen van duurzaamheidsaspecten vanaf een vroege planfase, met een focus op de gehele levenscyclus van de aan te leggen infrastructuur of objecten. Te raadplegen via: <https://www.duurzaamgww.nl/wp-content/uploads/2018/06/Aanpak-Duurzaam-GWW-schema.pdf>.

21 Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/08/rapport-manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020>.

22 Uitvoeringsprogramma, p. 43, voorbeeldprojectnummer 8.

23 *Kamerstukken II* 2015/2016, 32852, 33, p. 5.

goedkope en makkelijk verkrijgbare materialen en energie. Deze lineaire economie is onhoudbaar gebleken voor het klimaat en zal plaats moeten gaan maken voor een circulaire economie, waar restmaterialen weer als grondstoffen worden gerecycled en hergebruikt. Een circulaire economie vereist een meer duurzame en hoogwaardige manier van hergebruik, waarbij bij iedere levenscyclus van een product en in iedere fase van de keten wordt gekeken op welke wijze (hoogwaardig) hergebruik kan plaatsvinden.²⁴ Een dergelijke werkwijze, zal uiteindelijk een belangrijke bijdrage leveren aan de meeromvattende doelstellingen uit het nationale Klimaatakkoord²⁵ om de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990. Immers, wanneer fossiele en andere niet-hernieuwbare grondstoffen worden vervangen door hernieuwbare bronnen, kan dit een aanzienlijke CO2-reductie opleveren.²⁶

Bij een traditioneel (lineair) inkoopproces van een (kunst)werk eindigt het inkooptraject bij oplevering van het (kunst)werk en betaling van de laatste termijn. De essentie van een circulair inkooptraject is daarentegen dat de aanbestedende dienst zoveel mogelijk borgt dat de producent of verwerkende partij de producten, onderdelen of grondstoffen aan het einde van de levensduur of de gebruiksfase met behoud van zoveel mogelijk waarde weer in een nieuwe cyclus zal inzetten.²⁷ Meer specifiek: dat de grondstoffen c.q. bouwmaterialen die (bijvoorbeeld) de architect toepast in het ontwerp of de aannemer/onderaannemer inzet bij de realisatie van een hedendaags (kunst)werk, ook aan het einde van de levensduur van het betreffende (kunst)werk nog kunnen worden herbestemd. Dit maakt het veelal wenselijk om ook de fase ná oplevering in het inkooptraject te betrekken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderhoud na oplevering, waarmee wordt geborgd dat de toegepaste materialen een zo lang mogelijke levensduur hebben. Hoewel het te ver reikt om hierop in onderhavig artikel nader in te gaan, zal de circulaire wijze van inkopen uiteindelijk vragen om nieuwe verdienmodellen, aansprakelijkheidsverdelingen en contractvormen.

3.1 Voorbereidingsfase: aanbestedingsstrategie

Waar het bij het bepalen van een lineair inkooptraject veelal met name gaat om de realisatie van het (kunst)werk binnen de planning en het projectbudget, zullen zich bij een circulair inkooptraject ook andersoortige vragen voordoen.

24 Zie onder andere: Rijksbrede programma circulaire economie - Nederland circulair in 2050 d.d. 14 september 2016, raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050>.

25 Op 28 juni 2019 heeft het kabinet het Klimaatakkoord, zoals gesloten tussen de overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties, aan de Tweede Kamer en de deelnemende partijen gepresenteerd. De complete versie van het Klimaatakkoord en de daarbij behorende brieven zijn te raadplegen via: <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>.

26 Uitvoeringsprogramma, p. 6.

27 Zie: www.gdci.nl.

3.1.1 Ketensamenwerking

Zo kan bijvoorbeeld het al in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van verschillende partijen binnen de keten met het oog op circulariteit en duurzaamheid belangrijk zijn om te kunnen bepalen op welke wijze grondstoffen op een zo hoogwaardige wijze kunnen worden benut.²⁸ De mate waarin betrokkenheid van verschillende partijen uit de keten mogelijk en/of gewenst is, zal vanzelfsprekend steeds afhankelijk zijn van de aard en complexiteit van het aan te besteden (kunst)werk.

Om te voorkomen dat er onevenredig veel partijen betrokken dienen te worden, is het belangrijk om het gewenste duurzaamheidsaspect of circulaire doel te objectiveren.²⁹ Wordt de doelstelling bijvoorbeeld dat de grondstoffen die bij de realisatie van het (kunst)werk worden ingezet na hun gebruiksduur, zonder afbreuk van waarde, opnieuw nuttig worden herbestemd? Of dat bij de realisatie van het (kunst)werk gebruik wordt gemaakt van bepaalde percentages secundaire grondstoffen? Daarentegen kan het ook een streven zijn om een zo hoog mogelijk percentage bovenop de geldende minimum Milieuprestatie-eis te behalen. Met een heldere doelstelling of ambitie voor ogen, kan vervolgens de omvang (scope) van de aan te besteden overheidsopdracht worden bepaald en worden beoordeeld of, en zo ja op welke wijze, een samenwerking met verschillende partijen uit de keten gewenst of mogelijk is.

Hierbij dient dan niet alleen te worden gekeken naar welke partijen nodig zijn om het specifieke (kunst)werk te realiseren, maar idealiter ook naar welke partijen betrokken moeten worden om ervoor te zorgen dat grondstoffen c.q. bouwmaterialen die worden gebruikt bij de realisatie van het (kunst)werk aan het einde van de levensduur van het werk op een zo hoogwaardige wijze kunnen worden hergebruikt. Dit vraagt - nog voorafgaand aan het in de markt plaatsen van de overheidsopdracht - om een grondige analyse van de keten, vanaf (de voorbereiding van) het aanbestedingstraject tot en met de fase na de oplevering c.q. ontmanteling van het (kunst)werk). Oftewel: *'thinking about the end, at the beginning'*.

3.1.2 In dialoog met de markt over mogelijke innovatieve oplossingen

Om daadwerkelijk tot duurzame en circulaire (kunst)werken te komen, zijn soms innovatieve oplossingen nodig. Bij overheidsopdrachten die aanbestedende diensten via meer traditionele aanbestedingsprocedures - zoals een openbare of niet-openbare procedure - uitvragen, hebben aanbestedende diensten veelal duidelijk voor ogen wat zij uitvragen. Het formuleren en het voorschrijven van (minimum)criteria en het vertalen in gunningscriteria is dan goed te doen. Dit is soms anders bij de uitvraag van duurzame c.q. circulaire

28 Zie ook: <https://wegwijzer.gdci.nl> en: publicatie 'Naar een circulaire bouw-economie, uitvoeringsprogramma 2019'. Te raadplegen via: <https://www.debouwagenda.com>.

29 Zie ook: <https://wegwijzer.gdci.nl/topics/inkoopproces/kaart-brengen-externe-keten>.

producten. Inkooporganisaties zijn vaak nog onbekend met nieuwe en innovatieve inkooptrajecten en/of het formuleren van duurzaamheidseisen. Een vanuit de overheid veel gehoorde wens is dan ook om meer in contact te komen met innovatieve toetreders, zoals start-ups, en deze markt te stimuleren om met innovatieve, duurzame oplossingen te komen.

Het houden van een marktconsultatie kan een geschikt middel zijn om te ontdekken of, en zo ja welke mogelijk innovatieve oplossingen, ontwikkelingen en partijen op de markt beschikbaar zijn. Over de marktconsultatie is in de Aanbestedingswet of de Europese Richtlijnen weinig geregeld. Artikel 40 van de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten³⁰ (hierna: 'Richtlijn 2014/24') luidt als volgt:

“Vóór de aanvang van een aanbestedingsprocedure kunnen aanbestedende diensten, ter voorbereiding van de aanbesteding, marktconsultaties houden om de ondernemers op de hoogte te brengen van hun aanbestedingsplannen en voorwaarden.

Met dit doel kunnen aanbestedende diensten bijvoorbeeld advies van onafhankelijke deskundigen of instanties of van marktdeelnemers inwinnen of ontvangen dat kan worden gebruikt bij de planning en uitvoering van de aanbestedingsprocedure, mits dit advies niet leidt tot vervalsing van de mededinging en geen aanleiding geeft tot schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie.”

Op grond van artikel 2.25 Aanbestedingswet is (enkel) bepaald dat de mogelijkheid bestaat om voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure een marktconsultatie houden. In het artikel zelf worden geen nadere randvoorwaarden gesteld aan de marktconsultatie en ook op grond van de Europese richtlijnen en de Aanbestedingswet worden verder geen nadere eisen gesteld. Belangrijk is vooral dat de aanbestedende dienst bij het houden van een marktconsultatie steeds het gelijkheids-, transparantie-, proportionaliteits- en non-discriminatiebeginsel in acht neemt.

Met het houden van een marktconsultatie wordt de interesse van mogelijk geïnteresseerde partijen gewekt en worden deze partijen gestimuleerd om met de aanbestedende dienst mee te denken. Deelname heeft voor de potentiële marktpartijen het voordeel dat ze al in een vroeg stadium inzicht krijgen in de behoefte van de aanbesteder en kunnen proberen om de inrichting van de aanbestedingsprocedure en/of het voorwerp van de opdracht te beïnvloeden.³¹ Een marktconsultatie kan bovendien op verschillende wijzen worden ingericht: gesloten of open, schriftelijk of mondeling, interactief of niet-interactief of een combina-

tie van deze varianten.³² Juist vanwege de onbekendheid van inkooporganisaties met nieuwe en innovatieve partijen en oplossingen, ligt een open marktconsultatie echter het meest voor de hand. Hierbij worden alle mogelijk geïnteresseerde partijen uitgenodigd om een reactie te geven.

Een marktconsultatie kan voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure, maar ook als onderdeel van bijvoorbeeld een concurrentiegerichte dialoog worden gehouden. In ons eerdere artikel bespraken wij al de (versoepelde) mogelijkheid om de concurrentiegerichte dialoog te kunnen toepassen in het geval geen aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen mogelijk is, alsook indien sprake is van innovatieve oplossingen. In het kader van de transitie naar circulair bouwen wordt hiermee tegemoet gekomen aan een behoefte die (zeker) in de circulaire aanbestedingspraktijk bestaat: het met elkaar in gesprek kunnen gaan over nieuwe oplossingsrichtingen. Door gebruik te maken van de concurrentiegerichte dialoog worden opdrachtnemers (eerder dan bij de meer traditionele aanbestedingsprocedures) gestimuleerd om mee te denken over mogelijke innovatieve oplossingen. Door middel van dialoog kan (de nu nog vrijwel ontbrekende) vraag naar en aanbod van duurzame c.q. circulaire werken worden verkend, ontwikkeld en geoptimaliseerd, innovatie worden bevorderd en interactie plaatsvinden tussen opdrachtgever en potentiële opdrachtnemers om de juiste oplossingen te vinden voor duurzame c.q. circulaire uitvraag van de aanbestedende dienst.

4. **Circulariteit en duurzaamheid in overheidsaanbestedingen**

Het Aanbestedingsinstituut van Bouwend Nederland ('Aanbestedingsinstituut') houdt alle openbare bouwteners bij en kijkt sinds 2016 ook naar de duurzaamheidsaspecten die hierbij worden uitgevraagd.³³ Duurzaamheid woog in 2016 slechts in 24.4% van de bouwteners mee bij de gunning. De cijfers van 2017 bleken nauwelijks beter. Ook in 2018 heeft het Aanbestedingsinstituut alle openbare aanbestedingen in de infra en Burgerlijke & Utiliteitsbouw geanalyseerd. In 2018 werd in 26.9% van deze openbare aanbestedingen gewerkt met duurzame gunningscriteria. Hoewel sprake is van een lichte stijging ten opzichte van voorgaande jaren, kan met deze cijfers niet worden gesteld dat de markt wordt gestimuleerd tot innovatie.³⁴ In het merendeel (161) van de 310 geanalyseerde aanbestedingsprocedures waar duurzaamheid wél een plek heeft gekregen in de gunningscriteria, werd duurzaamheid nog steeds uitgevraagd door de CO₂-presatieladder als gunningscriterium te stellen. In ons eerdere artikel bespraken wij al dat de CO₂-ladder als

30 Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG.

31 Mr. M.J.J.M. Essers, *Aanbestedingsrecht voor overheden (vierde druk)*, Amsterdam: Reed Business 2013, p. 167.

32 Zie ook: "Handreiking Marktconsultatie, praten met de markt voorafgaand aan een aanbesteding", te raadplegen via: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreiking-marktconsultatie-juni2016.pdf>.

33 I. Koenen, Groen inkopen bij overheid "Bij bouwteners gebeurt niets" (Cobouw d.d. 28 februari 2018).

34 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019, te raadplegen via: <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/18812994/duurzaamheid-in-openbare-aanbestedingen-analyse-2018>.

gunningscriterium enkel iets zegt over (de werkwijze van) het bedrijf dat het werk zal bouwen en niets over de mate waarin het werk zelf 'groen' c.q. circulair is. Bovendien loopt de CO₂-ladder tegen grenzen aan. Bijna alle grond-, weg-, waterbouwbedrijven hebben de hoogste trede bereikt, waardoor geen incentive meer bestaat tot groenere initiatieven.³⁵ Ditzelfde geldt bij de energieprestatiecoëfficiënt ('EPC'); als niet meer wordt gevraagd dan de wettelijk geldende minimumnorm, dan vervult het hanteren van de EPC als gunningscriterium een druppel op de gloeiende plaat in de transitie naar circulair bouwen. In 104 van de 310 geanalyseerde aanbestedingen werd de duurzame uitvoering als onderdeel van een plan van aanpak uitgevraagd. Dit is een aangename stijging ten opzicht van 2017, waarin duurzame uitvoering slechts in 66 van de 261 aanbestedingen als gunningscriterium werd uitgevraagd.³⁶

4.1 Circulariteit en gunningscriteria

Marktpartijen zijn vaak, zo bleek ook bij de aanbesteding van het project Rijkskantoor de Knoop te Utrecht³⁷ al veel verder en kunnen bepaalde circulaire en duurzaamheidseisen regelmatig met gemak halen. Bij het stellen van circulaire eisen zal de markt dan ook vaak minder uitgedaagd worden tot innovatieve oplossingen, dan wanneer circulariteit wordt meegenomen in de gunningscriteria. Om de ambities van de overheid op het gebied van duurzaamheid en circulariteit te kunnen halen, moet duurzaamheid meer en zwaarwegender in overheidsaanbestedingen mee worden genomen.

In ons vorige artikel is al uitgebreid stilgestaan bij welke verschillende mogelijkheden de huidige regelgeving biedt om duurzaamheidsaspecten in gunningscriteria mee te nemen. Kort gezegd wordt deze mogelijkheid op verschillende wijzen geboden, bijvoorbeeld als onderdeel van het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitsverhouding (hierna: 'de BPKV')³⁸ (artikel 2.115 lid 2 sub e) of het nieuwe gunningscriterium 'laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals levenscycluskosten' (artikel 2.115a lid 3 sub c). Toch kiezen aanbestedende diensten er in de praktijk veelal voor om duurzaamheidsaspecten enkel op te nemen als minimumeisen in de technische specificaties en deze niet tevens mee te nemen in de gunningscriteria. Opdrachtgevers doen hiermee zichzelf én marktpartijen tekort. Door middel van het uitvragen van duurzaamheidsaspecten door middel van minimumvereisten worden marktpartijen niet uitgedaagd om meer c.q. innovatiever aan te bieden dan is

uitgevraagd en opdrachtgevers zullen op hun beurt dan ook niet te weten komen wat zij meer aangeboden hadden kunnen krijgen boven op de gestelde minimumeisen. Dit terwijl opdrachtgevers nu juist veelal onbekend zijn met de potentiële (innovatieve) oplossingen die marktpartijen hen in het kader van duurzaamheid zouden kunnen bieden. Het vertalen van duurzaamheidsaspecten in gunningscriteria daagt marktpartijen uit om verder te denken dan de (normaliter voorgeschreven) minimumeisen of algemeen geldende milieucriteria documenten van PIANOo.³⁹ Ook zou kunnen worden gedacht aan het hanteren van een minimumprestatieniveau in de technische minimumvereisten en het op basis van gunningscriteria toekennen van extra punten indien een partij meer aanbiedt. In plaats van de eerder besproken EPC zou dan bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de eisen voor Bijna Energie-Neutrale Gebouwen (BENG), die vanaf 1 juli 2020 gelden voor alle omgevingsvergunningaanvragen voor nieuwbouw (zowel woningbouw als utiliteitsbouw).⁴⁰

Deze eisen vervangen de EPC, de huidige eis voor nieuwbouw. De EPC voldoet niet meer. Je kunt bijvoorbeeld een grote glaswand in een gebouw zetten en de EPC-eis halen door deze energieverliezen bij glas te compenseren met zonnepanelen. De huidige nieuwbouweis houdt geen rekening met het energieverlies van de woning door de gebouwvorm. Er is daardoor bij de huidige eis geen relatie met het energieverbruik per m². De BENG-eisen houden hier wel rekening mee. Er geldt een aparte eis voor de buitenkant van een gebouw, de zogenoemde schil, om de energiebehoefte te limiteren (BENG 1). Ook moet de energievraag van een gebouw zo veel mogelijk uit hernieuwbare energie bestaan: de BENG 3-eis. En ten slotte moet de resterende energiebehoefte zo efficiënt mogelijk worden opgewekt: BENG 2.⁴¹

Specifiek met betrekking tot circulariteit is nog interessant de Handreiking Losmaakbaarheid (hierna: 'Handreiking') die PIANOo en Rijkswaterstaat in juli 2019 hebben gepubliceerd.⁴² Uitgangspunt is dat een circulair (kunst)werk of gebouw bij voorkeur zoveel mogelijk moet bestaan uit losmaakbare materialen, producten of elementen om een zo hoogwaardig hergebruik mogelijk te maken.⁴³

35 I. Koenen, CO₂-ladder gaat door het 'plafond' (Cobouw d.d. 19 december 2016).

36 Factsheet Duurzaam Inkopen 2019, te raadplegen via: <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/18812994/duurzaamheid-in-openbare-aanbestedingen-analyse-2018>.

37 In deze aanbesteding werd een minimumprestatieniveau gehanteerd in de technische minimumvereisten en op basis van de gunningscriteria extra punten toegekend indien een partij meer zou aanbieden. Uiteindelijk bleek het voor alle inschrijvende partijen mogelijk om het cijfer 5 te behalen. In opvolgende aanbestedingen zou dan ook al snel kunnen worden gedacht aan een percentage van 80% of hoger dan het wettelijk minimum.

38 Het gunningscriterium beste prijs-kwaliteitsverhouding betreft het oude vertrouwde EMVI.

39 Documenten opgesteld door PIANOo voor verschillende productgroepen waarin minimumeisen, mogelijke gunningscriteria en andere aanbevelingen ten aanzien van MVI zijn opgenomen.

40 Kamerbrief d.d. 11 juni 2019 (kenmerk: 2019-0000310705). Te raadplegen via: <file:///H:/My%20Downloads/kamerbrief-bij-voorhang-van-het-ontwerpbesluit-houdende-wijziging-van-het-bouwbesluit-2012-inzake-bijna-energie-neutrale-nieuwbouw.pdf>.

41 Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/nieuwbouw/beng-indicatoren>.

42 De Handreiking Losmaakbaarheid is uitgebracht door PIANOo en Rijkswaterstaat voor publieke opdrachtgevers in de grond-, weg- en waterbouw en utiliteitsbouw en biedt handvatten om losmaakbaarheid van materialen uit gebouwen en werken te borgen in de projectorganisatie en het aanbestedingsproces. Te raadplegen via: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2019-07/Handreiking-Losmaakbaarheid-juli2019.pdf>.

43 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 2.

4.1.1 *Handreiking Losmaakbaarheid*

In de Handreiking worden aan aanbestedende diensten praktische handvatten gegeven om losmaakbaarheid te borgen in de projectorganisatie en het aanbestedingsproces van werken en gebouwen. Losmaakbaarheid is hierbij geen einddoel, maar een middel om hergebruik mogelijk te maken en zou in overheidsaanbestedingen als geschiktheids- of selectie-eis of als gunningscriterium kunnen worden meegenomen.⁴⁴

In de Handreiking wordt allereerst een definitie gegeven van losmaakbaarheid:

“Losmaakbaarheid is de mate waarin objecten demonteerbaar zijn op alle schaalniveaus binnen werken en gebouwen, zodat het object de functie kan behouden en hoogwaardig hergebruik realiseerbaar is.”⁴⁵

Vervolgens wordt in de Handreiking onderscheid gemaakt tussen de volgende 14 losmaakbaarheidsaspecten⁴⁶:

- technisch: doorkruisingen, aantal verbindingen, scheiden van functies, methode van fabricage, vorminsluiting, type verbindingen en toegankelijkheid verbindingen;
- procesmatig: demontage instructies, aantal handelingen, veiligheid en kennis en ervaring;
- financieel: tijdsduur van demontage, kosten van demontage en restwaarde gedemonteerde objecten.

Ook wordt toegelicht op welke wijze de vastgestelde losmaakbaarheidsaspecten kunnen worden geborgd in verschillende contractvormen. In de Nederlandse bouw zijn verschillende contractvormen gangbaar. Globaal kan een onderscheid worden gemaakt tussen de zogenaamde “traditionele” contracten en de “geïntegreerde” contracten. Als een meer traditioneel contract op basis van de UAV 2012 de aangewezen contractvorm is, zullen de technische losmaakbaarheidsaspecten door opdrachtgever in het bestek en de daarbij behorende tekeningen kunnen worden vastgelegd. De procesmatige en financiële aspecten kunnen worden opgenomen in de met de aannemer overeen te komen aannemingsovereenkomst. In het geval sprake zal zijn van (een vorm van een) geïntegreerd contract, zullen de technische losmaakbaarheidsaspecten en enkele procesmatige losmaakbaarheidsaspecten kunnen worden opgenomen in de Vraagspecificatie Eisen en procesmatige losmaakbaarheidsaspecten als veiligheid en demontage instructies in de Vraagspecificatie Proces.⁴⁷

Gunningscriterium

In toekomstige aanbestedingen zal het mogelijk zijn om losmaakbaarheid als kwalitatief gunningscriterium mee te nemen. Aan inschrijvers kan dan bijvoorbeeld worden

verzocht om inzichtelijk te maken op welke wijze invulling wordt gegeven aan losmaakbaarheid.⁴⁸

Geschiktheids- en selectie-eisen

Op dit moment zal er in de markt nog weinig tot geen ervaring zijn met losmaakbaarheid. Dit zal naar verwachting in de toekomst anders zijn. Zodra de markt ervaring heeft opgedaan met losmaakbaarheid, kan in overheidsaanbestedingen voor werken worden gevraagd naar referenties met betrekking tot losmaakbaarheid en/of losmaakbaarheid als technische bekwaamheid worden geëist.⁴⁹

4.1.2 *Beoordelingssystematiek*

Uit de analyse van het Aanbestedingsinstituut is verder naar voren gekomen dat van de 26,9% van de openbare aanbestedingen waarin duurzaamheid werd meegenomen in de gunningscriteria, duurzaamheid in 58,4% van de gevallen slechts voor 15% of minder meetelde binnen het gunningscriterium BPKV. Dergelijke percentages lijken ontoereikend. Een percentage van minimaal 20-30% dient te worden aangehouden om marktpartijen daadwerkelijk uit te dagen om met duurzame of circulaire oplossingen te komen. In de praktijk zijn al positieve voorbeelden te zien van aanbestedende diensten die hierin het voortouw nemen. Zo past de gemeente Amersfoort minimaal een percentage van 15 tot 20 procent toe. De provincie Noord-Brabant hanteert het gunningscriterium ‘duurzaamheid’ op basis ‘pas-toe-of-leguit’ voor een minimale zwaarte van 50 procent.⁵⁰

5. **Overheid als launching customer**

Om de gewenste transitie naar circulair bouwen te kunnen maken, zal een omslag moeten plaatsvinden in de wijze waarop overheidsopdrachten voor werken in de markt worden gezet. Als zogenoemde ‘launching customer’ kan de overheid als opdrachtgever de markt stimuleren om met innovatieve, vernieuwende oplossingen te komen. Over de definitie van ‘launching customer’ bestaat vaak verwarring, mede doordat een ‘launching customer’ nu juist verschillende rollen kan vervullen. Zo kan de overheid innovatie stimuleren door het maken van beleid en/of het aanscherpen van beleidsdoelen, maar ook door het geven van directe/financiële prikkels, bijvoorbeeld in de vorm van research en development (R&D)-subsidies. Op een innovatieve manier inkopen is weer een andere mogelijkheid om de markt te stimuleren met innovatieve, vernieuwende oplossingen te komen. Dit kan de overheid doen als eerste grote afnemer of juist door middel van opschaling van innovaties. In de praktijk wordt vaak een combinatie ingezet van deze verschillende instrumenten.⁵¹

48 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 14.

49 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 10-12.

50 <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/19386572/10-tips-vo-besteden-25-duurzame-overheden-aan>.

51 Zie: publicatie ‘Innoveren in de keten: IenW als launching customer’, d.d. 7 december 2017, p. 15-18. Te raadplegen via: <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2018/05/Dialogic-2017.-Innoveren-in-de-keten-IenW-als-launching-customer.pdf>.

44 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 3.

45 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 4.

46 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 5-8.

47 Handreiking Losmaakbaarheid, p. 10-11.

Hoewel er vanuit de overheid verschillende afzonderlijke initiatieven worden genomen om innovatie aan te jagen, blijven deze initiatieven vaak bij pilots of eenmalige experimenten en blijkt opschaling nog een grote uitdaging. Om de gewenste transitie naar een circulaire economie te kunnen bereiken, zal niet alleen naar materiaalaspecten moeten worden gekeken. Een verdere samenwerking tussen beleid en uitvoering, alsook opschaling van innovatie is nodig.⁵² In dat kader valt het Platform Circulair Bouwen (Platform CB'23) dat op initiatief van Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf is opgezet, naar ons oordeel zeer aan te moedigen. Binnen het platform werken overheden samen met marktpartijen aan nationale, bouwsector brede afspraken op het gebied van circulair bouwen. Door al vroegtijdig met de markt in gesprek te gaan wordt een breed draagvlak gecreëerd voor circulair bouwen; binnen de overheid én de markt.

5.1 Recente circulaire initiatieven uit de praktijk

Zoals hiervoor aangegeven zijn het Rijksvastgoedbedrijf en Rijkswaterstaat grote opdrachtgevers en beheerders van vastgoed en infrastructuur. Dit maakt dat zij richting andere opdrachtgevers een voorbeeldrol kunnen vervullen in circulair aanbesteden. Hiervan zijn al mooie initiatieven te zien. Zo geldt binnen het Rijksvastgoedbedrijf als norm dat duurzaamheid in aanbestedingen wordt meegenomen. Indien in een project geen duurzaamheid wordt toegepast, moet deze keuze worden gemotiveerd.⁵³ Dit is een goed voorbeeld van hoe de overheid als 'launching customer' in staat is om duurzaam en circulair inkopen via beleid te stimuleren. Ook is inmiddels het eerste circulaire project van Rijkswaterstaat ook daadwerkelijk in uitvoering gegaan. Samen met marktpartijen heeft Rijkswaterstaat een circulair modulair viaduct ontwikkeld.⁵⁴ Eind 2018 is het prototype van het circulaire viaduct geplaatst bij Kampen, waar het viaduct 9 maanden getest is door het bouwverkeer van de Reevesluis. Het viaduct is (95%) circulair omdat er geen afval is, er geen nieuwe grondstoffen nodig zijn en de gebruikte grondstoffen op de meest hoogwaardige manier opnieuw kunnen worden benut. Begin september 2019 is het viaduct weer succesvol gedemonteerd en zal het worden ingezet als werkviaduct. Om op grote(re) schaal circulaire viaducten mogelijk te maken, die bovendien 100% circulair zijn, zal de opgedane kennis en gemaakte afspraken doorontwikkeld moeten worden. In de Open Leeromgeving Circulaire Viaducten en Bruggen, een initiatief van Rijkswaterstaat en De Bouwcampus, wordt alle kennis rondom circulaire viaducten en bruggen bij elkaar gebracht.⁵⁵

Een goed voorbeeld van innovatiegericht inkopen, waarbij samen wordt gewerkt met start-ups en deze partijen worden gestimuleerd om met innovatieve, duurzame oplossingen te komen is het Startup in Residence Programma Amsterdam. Dit programma betreft een trainingsprogramma voor start-ups, scale-ups, innovatief MKB en sociaal ondernemers die maximaal 5 jaar bij de KvK staan ingeschreven. De deelnemers krijgen toegang tot een grote pool van kennis en worden begeleid door deskundigen en ervaren mentoren. De gemeente stelt werkruimte voor de start-ups beschikbaar en biedt de mogelijkheid om nieuwe oplossingen te testen in de stad. Het programma is inmiddels gekopieerd door 19 andere overheidsinstellingen binnen Nederland, waaronder 3 Ministeries (Justitie & Veiligheid, Defensie, Binnenlandse Zaken) en 4 provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Overijssel, Gelderland).⁵⁶

6. Conclusie

Om tot het einddoel in 2050 te komen, een volledig circulaire bouweconomie, zal nog (steeds) veel moeten gebeuren. Ondanks dat er van op grote schaal circulair inkopen nog geen sprake is, zit de overheid alles behalve stil. Het kost echter tijd om van eerste innovatieve pilots en initiatieven uiteindelijk 'proven technology' te maken om vervolgens tot opschaling over te kunnen en durven gaan. De ambitie om de markt te stimuleren tot innovatie is zeker aanwezig en begint ook langzaam daadwerkelijk zichtbaar te worden. De cijfers kunnen en moeten echter beter om de transitie tot een volledig circulaire bouweconomie te kunnen realiseren.

52 Zie: publicatie 'Innoveren in de keten: IenW als launching customer', d.d. 7 december 2017, p. 7-8 en 25. Te raadplegen via: <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2018/05/Diallogic-2017.-Innoveren-in-de-ke-ten-IenW-als-launching-customer.pdf>.

53 Vergelijkbaar met het binnen het aanbestedingsrecht geldende 'EMVI ten-zij' principe, waarbij gunnen op laagste prijs alleen is toegestaan als de aanbestedende dienst deze keuze in de aanbestedingsstukken motiveert.

54 Uitvoeringsprogramma, p. 31.

55 <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/09/eerste-circulaire-viaduct-in-nederland-is-succesvol-gedemonteerd.aspx>.

56 <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/innovatie/startup-residence/>.