

Duurzaam aanbesteden: hoe te komen tot een 'groen werk' in bouwteners?

Mr. T.A. Terlien & mr. ir. D. Santurio González, datum 11-05-2018

Datum

11-05-2018

Auteur

Mr. T.A. Terlien & mr. ir. D. Santurio González^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Aanbestedingsrecht / Selectie

Aanbestedingsrecht / Algemeen

1. Inleiding

In de praktijk blijkt dat duurzaamheidsaspecten^[2] in bouwteners nog steeds maar mondjesmaat worden uitgevraagd en/of op een heel beperkte wijze worden toegepast. Inkooporganisaties zijn vaak onbekend met nieuwe en innovatieve inkooptrajecten en/of het formuleren van eisen wensen voor dergelijke inkooptrajecten. Uit angst om in strijd te handelen met de Aanbestedingswet 2012 wordt er vaak (risicomijdend) voor gekozen om de opdracht door middel van een (traditionele) niet-openbare of openbare aanbestedingsprocedure in de markt te zetten. Ook zijn aanbestedende diensten vaak zeer terughoudend met het consulteren van en/of het in dialoog treden met de markt. Een – naar ons oordeel – gemiste kans. De huidige aanbestedingsrechtelijke regelgeving biedt voldoende mogelijkheden om duurzaamheidsaspecten uit te vragen en/of tot een duurzaam werk te komen.

In deze bijdrage gaan wij (met name) in op i. het met de markt in dialoog gaan over innovatieve oplossingen om tot een duurzaam werk te komen; en ii. het (zwaarder) meewegen van duurzaamheidsaspecten in gunningscriteria. Hierbij komen de volgende thema's aan de orde: circulaire bouweconomie in 2050 (2); te verzilveren kansen (3); en duurzaamheidsaspecten in huidige bouwteners (4).

2. Circulaire bouweconomie in 2050

Op 14 september 2016 verscheen 'Nederland circulair in 2050', het Rijksbrede programma waarin het kabinet schetst op welke wijze vóór 2050 de transitie naar een volledig circulaire economie zal worden gerealiseerd: een economisch systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt.^[3] In januari 2017 heeft het kabinet, samen met zo'n 180 andere partijen, ^[4] het Nationaal Grondstoffenakkoord^[5] ('Grondstoffenakkoord') ondertekend, waarmee opnieuw een belangrijke nieuwe stap in de transitie naar een circulaire economie werd gezet.

In het Grondstoffenakkoord is afgesproken om voor vijf^[6] prioritaire sectoren^[7] een transitieagenda^[8] op te stellen. De bouwsector speelt een cruciale rol in de transitie naar een circulaire economie en betreft één van deze vijf prioritaire sectoren.^[9] De impact van de bouwsector op het milieu ('footprint') is aanzienlijk. Zo komt 50% van het grondstoffen-, 40% van het energie- en 30% van waterverbruik in Nederland voor rekening van de bouw, is de sector verantwoordelijk voor 36% van de CO2-uitstoot en betreft 40% van alle afval in Nederland bouw- en sloopafval. Ook wordt nog vrijwel al het bouw- en sloopafval slechts laagwaardig hergebruikt als (op)vulmateriaal in de grond-, weg- en waterbouw, in plaats van het op een meer hoogwaardige en duurzame manier te hergebruiken.^[10] In deze bedrijfstak moet dus nog veel gebeuren om deze als 'duurzaam' aan te merken.

Met de op 15 januari 2018^[11] aan het kabinet aangeboden Transitieagenda Circulaire Bouweconomie^[12] wordt inzichtelijk gemaakt welke stappen moeten worden gezet voor de transitie naar een volledig circulaire bouweconomie in 2050.^[13] Deze transitie kan in drie etappes plaatsvinden.^[14] In de eerste etappe (2018-2021) is het de bedoeling om de 'Valley of Death' – de fase tussen Research & Development en het op de markt brengen van een innovatief product – te overbruggen.^[15] Speerpunten in deze eerste etappe zijn onder meer het ontwikkelen van vraag naar en aanbod van circulaire producten, het creëren van een uniforme, effectieve meetlat voor de mate van circulariteit en kennis en bewustwording.^[16] In de tweede etappe (2021-2030) moet vervolgens 50% van de einddoelstelling worden gerealiseerd. Aan het eind van de derde etappe (2031-2050) moeten alle overheidsaanbestedingen volledig circulair zijn.

3. Te verzilveren kansen

Om de gewenste transitie naar circulair bouwen te kunnen maken, zal een omslag moeten plaatsvinden in de wijze waarop van 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. De in 2014 gepubliceerde Europese aanbestedingsrichtlijnen^[17] ('Europese richtlijnen') en de naar aanleiding daarvan in 2016 gewijzigde Aanbestedingswet bieden hiertoe voldoende ruimte.

In de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten ('Richtlijn 2014/24/EU') wordt op meerdere plekken aangegeven hoe ^[18] aanbestedende diensten tot de bescherming van het milieu en aan het bevorderen van een duurzame ontwikkeling kunnen bijdragen, met de verzekering dat zij voor hun opdrachten tegelijkertijd de beste prijs-kwaliteitsverhouding kunnen krijgen.^[19] In de Richtlijn 2014/24/EU wordt benadrukt dat het uiterst belangrijk is om het potentieel van aanbestedingen volledig te benutten en dat aanbestedingen een cruciale motor vormen achter innovatie.^{[20], [21]} Hierna zal specifiek in worden gegaan op de mogelijkheid om i. door middel van de concurrentiegerichte dialoog tot innovatieve oplossingen te komen; en ii. duurzaamheidsaspecten te vertalen c.q. zwaarder mee te laten wegen in gunningscriteria.

3.1 Concurrentiegerichte dialoog

Om daadwerkelijk tot duurzame werken te komen, zijn 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 anders bij de uitvraag van duurzame c.q. circulaire producten. Inkooporganisaties zijn vaak nog onbekend met nieuwe en innovatieve inkooptrajecten en/of het formuleren van duurzaamheidseisen. Niet voor niets is de ontwikkeling van vraag naar en het aanbod van circulaire producten één van de speerpunten van de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie.

Er bestaat tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers een groot gat in kennis als het gaat om innovatieve oplossingen op het gebied van duurzaamheid. Opdrachtgevers vragen duurzaamheid c.q. circulariteit op dit moment niet of beperkt uit omdat het hen vaak aan 'duurzaamheidskennis' ontbreekt en zij tegelijkertijd zeer terughoudend zijn in het benaderen van de markt voor deze kennis. Opdrachtnemers beschikken veelal wel over de benodigde kennis, maar openbaren deze niet omdat zij hiertoe door opdrachtgevers niet of nauwelijks worden aangemoedigd c.q. uitgedaagd. Om nader tot elkaar te kunnen komen zal de tendens van het 'voorschrijven' aan marktpartijen plaats moeten gaan maken voor het 'uitnodigen' van marktpartijen om (door middel van uitwisseling van informatie) tot innovatieve oplossingen te komen. De concurrentiegerichte dialoog is hiervoor bij uitstek geschikt, maar wordt in de praktijk nog steeds maar weinig toegepast. Opmerkelijk, aangezien het toepassingsgebied ervan in de Richtlijn 2014/24/EU nu juist aanmerkelijk is versoepeld.

Voorheen kon de concurrentiegerichte dialoog officieel alleen worden gevoerd als sprake was van een 'bijzonder complexe opdracht'. Mede doordat niet snel kon worden gesproken van een 'bijzonder complexe opdracht', werd de concurrentiegerichte dialoog maar weinig toegepast. Met de komst van Richtlijn 2014/24/EU geldt het 'bijzonder-complex-vereiste' niet meer. In de overwegingen van de Richtlijn 2014/24/EU is nu opgenomen dat aanbestedende diensten een grote behoefte hebben aan extra flexibiliteit, die ruimte biedt om een aanbestedingsprocedure te kiezen die voorziet in onderhandelingen. Er moet door de lidstaten dan ook kunnen worden voorzien in het gebruik van de mededingingsprocedure met onderhandeling of de concurrentiegerichte dialoog.^[22] De concurrentie gerichte dialoog kan nuttig zijn in gevallen waarin de aanbestedende dienst niet in staat is om te bepalen welke middelen aan hun behoeften kunnen voldoen of te beoordelen wat de markt te bieden heeft op het gebied van technische, financiële of juridische oplossingen. Dit kan zich volgens de Richtlijn 2014/24/EU bijvoorbeeld met name voordoen bij innovatieve projecten of omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten.

Op grond van artikel 2.28 lid 1 sub a onder 1 Aanbestedingswet 2012 kan van de concurrentiegerichte dialoog allereerst gebruik worden gemaakt als niet kan worden voorzien in de behoefte van de aanbestedende dienst door aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen.^[23] Daarnaast kan de concurrentiegerichte dialoog worden toegepast indien a) onder meer sprake is van ontwerp- of innovatieve oplossingen; b) de opdracht wegens specifieke omstandigheden die verband houden met de aard, complexiteit of juridische en financiële voorwaarden of wegens de daaraan verbonden risico's niet kan worden gegund zonder voorafgaande onderhandelingen; c) de aanbestedende dienst de technische specificaties niet nauwkeurig kan vaststellen; of d) in een openbare of niet-openbare procedure alleen onregelmatige of onaanvaardbare eisen zijn ingediend.

Met name 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, biedt uitkomst in het kader van de transitie naar circulair bouwen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de 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 vrijwel nog 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. Per overheidsopdracht voor werken moet vanzelfsprekend steeds worden beoordeeld of het gebruik van de concurrentie gerichte dialoog geschikt en proportioneel is. Ook dient de aanbestedende dienst tijdens het doorlopen van de procedure en het voeren van de dialogorondes scherp in de gaten te houden dat het transparantie-, gelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen. Dit is bij de meer traditionele aanbestedingsprocedures in beginsel echter niet anders en zou dus geen belemmering moeten vormen.

3.2 Gunningscriteria

Sinds de Richtlijn 2014/24/EU dienen alle overheidsopdrachten te worden gegund op grond van de 'economisch meest voordelige inschrijving' (hierna: 'de EMVI'). Dit begrip heeft een ruimere betekenis gekregen en is de overkoepelende term geworden voor drie mogelijk toe te passen gunningscriteria: (i) beste prijs-kwaliteitsverhouding (hierna: 'de BPKV'); [24] (ii) laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit, zoals levenscycluskosten; en (iii) laagste prijs. [25] Uitgangspunt is dat gunningscriteria verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht. [26] Hiervan is sprake als zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te realiseren werken, in alle opzichten en in elk stadium (van de winning van grondstoffen voor het product tot de verwijdering van het product) [27] van de levenscyclus. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aspecten die verband houden met het specifieke productieproces of met een specifiek proces in een verder stadium van de levenscyclus. [28]

Met betrekking tot de BPKV is in de Richtlijn 2014/24/EU [29] een niet-limitatieve [30] lijst van mogelijke gunningscriteria opgenomen, waarbij sociale-, milieu- en innovatieve kenmerken specifiek worden genoemd. [31] Deze mogelijke gunningscriteria zijn één-op-één overgenomen in artikel 2.115 lid 2 onder e Aanbestedingswet 2012. In het kader van duurzaamheidsaspecten is nog relevant dat ook factoren die geen deel uitmaken van de materiële basis van een werk bij de beoordeling mogen worden betrokken (zie artikel 2.115 lid 3 Aanbestedingswet 2012). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de duurzaamheid van de voor het werk in te zetten voertuigen. Het is daarentegen niet toegestaan criteria te hanteren die zien op het algemeen (milieu)beleid van een onderneming. [32]

In de huidige regelgeving wordt dus expliciet de mogelijkheid geboden om duurzaamheidsaspecten te vertalen in gunningscriteria. 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. Het uitvragen van duurzaamheidsaspecten door middel van minimumvereisten, brengt het risico met zich mee dat marktpartijen veelal niet worden 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 in het 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. [33] 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.

Bij het vertalen van duurzaamheidsaspecten in gunningcriteria dient steeds voor ogen te worden gehouden dat gunningscriteria de aanbestedende dienst geen onbeperkte keuzevrijheid mogen geven. [34] Dit betekent dat zij op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze moeten worden geformuleerd, enerzijds zodat alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en anderzijds dat de aanbestedende dienst in staat is om na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria. [35] Duurzaamheid en circulariteit zijn ieder afzonderlijk containerbegrippen en kennen in de huidige tijd zeer veel facetten. Vergelijkbaar is bijvoorbeeld het begrip 'circulaire economie', waarvoor alleen al 114 verschillende definities worden gehanteerd. [36] Voor iedere opdracht en/of iedere aanbestedende dienst en/of iedere marktpartij zullen deze begrippen dan ook een andere betekenis kunnen hebben. Zo hanteert de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie de volgende definitie voor circulair bouwen:

"Circulair bouwen betekent het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen, gebieden en infrastructuur, zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten. Bouwen op een wijze die economisch verantwoord is en bijdraagt aan het welzijn van mens en dier. Hier en daar, nu en later." [37]

Ook zou kunnen worden gedacht aan de volgende definitie:

"Circulair is dus grondstoffen (en energie bronnen) beheren op een manier die de voorraad in stand houdt, dus niet uitput. En dus: circulair bouwen gaat in feite niet om (ge-)bouwen, maar om circulair grondstoffen te beheren." [38]

Per opdracht is het dan ook van essentieel belang om het gewenste duurzaamheidsaspect te objectiveren en hierbij tevens de aspecten te benoemen waarop de inschrijvingen voor wat betreft het duurzaamheids criterium zullen worden beoordeeld.^[39] Steeds moet het voor een inschrijver in ieder geval duidelijk zijn wat van hem wordt verwacht,^[40] de inschrijvingen aan de hand van een zo objectief mogelijk systeem worden beoordeeld en de gunningsbeslissing uiteindelijk zodanig inzichtelijk kan worden gemotiveerd dat het voor de afgewezen inschrijvers mogelijk is om de wijze waarop de beoordeling heeft plaatsgevonden te toetsen. Zonder een nadere duiding van het gewenste duurzaamheidsaspect zal niet worden voldaan aan de aanbestedingsrechtelijke beginselen van transparantie en gelijkheid. In het kader van proportionaliteit is het bovendien van belang dat de criteria met betrekking tot duurzaamheid in een redelijke verhouding moeten staan tot de aard en de omvang van de opdracht, maar ook moeten worden afgestemd op wat de relevante markt kan bieden. Voorts dient sprake te zijn van een reële weging.^[41] Om een inschatting te kunnen maken van wat de markt kan bieden en/of het aantal marktpartijen dat aan bepaalde duurzaamheidsaspecten kan voldoen, zou een vorm van marktconsultatie behulpzaam kunnen zijn (artikel 2.2.5 Aanbestedingswet 2012). Een dergelijke marktconsultatie kan ook voorafgaande aan het in de markt plaatsen van een niet-openbare of openbare aanbestedingsprocedure uitkomst bieden, teneinde geïnformeerd te worden over potentiële (duurzaamheids)oplossingen. Een dergelijke consultatie zal de kwaliteit van de uitvraag veelal ten goede komen. Interessant in dit kader is eveneens het piloottraject dat middels Actie 5 is uitgezet in het traject Beter Aanbesteden.^[42] Hierbij wordt een materiedeskundige marktpartij betrokken bij de aanbesteding en ingezet bij het opstellen van de specificatie.

3.2.1 Levenscycluskosten

Het nieuwe gunningscriterium 'laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals levenscycluskosten' beoogt aanbestedende diensten de gelegenheid te bieden om in hun aankoopstrategieën duurzaamheidsdoelstellingen na te streven, door naast prijs ook andere economische kosten verbonden aan de aanschaf of eigendom van de levering, de dienst of het werk mee te wegen.^[43] Een aanbestedende dienst kan kosteneffectiviteit onder meer berekenen door een raming te maken van de levenscycluskosten.^[44] Het begrip levenscycluskosten omvat alle kosten binnen de levenscyclus van een werk, levering of dienst. Het gaat hierbij om interne kosten, benodigd voor bijvoorbeeld research, ontwikkeling, productie, vervoer, gebruik, onderhoud en verwijdering, maar ook om kosten die toe te schrijven zijn aan externe milieueffecten, zoals verontreiniging veroorzaakt door de winning van de in het product verwerkte grondstoffen, door het product zelf of bij de productie ervan, mits deze in geld uitgedrukt en gecontroleerd kunnen worden. De methoden die aanbestedende diensten gebruiken voor de raming van aan externe milieueffecten toe te schrijven kosten moeten i. vooraf op een objectieve en niet-discriminerende manier worden gekozen; en ii. voor alle betrokken partijen toegankelijk zijn (artikel 2.115a lid 3 onder a en onder b Aanbestedingswet 2012). Ook moeten de door de aanbestedende dienst vereiste gegevens met een redelijke inspanning kunnen worden verstrekt (artikel 2.115a lid 3 onder c Aanbestedingswet 2012).

De methoden kunnen nationaal, regionaal of lokaal worden vastgesteld.^[45] Echter, als een methode vanuit Europa verplicht is gesteld, moeten aanbestedende diensten die methode hanteren (artikel 2.115a lid 4 Aanbestedingswet 2012). Op dit moment is alleen op basis van artikel 6 van Richtlijn 2009/33/EG een methode voorgeschreven die betrekking heeft op de aankoop van personenauto's, licht en zware bedrijfsvoertuigen en bussen. Dit betekent dat de methoden veelal nationaal zullen worden vastgesteld. Uit de memorie van toelichting raadt de Nederlandse wetgever hierover als volgt aan:

"Ter wille van de uniformiteit en bruikbaarheid van dergelijke berekeningsmethoden, wordt aanbestedende diensten aangeraden om deze in samenspraak met het bedrijfsleven en/of de brancheorganisaties te ontwikkelen." ^[46]

Het is de vraag of aanbestedende diensten de tijd en de kosten, die met een dergelijke samenspraak nu eenmaal gemoeid zijn, zullen gaan maken. Het is dan ook niet onze verwachting dat dit 'nieuwe' gunningscriterium veel zal worden toegepast. Temeer niet omdat – zoals hiervoor uitvoerig behandeld – ook in het kader van het gunningscriterium BPKV eisen en voorwaarden kunnen worden gesteld die zien op andere levenscyclusstadia dan enkel de oplevering van het werk.

4. Duurzaamheid in bouwteners: onbekend maakt onbemind?

In februari dit jaar verscheen het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en milieu ('RIVM') rapport 'Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen ('MVI')', waarin voor 8 productgroepen het effect van MVI door de overheid in 2015 en 2016 is onderzocht.^[47] In 80% van de aanbestedingen bleek MVI een rol te spelen, meestal door het stellen van minimumeisen. In 39% van de aanbestedingen worden ook strengere eisen of gunningscriteria gesteld. Positieve resultaten, zouden de meesten denken. Echter, niet als het gaat om overheidsaanbestedingen voor werken. Die zijn namelijk in het onderzoek geheel niet betrokken.

De overheid^[48] vraagt op grote schaal bouwprojecten uit en kan een grote rol vervullen in de omslag naar duurzaam (en uiteindelijk zelfs circulair) bouwen. Hoewel de Aanbestedingswet hiertoe diverse mogelijkheden biedt, blijkt de praktijk

[49]

weerbaarstig. Opdrachtnemers zouden volgens opdrachtgevers meer initiatief moeten nemen en te weinig innoverend zijn.^[49] Bouwbedrijven lopen er daarentegen weer tegenaan dat opdrachtgevers, meer in het bijzonder overheidsopdrachtgevers, duurzame c.q. innoverende oplossingen niet aan durven gaan en/of in tenders onvoldoende ruimte wordt geboden om dergelijke oplossingen aan te bieden. Dit leidt er in de praktijk toe dat groene aspecten in bouwteners maar in zeer beperkte mate worden uitgevraagd. Daar waar wel duurzaamheidsaspecten worden uitgevraagd, zijn deze vaak weinig onderscheidend en nietszeggend over de duurzaamheid van het project c.q. werk zelf.

4.1 Beperkte toepassing duurzaamheid als kwaliteitscriteria BPKV in bouwteners

Het Aanbestedingsinstituut van Bouwend Nederland ('Aanbestedingsinstituut') houdt alle openbare bouwteners bij en kijkt sinds 2016 ook naar de duurzaamheidsaspecten die hierbij worden uitgevraagd.^[50] Uit de cijfers bleek dat in 84% van de 1200 bouwteners in 2016 niets werd gedaan met duurzaamheid.^[51] Duurzaamheid woog slechts in 16% van de bouwteners mee bij de gunning.^[52] De cijfers van 2017 blijken nauwelijks beter. Bij de bouwteners voor publieke gebouwen waarbij duurzaamheid wél een rol speelt wordt met name gelet op de energieprestatiecoëfficiënt ('EPC') en het BREAAAM-certificaat. De EPC bepaalt hoe energiezuinig een gebouw is. Hoewel dit kan worden gezien als een vorm van duurzaamheid, vervult het in de ophanden zijnde transitie naar circulair bouwen een druppel op de gloeiende plaat, als niet meer wordt gevraagd dan de wettelijke geldende minimumnorm. Ditzelfde geldt voor de CO2-Prestatieladder ('CO2-ladder') die regelmatig wordt toegepast. De CO2-ladder als gunningscriterium zegt enkel iets 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 de laatste jaren steeds tegen grenzen aan. Bijna alle grond-, weg-, waterbouw (gww)-bedrijven hebben de hoogste trede bereikt, waardoor geen incentive meer bestaat tot groenere initiatieven.^[53] Anders gezegd: een groene onderneming en/of energiezuinig (gebouwd) gebouw is nog (lang) geen groen c.q. circulair werk, zoals beoogd in het licht van de circulaire bouweconomie in 2050. Gelukkig zijn er in de praktijk ook overheden c.q. initiatieven die vooruitstrevend en onderscheidend zijn als het gaat om uitvragen c.q. ontwikkelen van duurzaamheidsaspecten in bouwteners.

4.2 Voorbeelden uit de markt

Een mooi voorbeeld van circulair bouwen betreft de tijdelijke Rechtbank Amsterdam, zoals in 2014 aanbesteed door het Rijksvastgoedbedrijf. Met het hergebruik van dit tijdelijke gebouw is in het ontwerp al rekening gehouden. De tijdelijke rechtbank is zo gemaakt dat hij over vijf jaar geheel te demonteren is. In het circulaire gebouw is maximaal gezocht naar mogelijkheden tot reductie, hergebruik en recycling van materialen.^[54] In de inschrijvingsfase is met betrekking tot circulariteit het volgende gunningscriterium, met de daarbij behorende aandachtspunten en doelstellingen, gehanteerd:

â—• **Criterium:**

"de mate waarin en de wijze waarop in het ontwerp rekening wordt gehouden met het minimaliseren van de verspilling van materiaal gelet op het tijdelijk karakter van de huisvesting en ontmanteling na de gebruiksperiode van circa vijf jaar"

â—• **Aandachtspunt:**

- de toepassing van een circulaire ontwerpfilosofie in het ontwerp;
- milieu impact van de toegepaste materialen gelet op zo hoogwaardige mogelijke verwerking na ontmanteling;
- aantoonbaarheid, controleerbaarheid van demontageconcept gelet op de ontwerpfilosofie en milieu-impact."

â—• **Doelstelling opdrachtgever:**

"de tijdelijke rechtbank is een noodzakelijk tussenstap in het proces om een nieuwe rechtbank te bouwen. Voor de opdrachtgever is het een belangrijke succesfactor dat er uiteindelijk zo min mogelijk materiaal wordt verspild."

De uitvraag van het Rijksvastgoedbedrijf betrof een Design, Build, Maintain and Remove (DBMR)-opdracht, waarbij de ontwikkelaar tijdens het tijdelijke gebruik verantwoordelijk is voor het gebouw, eigenaar blijft van de materialen die in het gebouw zitten en ook verantwoordelijk is voor de verwijdering van het gebouw na de gebruiksperiode. Door de vorm waarop de opdracht was uitgevraagd moesten marktpartijen al vanaf de ontwerpfase nadenken over alle fases in het bestaan van het gebouw.^[55] Vanzelfsprekend lenen niet alle overheidsopdrachten voor werken zich voor deze wijze uitvragen c.q. circulair bouwen. Dit neemt niet weg dat dit soort innovaties zeer welkom zijn in het kader van de transitie naar circulair bouwen. Zij vervullen hiermee een voorbeeldfunctie, waar andere aanbestedende diensten informatie uit kunnen putten.

Een ander mooi project van het Rijksvastgoedbedrijf, waarin de eerder (in paragraaf 4.2.1) besproken combinatie van het hanteren van een minimumprestatieniveau in de technische minimumvereisten en het op basis van gunningscriteria toekennen van extra punten is toegepast, betreft het project rijkskantoor de Knoop te Utrecht. In de inschrijvingsfase is met betrekking tot energieprestatie het gunningscriterium 'Toekomstwaarde' gehanteerd met de volgende bijbehorende puntentoekening:

Niveau	Energieprestatie verhouding Ep totaal/Ep; adm; tot	Cijfer beoordeling
Niveau 5	40% - of hoger dan wettelijk minimum	5
Niveau 4	35% - 40% hoger dan wettelijk minimum	4
Niveau 3	30% - 35% hoger dan wettelijk minimum	3
Niveau 2	25% - 30% hoger dan wettelijk minimum	2
Niveau 1	20% - 25% hoger dan wettelijk minimum	1
Outputspecificatie	20% hoger	0
Wettelijk minimum		

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.

Illustratief voor de mogelijke stappen om tot een circulaire bouwketen te komen is tevens de studie 'Amsterdam circulair: een visie voor de stad en regio'. ^[56] De routekaart en actieagenda, zoals opgenomen in de studie, presenteren een groot aantal acties die kunnen bijdragen aan het transformeren van de bouwketen. Uit onder meer interviews met stakeholders uit de regio zijn verschillende strategieën en actiepunten geselecteerd, waaronder:

- het stimuleren van hoogwaardig hergebruik van materialen door de gemeente Amsterdam als launching customer voor gebruik van hergebruikte materialen;
- slim ontwerpen van gebouwen zodat deze beter uitgerust zijn wanneer de bestemming van een gebouw verandert en materiaal kan worden hergebruikt;
- het (op basis van proefprojecten) opstellen van aanbestedingscriteria voor toekomstige ontwikkelingen, met als doel om een zo lang mogelijke levensduur van de gebouwen te realiseren en de waarde na levensduur zo groot mogelijk te maken door middel van terugwinnen van componenten en materialen.

Ook deze actiepunten en strategieën kunnen andere aanbestedende diensten helpen bij het vertalen van duurzaamheidsaspecten c.q. circulariteit in gunningscriteria, zodat meer en meer ook daadwerkelijk groene werken zullen worden verkregen.

5. Conclusie

Om tot het einddoel in 2050 te komen, een volledig circulaire bouweconomie, zal een intensieve samenwerking moeten plaatsvinden tussen alle betrokken partijen, waaronder de wetenschap, de overheid en het bedrijfsleven. Het huidige aanbestedingsrechtelijke kader vormt in ieder geval niet de oorzaak van het (te) beperkt toepassen van duurzaamheidsaspecten bij bouwteners. Sterker nog, de mogelijkheden tot het toepassen van innovatieve inkooptrajecten zijn met de nieuwe Richtlijn/Aanbestedingswet verder versoepeld en het versleutelen van duurzaamheidsaspecten in gunningscriteria wordt daarin expliciet vermeld. In de praktijk zullen inkooporganisaties nu durf moeten hebben om de huidige tendens te doorbreken en (bij gebrek aan kennis) meer moeten gaan samenwerken met (materie)deskundigen om van de beschikbare mogelijkheden gebruik te gaan maken.

Voetnoten

[1]

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

[2]

Bij duurzaamheid in de meest brede zin, gaat het zowel om economische groei ('profit'), sociale vooruitgang ('people') en milieuvriendelijkheid ('planet'). Waar wij in dit artikel spreken over duurzaamheid(saspecten), refereren wij aan (aspecten die betrekking hebben op) milieuvriendelijkheid.

[3]

www.ser.nl/nl/actueel/werkprogramma/circulaire-economie.aspx.

[4]

Zie voor een actuele lijst van ondertekenaars: www.circulair-economienederland.nl/ondertekenaars/default.aspx.

[5]

[Kamerstukken II 2016/17, 32852, 46.](#)

[6]

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

[7]

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.

[8]

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.

[9]

Nederland Circulair in 2050, p. 23, Bijlage bij [Kamerstukken II 2015/16, 32852, 33](#).

[10]

[Kamerstukken II 2015/16, 32852, 33](#), p. 5.

[11]

[Kamerstukken II 2016/17, 32852, 53](#).

[12]

De Transitieagenda Circulaire Bouweconomie sluit nauw aan bij De Bouwagenda, waarin circulariteit ook een prominent thema is. De Bouwagenda betreft een innovatieprogramma voor de hele bouwsector en is op 28 maart 2017 aangeboden aan het kabinet. De overheid, opdrachtgevers, kennisinstellingen en het bedrijfsleven werken hierin samen om oplossingen te vinden voor dringende maatschappelijke vraagstukken, zoals verduurzaming van woningen en effectiever gebruik van grondstoffen.

[13]

[Kamerstukken II 2016/17, 32852, 48](#).

[14]

De op 15 januari 2018 aangeboden Transitieagenda Circulaire Bouweconomie ziet op de eerste etappe (2018-2021) met als resultaat een compleet ingericht basiskamp, zodat tijdens de tweede etappe (2021-2030) echt meters kunnen worden gemaakt en 50% van de einddoelstellingen is behaald. In de derde etappe (2030-2050) wordt het doel – ‘de top’ – behaald, waarin sprake is van volledig circulaire overheidsaanbestedingen.

[15]

Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 12. De Transitieagenda circulaire bouweconomie is een bijlage bij de Kamerbrief over totstandkoming van de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord ([Kamerstukken II 2016/17, 32852, 53](#)) en is te downloaden via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/15/bijlage-4-transitieagenda-bouw.

[16]

Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 20.

[17]

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, Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG en Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten.

[18]

In dit artikel wordt niet beoogd om te voorzien in een uitputtende opsomming van de verschillende wijzen waarop duurzaamheid in Richtlijn 2014/24/EU terug komt. Er is een selectie gemaakt om een aantal interessante mogelijkheden onder de aandacht te brengen.

[19]

Overweging 91 considerans Richtlijn 2014/24/EU.

[20]

Al jaren vindt een ontwikkeling plaats waarbij aanbestedingsrecht in toenemende mate wordt gezien als krachtig instrument om – naast economische beleidsdoeleinden – ook sociale en duurzame beleidsdoelstellingen te bereiken. Uit de Mededeling van de Europese Commissie van 3 maart 2010 (COM(2010) 2020), volgt dat ook in de ‘Europa 2020-strategie’ overheidsopdrachten een cruciale rol spelen en worden door de Europese Commissie genoemd als één van de marktinstrumenten die kunnen worden ingezet voor (onder meer) duurzame groei.

[21]

Overweging 95 considerans Richtlijn 2014/24/EU.

[22]

Overweging 42 considerans Richtlijn 2014/24/EU.

[23]

Hierbij dient het te gaan om een (aanzienlijke) aanpassing die de toepassing de concurrentiegerichte dialoog rechtvaardigt. Bij werken betreft dit bijvoorbeeld werken die geen standaardgebouwen zijn of omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten.

[24]

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

[25]

De Aanbestedingswet 2012 en het Aanbestedingsreglement Werken 2016 ('ARW 2016') schrijven het gebruik van BPKV voor, tenzij sprake is van uitzonderingsgevallen.

[26]

Artikel 67 lid 3 Richtlijn 2014/24/EU en artikel 2.115 lid 2 Aanbestedingswet, Europees Hof van Justitie d.d. 4 december 2003 (C-448/01, *Wienstrom*).

[27]

Zie ook: Europees Hof van Justitie d.d. 10 mei 2012 (C-368/10, *Cie./Nederland*).

[28]

Overweging 97 considerans Richtlijn 2014/24/EU, artikel 67 lid 3 en artikel 2.115 lid 3 Aanbestedingswet 2012.

[29]

Artikel 67 Richtlijn 2014/24/EU.

[30]

Europees Hof van Justitie d.d. 18 oktober 2001 (C-19/00, *SIAC*).

[31]

Zie ook: Europees Hof van Justitie d.d. 17 september 2002 (C-513/99, *Concordia Bus Finland*) en Europees Hof van Justitie d.d. 4 december 2003 (C-448/01, *Wienstrom*).

[32]

Zie ook: Commissie van Aanbestedingsexperts, Advies 377 d.d. 14 oktober 2016.

[33]

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

[34]

Overweging 92 considerans Richtlijn 2014/24/EU.

[35]

Europees Hof van Justitie d.d. 29 april 2004 (C-496/99, *Succhi di Frutta*), Europees Hof van Justitie d.d. 18 oktober 2001 (C-19/00, *SIAC*).

[36]

Zie: J. Kirchher, D. Reike & M. Hekkert, 'Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions'.

[37]

Transitieagenda circulaire bouweconomie, p. 10.

[38]

Ronald Rovers, 'Circulair bouwen... wat is dat dan...?', te downloaden via: <https://ronaldrovers.nl/circulair-bouwen-wat-is-dat-dan/>.

[39]

Zie ook: Commissie van Aanbestedingsexperts, Advies 270 d.d. 18 september 2015.

[40]

Zie: Rechtbank Haarlem (vzr.) d.d. 15 maart 2010 (ECLI:NL:RBHAA:2010:BM1413).

[41]

Zie: Gids Proportionaliteit, paragraaf 3.5.6.

[42]

Zie: Actieagenda Beter Aanbesteden te downloaden via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/16/actieagenda-beter-aanbesteden.

[43]

MvT, [Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3](#), p. 84.

[44]

MvT, [Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3](#), p. 84.

[45]

Overweging 96 considerans Richtlijn 2014/24/EU.

[46]

MVT, [Kamerstukken II 2015/16, 34329, 3](#), p. 85.

[47]

Het rapport 'Het effect van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen' is te downloaden via: www.pianoo.nl/nl/document/15255/rapport-effect-van-maatschappelijk-verantwoord-inkopen.

[48]

Met 'overheid' wordt in dit artikel verwezen naar de overheid in enge zin bestaande uit het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

[49]

www.cobouw.nl/bouwbreed/artikel/2014/11/bouwers-moeten-meer-initiatief-nemen-10122682.

[50]

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

[51]

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

[52]

I. Koenen, Duurzaam aanbesteden blijkt een farce, (Cobouw d.d. 21 november 2016).

[53]

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

[54]

www.bouwtotaal.nl/2017/09/tijdelijke-rechtbank-amsterdam-demontabel-en-circulair/.

[55]

www.bouwtotaal.nl/2017/09/tijdelijke-rechtbank-amsterdam-demontabel-en-circulair/.

[56]

Te downloaden via: www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/amsterdam-circulair/.