

Vergaderjaar 2011–2012

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 184

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 17 september 2012

Inleiding

Op 1 december 2011 en 14 februari 2012 (Kamerstuk 30 196, nrs. 158 en 159) vond Algemeen Overleg plaats over mijn beleidsvoornemens naar aanleiding van het Advies Duurzaam Inkopen van VNO-NCW, MKB Nederland, MVO Nederland, De Groene Zaak en NEVI (in het vervolg van deze brief aangeduid als: het Advies). Recent ontving ik een brief van eerdergenoemde partijen over de uitvoering van het Advies (brief d.d. 12 juli 2012, bijlage 1) * en vragen van het lid van Uw Kamer Van der Werf (nr. 2012Z14750), deze vragen zal ik separaat beantwoorden.

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van BZK, over:

1. De uitvoering van het Advies.
2. Ontwikkelingen ten aanzien van de duurzaamheidcriteria en de sociale voorwaarden.
3. De uitvoering van de motie Sap over de plaatsing van zonnepanelen op rijkskantoren (Kamerstuk 33 000, nr 19) en de motie Van der Werf over de koploperbenadering (Kamerstuk 30 196, nr 163).
4. De brief van het bedrijfsleven van 12 juli jl.

Een eerder concept van deze brief is besproken in het Overleg Infrastructuur en Milieu van 7 juni 2012 waarin met maatschappelijke partijen van gedachten is gewisseld over duurzaam inkopen. De deelnemers gaven aan geen opmerkingen te hebben.

1. Uitvoering van de aanbevelingen uit het Advies

1.1 Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen

Draagvlak en enthousiasme bij bestuurders zijn belangrijke voorwaarden voor ambitieus duurzaam inkopen. Daarom heb ik onlangs aan alle bestuurders van decentrale overheden een brief gestuurd waarin ik wijs op het belang van het strategisch inzetten van de inkoopfunctie om daarmee ambitieuze duurzaamheidsdoelen na te streven. Bij die brief heb

ik een Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen gevoegd dat de oude Deelnameverklaring Duurzaam Inkopen vervangt die destijds door alle ministeries, provincies en waterschappen en door veel gemeenten is ondertekend. Overheden die het Manifest ondertekenen binden zich aan de centraal vastgestelde duurzaamheidseisen en sociale voorwaarden en

aan het geven van een zwaar gewicht aan de duurzaamheidswensen. Ook zullen zij in alle fasen van het inkoopproces op zoek gaan naar mogelijkheden voor duurzamer oplossingen. Inmiddels heeft de Chief Procurement Officer van het Rijk het Manifest namens alle inkooporganisaties bij het rijk ondertekend. Ik vertrouw erop dat veel decentrale overheden dit voorbeeld zullen volgen.

1.2. Handvatten en andere hulpmiddelen voor inkopers

Handvatten en andere hulpmiddelen voor professioneel duurzaam inkopen worden al geruime tijd aangeboden via de website van PIANOo Expertisecentrum aanbesteden (www.pianoo.nl). Enerzijds vinden verbeteringen plaats op het terrein van algemene handvatten. Zo wordt de digitale Implementatiecoach Duurzaam Inkopen aangepast. Anderzijds wordt de sectorspecifieke duurzaamheidsinformatie uitgebreid en is de presentatie van handvatten voor specifieke (clusters van) productgroepen waaronder de duurzaamheidscriteria geoptimaliseerd. Ook zijn 34 nieuwe best practices geplaatst.

De website bevat ook links naar andere relevante websites. Zo staat op www.duurzaamgww.nl voor Duurzaam Grond, Weg- en Waterbouw (GWW) een stappenplan voor de inkoper met hulpmiddelen (ambitiweb waarmee duurzaamheidsambities te bepalen en bewaken zijn, voorbeelden van functionele specificaties) en instrumenten (DuboCalc en CO₂-pretatieladder). Ik zal bezien in hoeverre deze aanpak ook in andere sectoren kan worden toegepast. Mijn uitgangspunt is hierbij wel om aan te sluiten bij bestaande organisatieverbanden.

1.3. Functioneel aanbesteden

Ik heb u in het Algemeen Overleg op 14 februari toegezegd aan te geven hoe ik functioneel aanbesteden wil bevorderen als onderdeel van de professionalisering van de inkoper.

Op twee momenten in het inkoopproces kan door middel van functionele specificaties ruimte worden gecreëerd voor duurzame oplossingen.

In de eerste plaats bij de start van het inkoopproces, in de fase van projectdefinitie of behoeftestelling. Dat houdt bijvoorbeeld in dat niet meteen gevraagd wordt om een brug of een tunnel maar, abstracter, naar een oeververbinding. Ik zal een handvat ontwikkelen voor deze invulling van functioneel aanbesteden.

In de tweede plaats wordt de term functioneel wel gebruikt voor criteria die ruimte laten voor alternatieve oplossingen, zoals wanneer een milieudoel wordt gesteld zonder een middel voor te schrijven waarmee dat doel moet worden behaald. Dit uitgangspunt wordt meegenomen bij de verdere ontwikkeling van criteria.

1.4. Barrières tussen investering- en exploitatiebudgetten

De Tweede Kamer constateert dat de scheiding van investering- en exploitatiebudgetten een belemmerende factor voor verduurzaming vormt. Genoemde belemmering, zo is gebleken uit een overleg tussen de ministeries van I&M, BZK en Financiën, kan vooral worden ervaren bij traditionele aanbestedingen waarbij op laagste prijs wordt gegund en wordt afgezien van hogere investeringskosten voor duurzame oplossingen die in de onderhoud- of exploitatiefase kunnen worden terugver-

diend als gevolg van energiebesparing, langere levensduur of lagere onderhoudskosten.

Het onderscheid tussen investering- en exploitatiebudgetten in de Rijksbegroting behoeft geen onoverkomelijke belemmeringen voor verduurzaming op te werpen. Zo past Rijkswaterstaat bij het ontwerpen, aanleggen en onderhouden van infrastructuur geregeld integrale, zogenaamde DBFM (Design, Build, Finance, Maintain)contracten toe. Bij nieuwbouw en renovatie van gebouwen past ook de Rijksgebouwendienst vaak DBFM(O)(Operate)-contracten toe. Zo maken de energiekosten onderdeel uit van de gebruiksvergoedingen die in rekening worden gebracht bij de gebruiker van een gebouw. Daarmee krijgen zowel de beheerder (Rijksgebouwendienst) als de gebruiker van een gebouw financieel belang bij rendabele investeringen in energiebesparende voorzieningen. Duurzaamheidsaspecten en milieukosten worden zo in de totale levenscyclus in beschouwing genomen.

Ook decentrale overheden passen soms DB(F)M(O)-contracten toe, waarbij duurzaamheidsoverwegingen een rol spelen. Een aantal geraadpleegde grote steden benadrukt dat een goede samenwerking tussen organisatieonderdelen die belast zijn met investering- of beheerstaken de barrière tussen investering- en exploitatiebudgetten helpt te doorbreken. Lease constructies kunnen interessant zijn met het oog op het sluiten van kringlopen, omdat daarbij met de leverancier behalve afspraken over onderhoud ook afspraken over terugname en hergebruik gemaakt kunnen worden.

Op basis van deze ervaringen constateer ik dat het vraagstuk van gescheiden investering- en exploitatiebudgetten niet zozeer vraagt om wijzigingen in comptabele regelgeving, maar wel om verdere professionalisering van de inkoop.

1.5. Professionalisering rijksinkopers

De marktpartijen bepleiten in het Advies dat de overheid duurzamer en innovatiever inkoop. Het kabinet wil dit ook. Dit vraagt om een strategische benadering van professionalisering, die beleidsdoelen koppelt aan de kennis en competenties van inkopers. Er wordt daartoe bezien hoe het aanbod van kennis en opleidingen aan rijksinkopers, dat ook ten goede kan komen aan andere overheden, verder kan worden verbeterd. Bij deze activiteiten worden ook de marktpartijen betrokken.

1.6. Voorbeeldaanbestedingen bij het Rijk

In de motie Wiegman-van Meppelen Scheppink wordt het rijk gevraagd ten minste tien voorbeeldaanbestedingen te selecteren en deze uit te voeren volgens de aanbevelingen uit het Advies (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 196, nr. 167).

Het rijk past aanbevelingen uit het Advies al veelvuldig toe. Zo vindt de gunning al vaak plaats op basis van het principe van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) en worden steeds vaker marktconsultaties gehouden waarbij ook duurzaamheidsthema's aan de orde komen.

Verkend wordt of een verdergaande toepassing van deze aanbevelingen mogelijk is. Hiertoe is een aantal pilot- aanbestedingstrajecten op het gebied van onder meer catering, schoonmaak, kantoorinrichting, en computersupplies geselecteerd.

1.7. Bevordering innovatie

Ook op het vlak van het stimuleren van duurzame innovaties door het ministerie van EL&I zijn vorderingen te melden. Met het programma «Inkoop Innovatie Urgent» wordt op een aantal thema's, waaronder dynamisch verkeersmanagement, openbare gebouwen, watermanagement en grondstoffenschaarste de realisatie gesteund van per thema steeds twee innovatiegerichte projecten. Van belang is om in het voortraject van deze projecten actief op zoek te gaan naar partijen die innovatieve oplossingen kunnen bieden. Ervaringen bij de realisatie van projecten worden bekend gemaakt op de website www.inkoopinnovatieurgent.nl. Ook is een digitaal platform ontwikkeld, het Meeting Point Duurzame Innovaties (www.innovatiemarkt.nl), waarop inkopers en innovatieve bedrijven kunnen vragen naar, respectievelijk attenderen op, innovatieve oplossingen van duurzaamheidvraagstukken.

1.8. Evaluatie van beleid

Ik heb u toegezegd dat de Monitor Duurzaam Inkopen zich meer zal richten op impact en effectiviteit van duurzaam inkopen. Er komt dan ook een nieuwe opzet die meer het karakter krijgt van een evaluatie van het duurzaam inkopenbeleid.

Zo mogelijk in het najaar 2012 zal worden vastgesteld welke gegevens moeten en kunnen worden verzameld om een zo helder mogelijk beeld te krijgen van de impact en effectiviteit van duurzaam inkopen. Dat betekent dat de relevante gegevens pas voor het eerst over het kalenderjaar 2013 door overheden kunnen worden bijgehouden. De beleidsevaluatie kan dan eind 2013 starten en zich richten op gegevens over 2013.

Verder staat in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over 2011 informatie over onder meer duurzaam inkopen, energieverbruik en de CO₂-uitstoot over het Rijk.

Het ministerie van BZK zal bezien hoe in komende jaarrapportages meer informatie kan worden geboden over de mate waarin duurzaam wordt ingekocht volgens de aanbevelingen uit het Advies.

2. Aanpassing duurzaamheidscriteria en sociale voorwaarden

2.1. Toezegging prioritaire sectoren

In mijn brief van 12 december 2011 (Tweede Kamer, 2011–2012, 30 196, nr. 154) heb ik toegezegd u te melden wat de prioritaire sectoren zijn en waar de meeste duurzaamheidswinst te behalen is. Het gaat om de volgende sectoren.

- GWW: energiebesparing, CO₂ reductie, luchtkwaliteit, beperking afval, grondstoffengebruik;
- Kantoorgebouwen: energiebesparing, CO₂ reductie en grondstoffengebruik
- Elektriciteit: energiebesparing en CO₂ reductie;
- Vervoer (openbaar vervoer, dienstauto's, mobiele werktuigen): energiebesparing, CO₂ reductie en luchtkwaliteit;
- Afvalverwerking: CO₂ reductie, beperking afval, grondstoffengebruik en biodiversiteit;
- Automatisering (hardware en datacentra): energiebesparing en CO₂ reductie;
- Catering: grondstoffengebruik en biodiversiteit.

De prioritaire sectoren geef ik de meeste aandacht bij het opstellen en actualiseren van instrumenten (zoals duurzaamheidscriteria) en het bevorderen van de toepassing daarvan. Omdat ook in andere sectoren en bij andere productgroepen duurzaamheidswinsten zijn te boeken en

individuele opdrachtgevers daaraan hechten, blijf ik ook daarvoor relevante informatie beschikbaar stellen.

2.2. Toezegging informeren over wijzigen criteria

In eerdergenoemde brief van 12 december 2011 heb ik aangegeven u te zullen informeren over de activiteiten op het vlak van criteriaontwikkeling. Ik wil u in dat verband het volgende melden.

- De essentie van een nieuwe aanpak van criteriaontwikkeling conform het Advies is om ruimte te bieden voor alternatieve oplossingen en het belonen van hogere niveaus van duurzaamheid. Dit is inmiddels geoperationaliseerd in een nieuw kader voor criteriaontwikkeling.
- Voor de prioritaire productgroepen waarvoor de afgelopen jaren een actualisatie van de criteria heeft plaatsgevonden, wordt marktinformatie en beleidsinformatie geactualiseerd.
- Voor nog niet eerder geactualiseerde prioritaire sectoren zijn actualiseringen van de criteria gestart. De resultaten (de eerste worden eind 2012 verwacht) zullen worden getoetst aan genoemd nieuwe kader voor criteriaontwikkeling.

Tot slot merk in nog op dat het jaar 2013 een overgangsjaar is waarin genoemde activiteiten zo goed mogelijk worden opgepakt maar waarbij het accent vooral zal liggen op het borgen van het systeem van duurzaam inkopen, zodat ook daarna, maar met een geringere inzet van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, daadwerkelijk duurzaam zal worden ingekocht.

2.3. Sociale voorwaarden

Met de sociale voorwaarden worden leveranciers verplicht zich zo nodig in te spannen voor de naleving van internationaal geaccepteerde mensenrechten en arbeidsrechten in hun productieketen.

In het Algemeen Overleg van 14 februari j.l. heb ik toegezegd u te informeren over overleg met marktpartijen inzake uniformering van de sociale voorwaarden. Het betreft de situatie dat overheden bij de inkoop van koffie, thee en cacao nu nog moeten kiezen tussen de normen leefbaar loon/leefbaar inkomen of eerlijke handelsnormen. Met één doelformulering zou het niet meer uitmaken welke werkwijze leveranciers hanteren. In een advies op mijn verzoek hebben de keteninitiatieven Utz Certified, Max Havelaar en Rainforest Alliance suggesties gedaan om het beleid aan te passen. Ik wil deze nu samen met mijn betrokken collega's bespreken en zal u informeren over eventuele beleidsaanpassingen. Overigens kan ik u melden dat, na een aanloopperiode, is voorzien dat het Rijk de sociale voorwaarden vanaf januari 2013 in principe in de breedte gaat toepassen. Aan de besturen van decentrale overheden heb ik gevraagd zich ook te committeren aan het toepassen van sociale voorwaarden.

3. Stand van zaken motie Sap en motie van der Werf

3.1. Zonnepanelen op daken van rijksgebouwen

Bij het Algemeen Overleg op 14 februari jl. heeft de Kamer gevraagd geïnformeerd te worden over de uitvoering van de motie-Sap inzake zonnepanelen op daken van rijksgebouwen (Tweede Kamer, 2011–2012; 33 000, nr. 19).

De Rijksgebouwendienst bestudeert onder meer met een pilot-project bij de IND in Zevenaar de technische en economische mogelijkheden voor de toepassing van zonnepanelen. Daarnaast worden de kansen en mogelijkheden onderzocht van een integrale ontwikkeling op gebiedsniveau van

kosteneffectieve en duurzame energiesystemen in de bedrijfsvoering van het Rijk. Daarbij gaat het niet alleen om zonnepanelen maar, breder, om systemen van op elkaar afgestemde duurzame componenten die samen een betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening vormen voor een gebied met gebouwen, woningen en andere voorzieningen. Zonnepanelen zullen hierbij naar verwachting een belangrijke rol vervullen. De Rijksoverheid onderzoekt momenteel de kansen en mogelijkheden van een dergelijke integrale benadering voor rijksgebouwen in het centrum van Den Haag en voor de Marinebasis in Den Helder.

3.2. Koplopersbenadering

Koplopers bij het bedrijfsleven zullen meer kansen krijgen bij de nieuwe aanpak van duurzaam inkopen. Het gaat immers niet meer om alleen het toepassen van minimale duurzaamheidseisen maar om het, waar mogelijk samen met koplopende bedrijven, op zoek gaan naar zo duurzaam mogelijke oplossingen. Ik heb aan het bedrijfsleven advies gevraagd hoe de koploperbenadering kan worden uitgewerkt. In de motie Van der Werf was hierom gevraagd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30 196, nr. 167). Ik verwacht dit advies op korte termijn en zal u hierover vervolgens informeren.

4. Brief van het bedrijfsleven van 12 juli 2012 (zie bijlage 1)

In genoemde brief geeft het bedrijfsleven aan dat de uitvoering van het Advies in de praktijk onvoldoende van de grond komt en dat tempo, coherentie en samenhang ontbreken.

Ik herken dat niet. Het Rijk heeft de kaders voor Duurzaam Inkopen neergezet. De uitvoering is gestart. Uiteraard moet er nog het nodige gebeuren, maar de uitvoering van duurzaam inkopen komt goed van de grond. Daar staan ook andere overheidsorganisaties, zoals het Ministerie van BZK voor het professionaliseren van de inkoopfunctie van het Rijk en het Ministerie van EL&I voor het bevorderen van innovatie bij de inkoop en ook het bedrijfsleven voor aan de lat. In voorgaande beschouwingen heb ik geschetst hoe ik mij op veel terreinen inzet om te komen tot zo adequaat mogelijke resultaten. Daarbij richten de inspanningen zich zowel op het bestuurlijke niveau als op de uitvoering.

Ik constateer dat er een brede bewustwording rond het belang van duurzaam inkopen tot stand is gekomen. Geen overheid meer die niet weet wat er moet gebeuren. Daarbij is de afgelopen jaren een zeer breed palet aan criteria ontwikkeld. Ook is er uitgebreid beschreven wat de achtergronden zijn en hoe overheden zelf ook verder kunnen gaan met name door het toepassen van qua milieudoelstellingen veel verder gaande wensen. Inmiddels is veel ervaring opgedaan en veel praktijkkennis verworven en daarnaast is breed gepubliceerd onder meer op de website van PIANOo. Dit maakt dat iedere overheid effectief aan de slag kan, niet alleen nu, maar ook in de toekomst.

Met het oog op de verdere implementatie is inmiddels in samenwerking met het bedrijfsleven een breed communicatieplan opgesteld.

Tot slot blijf ik mij inzetten om richting EU tot zo veel mogelijk doelgerichte criteria te komen. De EU heeft overigens veel aandacht voor de Nederlandse aanpak; Nederland wordt als één van de koplopers duurzaam inkopen beschouwd.

Ik heb eerder aangekondigd dat het programma duurzaam inkopen in 2012 niet meer als apart programma zal worden voortgezet. Wel heb ik besloten in beperkte mate nog tot 2014 menskracht ter beschikking te stellen om de borging van draagvlak te regelen en daarnaast te zorgen voor een heldere en samenhangende strategie en uitvoeringsagenda.

Ten aanzien van het punt van de toekomstige borging van duurzaam inkopen binnen de reguliere inkoopprocessen ben ik in overleg met de direct betrokken overheden en ook met de markt (onder andere met het oog op de doorontwikkeling van criteria) hoe dit het beste gestalte kan krijgen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer