

Position paper ten behoeve van de Kamercommissie EZK – rondetafelgesprek Aanbestedingsbeleid van de overheid, d.d. 27 september 2023

Aanbestedingsbeleid is doorslaggevend om duurzaamheidsdoelen in de bouw te realiseren

Jacqueline Cramer, voorzitter van de uitvoering van het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal.
19 september 2023

Aanbestedingsbeleid is een belangrijk sturingsinstrument om economische sectoren te verduurzamen. Dit geldt zeker voor een sterk gereguleerde en behoudende bouwsector. Aan de hand van de ervaringen binnen het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal wordt deze bewering hieronder nader toegelicht. De uitvoering van het Betonakkoord loopt sinds 2018 en het Bouwakkoord Staal sinds 2021. Aangezien veel leerervaringen uit het Betonakkoord overdraagbaar waren naar het Bouwakkoord Staal, staan beide akkoorden momenteel op hetzelfde punt: de start van de grootschalige uitrol van de vernieuwing. Daarvoor is sturing via aanbestedingsbeleid een doorslaggevende factor.

Staal en beton zijn de meest gebruikte bouwmaterialen. Wereldwijd dragen ze respectievelijk 4% en 7% bij aan de CO₂ uitstoot en leiden ze tot enorme afvalstromen. Daarom zet het veel zoden aan de dijk om deze materialen te verduurzamen. Benadrukt moet worden dat de Nederlandse betonsector een lagere CO₂ impact heeft (3-4%) vanwege het gebruik van hoogovenslakken en vliegas. Omdat deze grondstoffen schaarser worden, is de betonsector ook om die reden genoodzaakt alternatieven te gaan ontwikkelen en toepassen.

Voor beide bouwmaterialen is eerst een akkoord op hoofdlijnen opgesteld door vertegenwoordigers uit de gehele keten. Daarna hebben we bepaald welke milieumaatregelen genomen kunnen worden om de CO₂ uitstoot aanzienlijk te verlagen en alle grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk in de kringloop te houden. Op basis van routekaarten bleek dat we bij staal in 2030 de CO₂ uitstoot met zo'n 80% kunnen verlagen t.o.v. 1990 en bij beton met tenminste 70% en waarschijnlijk zelfs tot klimaatneutraal kunnen komen. In beide gevallen kunnen we circulair worden, dat wil zeggen grondstoffen in de kringloop houden door zoveel mogelijk hergebruik en vervolgens de rest te recyclen. Door slim, modulair en circulair te ontwerpen, kunnen we in de gehele keten van staal en beton nog verder verduurzamen en de kosten-efficiëntie verhogen. Kortom, ambitieuze maar ook realistische plannen.

Die plannen hebben we vervolgens vertaald in indicatieve prestatie-eisen (Milieu Kosten Indicator (MKI) en eisen t.a.v. circulariteit), die in de contracten aangescherpt moeten worden in de tijd om de gestelde ambities te halen. De bedoeling is dat opdrachtgevers deze opnemen in de uitvraag. Zij zijn namelijk degenen die bepalen wat marktpartijen moeten leveren. Voor 2023 hebben we ten aanzien van circulariteit de eis geformuleerd dat bij sloop eerst gekeken wordt of de levensduur van bijvoorbeeld een gebouw of een brug verlengd kan worden. Zo niet, dan wordt circulair slopen verplicht, waarbij hergebruik van beton- en staalementen voorrang krijgt boven recycling van de reststromen die vervolgens hergebruikt worden in de bouw. Dit betekent: geen betongranulaat meer als fundering onder de weg en grootschalige export van staalschroot (afkomstig uit de bouw) naar buiten Europa ontmoedigen. Technisch kan het allemaal. En ook de kwaliteitsbeoordelingssystemen zijn er. Het wordt economisch rendabel en vaak goedkoper als de vernieuwing op grote schaal gebeurt. Dan creëren we een regionaal georganiseerde markt van vraag en aanbod voor her te gebruiken materialen en reststromen. Dezelfde aanpak hanteren we voor het verlagen van de CO₂ uitstoot in de tijd. Voor 2023 zijn de MKI's bepaald; richting 2030 zullen deze aangescherpt worden.

Het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal hebben met alle ketenpartijen het huiswerk gedaan om de ambitieuze plannen grootschalig te kunnen uitrollen. Uitgangspunt bij de opschaling is de koploperpeloton aanpak. Deze aanpak houdt in dat innovatieve opdrachtgevers die vernieuwing willen aanjagen, via gunningscriteria hun aanbesteding of tender innovatief uitvragen. En wel op een zodanige schaal dat bij goed resultaat van die innovaties deze na 2-3 jaar door de volgers (het

'peloton') kunnen worden geadopteerd. De contracteisen voor het peloton worden gebaseerd op de milieuprestaties van de -volgens bovengenoemde aanpak- beproefde innovaties (geënd op de best beschikbare technologie volgens de definitie uit de WABO (artikel 1.1 lid 1)). Om de gehele beton- en staalsector in de bouw daarin mee te krijgen, is wettelijke harmonisering van deze prestatie-eisen in contracten een cruciale factor. Volgens alle binnen het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal betrokken partijen is dit noodzakelijk om drie redenen:

- a. het biedt een gelijk speelveld;
- b. het creëert voorspelbaarheid en zekerheid in de markt over toekomstige investeringen;
- c. het zorgt voor gezamenlijke opschaling van reeds beschikbare, innovatieve technologie.

Op dit moment baseren de meeste opdrachtgevers zich op bestaande standaarden, die gekoppeld zijn aan het Bouwbesluit. In de betonsector is dat de EN206. Innovatieve opdrachtgevers vragen via hun gunningscriteria wel ambitieuzer uit, maar hun inspanningen zijn vaak te versnipperd. Het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal hebben daarom het initiatief genomen om de krachten te bundelen van deze innovatieve opdrachtgevers. Dit houdt in dat de kansrijke innovaties die al grootschalig uitgerold kunnen worden, afgestemd op elkaar, worden toegepast. Zo kan van elkaar geleerd worden van de problemen die zich bij de toepassing van innovaties mogelijk voordoen. Na 2-3 jaar wordt dan duidelijk of en zo ja hoe deze innovaties door alle opdrachtgevers uitgevraagd kunnen worden. De milieuprestaties daarvan vormen de nieuwe standaard. Via deze aanpak kunnen de beton- en staalsector in de bouw op een gestructureerde en voorspelbare wijze verduurzamen.

Bovenstaand voorbeeld van beton en staal in de bouw laat zien dat aanbestedingsbeleid grote kansen biedt om sectoren te verduurzamen. Binnen het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal bestaat grote overeenstemming over aanbestedingsbeleid als sturingsinstrument. In een sterk gereguleerde sector zoals de bouw, gaat het gros van de bedrijven pas bewegen als de opdrachtgevers erom vragen. Kortom, als het moet, gaan ze het doen.

Ook de Rijksoverheid erkent de noodzaak om de bouwsector te verduurzamen en zet daarbij stappen om te komen tot integrale sturing op milieuprestatie. Zij onderzoekt momenteel de mogelijkheid of en hoe binnen die integrale sturing (op het niveau van een geheel gebouw of kunstwerk) het werken met materialenplafonds (bijvoorbeeld vereiste milieuprestaties voor beton en staal) daarbij behulpzaam kan zijn. Het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal ondersteunen de noodzaak om integraal te sturen op het niveau van de ontwerp- en constructiefase van een gebouw of kunstwerk. Maar we bepleiten daarnaast steeds striktere, algemeen geldende milieuprestatie-eisen in de tijd voor materialen, zoals beton en staal. Daarmee moet nu begonnen worden, vinden beide Akkoorden. Als we wachten, totdat de integrale sturing merkbaar strikter wordt voor deze materialen (mogelijk pas rond 2030 of daarna), dan kunnen de beton- en staalsector in de bouw de gewenste duurzame materialen tegen die tijd niet leveren.