



Duurzaam GWW aanbesteden

Advies van de Stuurgroep Duurzaam GWW
Maart 2019

Ambitie Duurzaam GWW

De ambitie van de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 is kort samengevat: van papier naar praktijk. In de Stuurgroep Duurzaam GWW is meerdere keren geconstateerd dat versnelling nodig is en dat de manier van aanbesteden hiervoor belangrijk is. Deze notitie doet voorstellen waarmee opdrachtgevers op transparante en voorspelbare wijze duurzaamheid bij aanbestedingen gaan belonen. Door op hoofdlijnen dezelfde beleidslijnen meerdere jaren te volgen, geven de opdrachtgevers een krachtig signaal aan de bedrijven dat 'duurzaam' daadwerkelijk uitgevraagd gaat worden. Dit geeft ingenieursbureaus, bouwbedrijven en toeleveranciers het marktperspectief om te kunnen investeren in duurzame innovaties. Hierbij gaat het om de planfase, het ontwerp, de realisatie en de gebruikte materialen.

Afstemming en proces

April 2018 hebben Arie Bleijenberg (TNO) en Ad Bonneur (Tauw) de contouren geschetst van een mogelijke aanpak om duurzaamheid te belonen bij aanbestedingen. De Stuurgroep heeft op 30 mei 2018 deze hoofdlijnen onderschreven. In de Stuurgroep is afgesproken om een verdere concretisering te maken en hiervoor hebben Ad en Arie in het najaar van 2018 bilaterale gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de grote opdrachtgevers: Gemeenten, ProRail, Provincies, Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat en Waterschappen. Steun was er voor de hoofdrichting. Aandacht werd gevraagd voor praktische zaken bij de toepassing en voor de noodzaak van bestuurlijk commitment. De gemaakte kanttekeningen en tips uit de gesprekken zijn gebruikt voor het voorliggende advies. Op 21 maart 2019 heeft de Stuurgroep Duurzaam GWW ingestemd met dit advies.

Parallel aan de inzet van de Stuurgroep Duurzaam GWW om duurzaamheid in aanbestedingen te verankeren, is dit onderwerp ook aan de orde in de Bouwagenda, het Betonakkoord en de Asphalt-Impuls. Doordat zowel personen als organisaties vanuit Duurzaam GWW ook betrokken zijn bij de meningsvorming in deze andere gremia, ontstaat op hoofdlijnen een gedeelde aanpak. Suggesties uit de andere overleggen zijn ook verwerkt in het voorliggende voorstel, waarmee een samenhangende ontwikkeling wordt beoogd.

Duurzaam, circulair en CO₂-neutraal: naar één maatlat

In de beleidsvorming worden de begrippen duurzaam, circulair en CO₂-neutraal naast elkaar gebruikt. Daarbij heeft duurzaamheid vaak de brede betekenis van People, Planet, Profit. Circulariteit dient concreter gedefinieerd te worden om het operationeel (=meetbaar) te maken. CO₂-neutraal wordt ook niet eenduidig gehanteerd. Uiteraard hebben deze drie begrippen veel met elkaar te maken. Als we duurzaam beperken tot 'Planet', heeft het gebruik van fossiele energie een directe relatie met alle drie de begrippen. Verbruik van fossiele brandstoffen heeft een sterke link met het gebruik van grondstoffen en materialen, de CO₂-uitstoot en luchtverontreiniging. Door deze inhoudelijke samenhang is het mogelijk met één 'maatlat' te gaan werken, wat uiteraard veel praktische voordelen heeft. We stellen de MKI-score voor als maatlat.

In de GWW-sector is de maatlat MKI-score¹ al in gebruik. Wij stellen voor deze maatlat te blijven gebruiken voor duurzaam aanbesteden in alle planfasen bij GWW-werken. Hierin tellen 13 verschillende milieueffecten mee. In de praktijk van GWW-projecten blijkt dat CO₂ hiervan vaak ongeveer de helft van de MKI-score bepaalt. Ook vermindering van het gebruik van primaire grondstoffen leidt tot een lagere MKI-score, zodat ook circulariteit meetelt.

Dat we de MKI-methodiek overnemen, betekent niet dat er in alle gevallen complexe berekeningen nodig zijn. Later wordt teruggekomen op de behoefte aan simpele rekentools om MKI-waarden te bepalen, passend bij verschillende fasen in het project.

MKI-score bij de planvorming

Tijdens de planfase zijn er vaak veel mogelijkheden om een project meer of minder duurzaam te ontwerpen. Om bij de planfase duurzaamheid mee te nemen, zijn de Omgevingswijzer en het Ambitiweb ontwikkeld. Deze kwalitatieve hulpmiddelen worden inmiddels regelmatig gebruikt. Wij stellen voor om tijdens de planfase in aanvulling hierop ook de kwantitatieve MKI-score te laten berekenen van de belangrijkste varianten. De MKI-score dient vervolgens mee te wegen bij de keuze uit projectalternatieven. Dit zal in de loop van de tijd veel inzicht geven in de beste manieren om de duurzaamheid en circulariteit van projecten te verhogen. Ook stellen we voor een ‘meest duurzame alternatief’ te ontwerpen, naar analogie van het ‘meest milieuvriendelijke alternatief’ in de MER-systematiek.

Om de hoeveelheid werk voor het uitrekenen van de MKI-score in de planfase te beperken, zullen vereenvoudigde kentallen beschikbaar moeten zijn, omdat in de ontwerpfase gedetailleerde informatie vaak nog ontbreekt. Met deze kentallen zijn vervolgens eenvoudige rekentools te maken.

MKI-eisen aan beton en asfalt

De materialen asfalt en beton zorgen voor ruwweg een derde van de milieubelasting door aanleg, onderhoud en beheer van infrastructuur. Omdat deze materialen – in verschillende varianten – niet-project specifiek zijn, is het aantrekkelijk om hieraan algemeen geldende producteisen te stellen. Door een geleidelijk dalend maximum aan de MKI-score voor deze materialen te stellen, ontstaat een sterke prikkel voor de leveranciers om de MKI-score van deze materialen te verlagen. Wij stellen voor dat alle opdrachtgevers dezelfde producteis aan deze materialen gaan stellen, in de vorm van een dalende MKI-score. Uiteraard zal de producteis verschillend zijn voor verschillende typen en toepassingen van de materialen.

Dit voorstel sluit een-op-een aan op de koers van de Asfalt-Impuls en het Betonakkoord. In de Asfalt-Impuls is inmiddels een kwantitatief voorstel opgesteld voor een dalende MKI voor 17 verschillende asfaltsoorten. Een daling van 50% in 10 jaar tijd wordt hiermee beoogd, overeenkomstig het door de Asfalt-Impuls geformuleerde doel. Als onderdeel van het Betonakkoord is een werkgroep ‘Dalende MKI’ van start gegaan. Deze zal een cijfermatig uitgewerkt voorstel voor beton opstellen. We stellen voor dat alle opdrachtgevers de producteisen overnemen, die voor asfalt en beton worden opgesteld in deze andere gremia.

¹ De Milieu Kosten Indicator is in eerste instantie ontwikkeld door Rijkswaterstaat. Dertien milieueffecten worden onderling gewogen via door de overheid geaccepteerde ‘schaduw prijzen’. Hiermee geeft de MKI-score de in geld gewaardeerde milieuvuiling weer. SBK beheert de database met kentallen voor milieueffecten die moeten worden gebruikt bij berekening van de MKI-score.

MKI-score bij de realisatie

Aanleg- en onderhoudsprocessen zorgen ook voor ruwweg een derde van de milieubelasting door infrastructuur. Deze werkzaamheden zijn project specifiek, waardoor de milieubelasting hiervan niet via algemene producteisen kan worden verminderd. Door de MKI-score mee te wegen bij de gunningsbeslissing (BKPV/EMVI) ontstaat toch een prikkel om de totale milieubelasting van de realisatie te verlagen. Dit geldt dan voor grondverzet, bouwmachines, transportafstanden en de hoeveelheid materiaalgebruik.

Er is inmiddels ervaring met het gebruik van de MKI-score bij de gunning. Vaak wordt een maximale fictieve BKPV/EMVI-korting gehanteerd. Nadeel hiervan is dat de prikkel om duurzamer te werken hierdoor ook een maximum heeft. Dit past niet bij de ambitieuze doelen voor circulariteit en vermindering van de CO₂-uitstoot. Vandaar dat we in lijn met de gedachtenvorming bij RWS voorstellen om de MKI-score op te tellen bij de bouwkosten en dan te gunnen aan de laagste bieder voor bouwkosten plus MKI-score (eventueel ook rekening houdend met fictieve BKPV/EMVI-korting vanwege andere criteria). Hierdoor ontstaat een transparante prikkel om de MKI-score zo laag mogelijk te krijgen.

Vervolgens rijst de vraag welk gewicht de MKI-score krijgt bij de gunning ten opzichte van de bouwkosten. Vanuit de praktijk krijgen wij signalen dat het gewicht in ieder geval groter dan 1 moet zijn; bijvoorbeeld ergens rond 5. Deze factor geeft een (tijdelijke) extra stimulans om duurzame innovaties te ontwikkelen. De weefactor kan eventueel worden verlaagd als nieuwe bouwprocessen en constructies zijn ontwikkeld en op ruime schaal worden toegepast.

Effect van MKI-score als gunningscriterium

Om een indruk te geven van mogelijke gevolgen voor de gunningsbeslissing als de MKI-score maal 5 wordt opgeteld bij de bouwkosten, is het nodig om te weten wat de verhouding is tussen MKI-score en bouwkosten van infrastructuurprojecten. Om verschillende redenen is het (nog) niet mogelijk om hier concrete aanbestedingsvoorbeelden te geven. Op basis van informatie over kunstwerken en van een ton asfalt, lijkt de MKI-score van dit type werkzaamheden rond de 10% van de bouwkosten te liggen. Dit betekent dat bij een weefactor 5, het gunningvoordeel maximaal de helft van de bouwkosten kan bedragen, in de voorlopig fictieve situatie dat de MKI-score van de aanbidding nul is. Als de milieubelasting – en MKI-score – wordt gehalveerd, bedraagt het gunningsvoordeel 25% van de bouwkosten.

Samenvatting voorstellen aanbestedingsbeleid

De Stuurgroep Duurzaam GWW heeft op 21 maart 2019 ingestemd met drie gezamenlijke beleidslijnen voor duurzaam aanbesteden. Er zijn ook afspraken gemaakt over het proces en de planning voor implementatie van deze beleidslijnen bij de afzonderlijke opdrachtgevers. Hierdoor ontstaat duidelijkheid voor de bedrijven over wat er van hen wordt verwacht met betrekking tot duurzaamheid. Dit aanbestedingsbeleid biedt bedrijven het noodzakelijke marktperspectief om te kunnen investeren in duurzame innovaties. De drie gezamenlijke beleidslijnen voor aanbestedingen zijn:

1. Tijdens de planfase de MKI-score laten bepalen van de belangrijkste planalternatieven. Dit is uiteraard alleen zinvol als er verschillende alternatieven worden overwogen. Hiervoor moeten vereenvoudigde kentallen beschikbaar zijn.
2. Aan het gebruik van asfalt en beton nog te bepalen producteisen stellen voor de maximaal toegestane MKI-score (per eenheid product). De maximaal toegestane MKI-score daalt in een vooraf vastgesteld tempo over een periode van minimaal 10 jaar. Bij het vaststellen van de producteisen voor beton en asfalt wordt aangesloten bij de uitwerking die plaats vindt in het kader van het Betonakkoord, respectievelijk de Asfalt-Impuls.

3. Als duurzaamheid een gunningscriterium is (BKPV/EMVI), dan gebeurt dit door de MKI-score maal een weegfactor te relateren aan de bouwkosten, zonder dat een grens wordt gesteld aan de te waarden lagere MKI-score. De komende 5 jaar hanteren opdrachtgevers hierbij een weegfactor van 5 of hoger.

Deze gezamenlijke beleidslijnen bieden alle ruimte om per project verdergaande of specifieke wensen te stellen en ook om als opdrachtgever een nog ambitieuzer aanbestedingsbeleid te voeren.

Als de grote opdrachtgevers deze beleidslijnen voor duurzaam aanbesteden volgen, zal dit tot meer duurzame projectkeuzen leiden en tot een stroomversnelling van innovaties en toepassingen van duurzame bouwprocessen, constructies en materialen. Ook zal het leervermogen van de sector als geheel omhooggaan. Het is belangrijk de praktijk te monitoren en de resultaten daarvan te gebruiken voor evaluatie van deze beleidslijnen halverwege de periode van 5 jaar. Dit kan aanleiding zijn tot bijstelling van het gezamenlijke aanbestedingsbeleid.

Samenhang in de drie instrumenten

De drie beleidslijnen hangen nauw samen en sturen op verschillende onderdelen van het bouwproces. Onderstaande tabel vat dit samen.

Instrument	Stuurt op
1. Planfase - Berekenen MKI van alternatieven - Gebruiken bij de besluitvorming	- Levensduurverlenging i.p.v. sloop - Ontwerp van nieuwbouw of renovatie - Hergebruik van constructieonderdelen
2. Dalende MKI-eis bouwmaterialen - Per ton asfalt, verschillend per toepassing - Per m3 betonmortel, per toepassing - Per eenheid prefab betonproducten	- Binder: soort en hoeveelheid (beton) - Samenstelling asfaltmengsel - Fabricageprocessen (betonmortel en asfalt) - Ontwerp en fabricage betonproducten
3. Aanbesteding realisatie - MKI als gunningscriterium	- Mortel: soort, hoeveelheid, verwerking - Hoeveelheid betonwapening - Hoeveelheid prefab betonproducten - Asfaltmengsel: soort, hoeveelheid, verwerk. - Brandstofverbruik voor transport, grondverzet e.d.

Verdere proces

- De vertegenwoordigers van de opdrachtgevers gaan het gesprek aan met hun eigen organisatie (RWS en ProRail) of met hun eigen achterban (provincies, gemeenten, waterschappen) over dit advies voor duurzaam aanbesteden. Doel hiervan is om bestuurlijk commitment te krijgen voor de drie gezamenlijke beleidslijnen. De voortgang van deze afzonderlijke trajecten zal terugkomen in de Stuurgroep Duurzaam GWW.
- Formaliseren van het commitment van de opdrachtgevers voor de drie gezamenlijke beleidslijnen. De manier waarop en de timing hiervoor moeten nog worden bepaald.

Aandachtspunten bij implementatie van de voorstellen

Als volgens de voorgestelde beleidslijnen gewerkt gaat worden, dan is parallel daaraan aandacht nodig voor de volgende zaken:

- Stichting Bouwkwiteit (SBK) beheert nu de op LCA's gebaseerde database en rekenvoorschriften waarmee de MKI-score moet worden berekend. Belangrijk is dat dit op onafhankelijke en deskundige wijze blijft gebeuren en dat innovaties hier snel in opgenomen worden.

- Aanvullende informatie is nodig om circulariteit op een juiste manier mee te laten wegen in de MKI-score.
- Het energiegebruik in de gebruiksfase – vooral elektriciteit voor installaties en verlichting – zit (nog) niet in de MKI-score. Hierop moet dus afzonderlijk worden gestuurd. Bekeken moet worden of opname van het energiegebruik in de gebruiksfase in de MKI-score wenselijk is.
- Om in de planfase ook MKI-scores te kunnen bepalen zijn kentallen nodig. Bij het opstellen hiervan kan worden voortgebouwd op een aanzet die RWS hiervoor al heeft gemaakt.
- Rekentools die worden gebruikt voor het berekenen van de MKI-score moeten in overeenstemming zijn met de rekenvoorschriften van SKB. Mogelijk moet hiervoor een proces van borging worden afgesproken.
- Betere handhaving van de aangeboden MKI-score is nodig om eerlijke concurrentieverhoudingen te houden.
- De interne organisatie en procedures van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers zal moeten worden aangepast aan het reguliere gebruik van MKI-scores.
- De producteisen aan beton en asfalt dienen nog vastgesteld te worden (voorstel 2). Wel kan direct al met het gebruik van de MKI-score in de planfase en als gunningscriterium worden gestart (voorstellen 1 en 3).