

Aanbestedingsbeleid doorslaggevend voor bereiken duurzaamheidsdoelen in de bouw

POSITION PAPER

voor rondetafelgesprek Aanbestedingsbeleid met de Vaste commissie Economische Zaken en Klimaat (EZK) van de Tweede Kamer • woensdag 27 september 2023

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

Aanbestedingsbeleid is een belangrijk instrument voor het sturen van de verduurzaming van economische sectoren. Dit geldt zeker voor een sterk gereguleerde en behoudende sector als de bouw. 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, die van het Bouwakkoord Staal sinds 2021. Veel leerervaringen met het Betonakkoord zijn overdraagbaar gebleken naar het Bouwakkoord Staal. Daarom staan beide akkoorden momenteel op hetzelfde punt: start van de grootschalige uitrol van de vernieuwing. Hiervoor 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 aanzienlijke 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. Deze grondstoffen worden echter schaarser, waardoor de betonsector ook om die reden genoodzaakt is alternatieven te gaan ontwikkelen en toe te passen.

Ambitieuze plannen, realistische route

Voor beide bouwmaterialen is eerst een akkoord op hoofdlijnen opgesteld door vertegenwoordigers uit de gehele keten. Daarna is bepaald welke milieumaatregelen kunnen worden genomen om de CO₂-uitstoot aanzienlijk te verlagen en alle grondstoffen, halffabricaten en eindproducten zo hoogwaardig mogelijk in de kringloop te houden.

Op basis van routekaarten is gebleken dat bij staal de CO₂-uitstoot in 2030 zo'n 80% minder kan zijn dan in 1990. Voor beton is een reductie van tenminste 70% mogelijk. En waarschijnlijk kunnen beide zelfs klimaatneutraal worden. Voor beide materialen ligt bovendien een volwaardige circulariteit in het verschiet: de grondstoffen en (half)producten blijven in de kringloop door zoveel mogelijk her te gebruiken en, waar dat niet haalbaar is, te recyclen. Door slim, modulair en circulair te ontwerpen, kunnen de gehele ketens van staal en beton nog verder verduurzamen en nog meer kostenefficiënt opereren.

Duurzaamheidseisen in contracten

De ambities en plannen voor het verduurzamen van beton en staal in de bouw zijn vertaald in indicatieve prestatie-eisen op basis van analyses van milieueffecten over de gehele levensduur (LCA) en de verwachte (maatschappelijke) kosten voor het reduceren of ongedaan maken van milieueffecten (MKI). Ook zijn circulariteitseisen opgesteld.

Deze eisen moeten in de contracten worden aangescherpt in de tijd, om de vastgelegde duurzaamheidsambities te halen. De bedoeling is dat opdrachtgevers de eisen opnemen in de uitvraag. Immers, zij bepalen wat marktpartijen moeten leveren.

Voor 2023 is voor circulariteit als eis geformuleerd dat bij sloop van een bouwwerk (bijvoorbeeld een gebouw of een brug) eerst wordt gekeken naar mogelijke verlenging van de levensduur. Als dat niet kan, wordt circulair slopen verplicht. Hierbij krijgt (direct) hergebruik van beton- en staalementen voorrang boven het recyclen van materialen voor later hergebruik. Voor de bouwsector betekent dit onder meer dat voortaan geen betongranulaat meer wordt ingezet voor funderingen onder wegen of dat een grootschalige export van schroot (uit de bouw) naar landen buiten Europa tot stilstand komt.

Technisch gezien kan 't allemaal. Ook de benodigde kwaliteitsbeoordelingssystemen zijn voorhanden. 't Wordt economisch rendabel en vaak ook nog goedkoper, als de vernieuwing plaatsvindt op grote schaal. Dan ontstaat een regionaal georganiseerd markt van vraag en aanbod van materialen die zich lenen voor hergebruik.

Voor het verminderen van CO₂-emissies wordt eenzelfde aanpak gehanteerd. Ook hiervoor zijn dit jaar de Maki's (Milieu Kosten Indicaties) vastgesteld die in de aanloop naar 2030 steeds verder worden aangescherpt.

Opschalen naar duurzaam uitvragen

De organisaties achter het Betonakkoord en het Bouwakkoord Staal hebben inmiddels hun huiswerk gedaan om de ambitieuze verduurzamingsplannen grootschalig en effectief te kunnen uitrollen. Ze hebben dat gedaan in nauwe samenwerking met deskundige representanten van alle geledingen van de beton- en staalketen.

De uitrol ofwel 'opschaling' van de plannen, vanaf 2023, gaat volgens eenzelfde 'koplopersaanpak'. Uitgangspunt daarbij is dat opdrachtgevers die vernieuwing nastreven (de koplopers), hun aanbesteding of tender op een innovatieve manier gaan uitschrijven en inschrijvingen gaan beoordelen en gunnen op basis van duurzaamheidscriteria. En wel op een zodanige schaal dat, bij goed resultaat, de innovaties na twee tot drie jaar kunnen worden geadopteerd door de volgers (het 'peloton').

De contracteisen voor het peloton worden gebaseerd op de milieuprestaties van de innovaties die volgens de bovengenoemde aanpak zijn beproefd en geënt op de best beschikbare technologie naar de definitie in artikel 1.1, lid 1 van de WABO (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Harmonisering prestatie-eisen als aanjager

Om de gehele beton- en staalsector in de bouw hierin mee te krijgen, vormt de wettelijke harmonisering van deze prestatie-eisen in contracten een cruciale factor. Volgens alle betrokkenen bij het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal is deze harmonisering noodzakelijk omdat het:

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

Op dit moment baseren de meeste opdrachtgevers zich op bestaande standaarden, gekoppeld aan het Bouwbesluit. In de betonsector is dat bijvoorbeeld de EN 206. Innovatieve opdrachtgevers vragen via hun gunningscriteria wel meer ambitieus uit, maar vaak zijn hun inspanningen te versnipperd. Daarom hebben het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal het initiatief genomen om de krachten met de innoverende opdrachtgevers te bundelen.

Hierdoor kunnen innovaties die zich al lenen voor opschaling, ook daadwerkelijk, in onderlinge afstemming, grootschalig worden uitgerold. Daarbij kunnen alle betrokken partijen gezamenlijk ervaring opdoen en leren van eventuele obstakels of vraagstukken bij toepassing van de innovaties. Na twee tot drie jaar wordt dan duidelijk óf, en zo ja hoe, deze innovaties door álle opdrachtgevers zijn te implementeren in hun uitvragen. De milieuprestaties ervan vormen de nieuwe standaard.

Met deze aanpak is het mogelijk om de beton- en staalsector in de bouw op een gestructureerde en voorspelbare manier te verduurzamen.

Integraal sturen op gebouwniveau

Aanbestedingsbeleid is derhalve van doorslaggevende betekenis voor het verduurzamen van de beton- en staalsector en biedt deze verduurzaming tegelijkertijd essentiële kansen. Binnen het Betonakkoord en het Bouwakkoord Staal bestaat in elk geval 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. 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. Momenteel onderzoekt het Rijk 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 het Bouwakkoord Staal onderschrijven de noodzaak om integraal te sturen op het niveau van de ontwerp- en constructiefase van een gebouw of kunstwerk. Maar daarnaast pleiten ze ook voor aanhoudende aanscherping van algemeen geldende milieuprestatie-eisen voor materialen, zoals beton en staal. Daarmee moet nu begonnen worden, vinden beide Akkoorden.

Wachten tót de integrale sturing merkbaar strikter wordt voor deze materialen, mogelijk pas rond 2030 of daarna, is onwenselijk. Want dan kunnen de beton- en staalsector in de bouw de gewenste duurzame materialen tegen die tijd niet leveren.

0-0-0