

kpmg

**Inhoudelijke  
nalevingslasten  
Programma Duurzaam  
Inkopen Overheid:  
onderzoek naar 4  
sectoren**

PS/PD/AB/MA/32155a

ADVISORY

## **Inhoudsopgave**

Managementsamenvatting	1	
1	Achtergrond en scope	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Doelstelling	8
1.3	Vraagstelling	8
1.4	Reikwijdte onderzoek	9
1.5	Leeswijzer	9
2	Aanpak	11
2.1	Context	11
2.2	Wat is onderzocht	13
3	Catering	16
3.1	Afbakening	16
3.2	Inhoudelijke verplichtingen	17
3.3	Raming inhoudelijke nalevingslasten ‘Catering’	17
3.4	Ervaren knelpunten	20
3.5	Algemene opmerkingen	21
4	Utiliteitsbouw	24
4.1	Afbakening	24
4.2	Inhoudelijke verplichtingen	24
4.3	Raming inhoudelijke nalevingslasten ‘Utiliteitsbouw’	26
4.4	Ervaren knelpunten	27
4.5	Algemene opmerkingen	29
5	Kantoormeubilair	30
5.1	Afbakening	30
5.2	Inhoudelijke verplichtingen	30
5.3	Raming inhoudelijke nalevingslasten ‘Kantoormeubilair’	31
5.4	Ervaren knelpunten	32
5.5	Algemene opmerkingen	34
6	Transportdiensten	36
6.1	Afbakening	36
6.2	Inhoudelijke verplichtingen	36
6.3	Raming inhoudelijke nalevingslasten ‘Transportdiensten’	37
6.4	Ervaren knelpunten	39
6.5	Algemene opmerkingen	39

7	Conclusie en aanbevelingen	40
7.1	Conclusie	40
7.1.1	Inhoudelijke nalevingslasten	40
7.1.2	Door bedrijven ervaren knelpunten	41
7.2	Algemene conclusies	42
Bijlage A	Wijzigingen in of van criteria	46

## Managementsamenvatting

Actal heeft KPMG de opdracht gegeven om de inhoudelijke nalevingslasten te onderzoeken die voortvloeien uit het Programma Duurzaam Inkopen van de overheid. Doel van het onderzoek is het verschaffen van een kwantitatieve raming van de inhoudelijke nalevingslasten, inzicht te verkrijgen in (de belangrijkste) knelpunten die door de bedrijven worden ervaren en eventuele oplossingsrichtingen om de lasten en de knelpunten te verminderen. Hierbij is door Actal voorgesteld om het onderzoek te beperken tot vier doelgroepen.

### Vraagstelling

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Met welke inhoudelijke verplichtingen uit het Programma Duurzaam Inkopen heeft de doelgroep te maken?
- 2 Wat is de omvang van de inhoudelijke nalevingslasten voor de doelgroep ten gevolge van het programma Duurzaam Inkopen van de overheid?
- 3 Wat zijn de belangrijkste knelpunten die door de doelgroepen ervaren worden?

## Conclusie en aanbevelingen

### Ad. 1 Inhoudelijke verplichtingen Programma Duurzaam Inkopen

Er is geen integrale nulmeting uitgevoerd van de inhoudelijke nalevingslasten van het programma duurzaam inkopen. KPMG heeft in overleg met Actal en VNO-NCW vier doelgroepen geselecteerd voor het onderzoek. Voor de selectie van deze doelgroepen is aangesloten bij de brede bedrijfssectorindeling zoals gehanteerd in het onderzoek naar de administratieve lasten van duurzaam inkopen (Vervoersbedrijven, Bouwsector, Handelsbedrijven en Zakelijke Dienstverlening). KPMG heeft in overleg met Actal en VNO-NCW per bedrijfsbrede sector één doelgroep geselecteerd, zodat elke bedrijfsbrede sector vertegenwoordigd is.

Om de vraag te beantwoorden met welke inhoudelijke verplichtingen de geselecteerde doelgroepen te maken hebben is geïnventariseerd welke productgroepen relevant zijn per doelgroep. Per productgroep is vervolgens bepaald welke criteriadocumenten relevant zijn. Onderstaande tabel is hiervan het resultaat:

Doelgroepkeuze	Relevante productgroepen	Relevante criteriadocumenten
Meubelsector	- Kantoormeubilair	- Kantoormeubilair
Utiliteitsbouw	- Kantoorgebouwen beheer en onderhoud - Kantoorgebouwen nieuwbouw - Kantoorgebouwen huur en aankoop - Kantoorgebouwen renovatie	- Kantoorgebouwen beheer en onderhoud - Kantoorgebouwen nieuwbouw - Kantoorgebouwen huur en aankoop - Kantoorgebouwen renovatie
Catering	- Catering	- Catering
Transport	- Transportdiensten	- Transportdiensten - Verhuisdiensten - Beveiliging

Tabel 2. Relevante productgroepen en criteriadocumenten per doelgroep

Vervolgens heeft KPMG per doelgroep de relevante criteriadocumenten bestudeerd en de inhoudelijke verplichtingen waarmee de doelgroepen te maken hebben geïnventariseerd. Hierbij is zowel naar de verplichte criteria (minimum eisen en contractbepalingen) als de gunningscriteria gekeken. De inventarisatie van de inhoudelijke verplichtingen heeft de basis gevormd voor expertpanels (per doelgroep) en (verdiepende) interviews, waarin de knelpunten zijn bepaald en de inhoudelijke nalevingslasten zijn geraamd.

### ***Ad 2. Inhoudelijke nalevingslasten Programma Duurzaam Inkopen***

Op basis van panelbijeenkomsten waarbij brancheverenigingen en bedrijven betrokken zijn en verdiepende interviews bij bedrijven is per doelgroep een raming gemaakt van de inhoudelijke nalevingslasten:

- **Catering:** De nalevingslasten zijn voor de doelgroep catering geraamd op circa EUR 34,5 miljoen per jaar.

Dit komt voornamelijk door de hogere inkoopprijs van biologische / duurzame producten. De biologische producten en/of producten met andere duurzaamheidskenmerken die cateraars betrekken van leveranciers zijn momenteel vaak wat duurder in prijs (niet (alleen) door het productieproces bij de leverancier, maar ook doordat leveranciers moeten kunnen aantonen dat producten biologisch en/of duurzaam zijn). Deze meerkosten worden doorbelast aan de bezoeker van het bedrijfsrestaurant.

- **Utiliteitsbouw:** De nalevingslasten zijn voor de doelgroep 'Utiliteitsbouw' geraamd op circa EUR 125 tot 375 miljoen per jaar.

Er is aangegeven dat de kosten voor het duurzaam onderhouden, renoveren, bouwen of verhuren voornamelijk zitten in het gebruik van andere (duurdere) materialen en toepassen van energiebesparings- en milieutechnieken. Hierdoor liggen de kosten van de duurzame bouw, verhuur of renovatie iets hoger dan regulier bouw/renovatie etc. Deze meerkosten reflecteren zich in een hogere prijs voor de klant. Daar staan voor de klant ook baten tegenover (lagere servicekosten, hoger rendement etc.).

- **Kantoormeubilair:** Op basis van de gehouden expertpanels en de verdiepende interviews is geconcludeerd dat er geen sprake is van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de eisen zoals opgenomen in het huidige criteriadocument voor kantoormeubilair.

Ook zonder de Nederlandse criteria voldoen bedrijven aan de eisen die daarin verwoord zijn, aangezien deze kwaliteitseisen door de EU reeds gesteld zijn. De daardoor veroorzaakte inhoudelijke nalevingslasten vallen buiten de scope van dit onderzoek. Wel leidt het criteriadocument tot administratieve lasten, maar ook die vallen buiten de scope van dit onderzoek.

- **Transportdiensten:** Op basis van de gehouden interviews is geconcludeerd dat er geen sprake is van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de eisen zoals opgenomen in het huidige criteriadocument voor transportdiensten.

De bedrijven hebben aan gegeven dat zij reeds voldoen aan de criteria, aangezien de private markt vaak even zware of zwaardere eisen stelt. Daarnaast beperken ondernemers vanuit bedrijfseconomische redenen het aantal kilometers en de uitstoot. Er zou daarom volgens de

bedrijven niets veranderen als er geen eisen meer werden gesteld vanuit het programma duurzaam inkopen. De inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van de EU-regelgeving (roetfilters) vallen buiten de scope van dit onderzoek.

### ***Ad 3. Belangrijkste knelpunten die door de doelgroepen ervaren worden***

Bedrijven ervaren diverse knelpunten. Een aantal is doelgroepspecifiek en een aantal knelpunten zijn in alle doelgroepen aangetroffen. De knelpunten die in alle doelgroepen zijn aangetroffen worden hieronder weergegeven:

#### *1 Geen goede communicatie over gewijzigde criteria*

Wanneer er een wijziging in de criteria heeft plaatsgevonden wordt hier naar de mening van de respondenten niet of nauwelijks over gecommuniceerd door de overheid, met als gevolg dat bedrijven niet weten dat er nieuwe en/of gewijzigde criteria zijn waar zij aan moeten voldoen. Anderzijds hanteren opdrachtgevers niet altijd de meest recente versie.

#### *2 Criteria moeilijk in te zetten als gunningscriteria*

De meetbaarheid en vergelijkbaarheid van duurzaamheid is lastig, waardoor het moeilijk is om als gunningscriterium te gebruiken. Ook ervaren inkopers duurzaamheid slechts als één van de belangrijke beleidsterreinen. Daarnaast kan bijvoorbeeld de stimulering van het MKB een belangrijk criterium zijn.

#### *3 Conflicterende (aanvullende) eisen*

In verschillende sectoren worden ondernemingen met conflicterende eisen geconfronteerd. Daarbij worden soms inhoudelijke eisen gesteld die conflicteren met de minimum duurzaamheidscriteria of het behalen van deze minimumeisen bemoeilijken. Een voorbeeld daarvan is de eis dat de te leveren bureaustoelen chromen poten moeten hebben, terwijl in aanbesteding staat dat geen chroom gebruikt mag worden in de coating. Een voorbeeld van (aanvullende) eisen die het halen van de minimumeisen bemoeilijken is het uitsluiten van bepaalde productsoorten (bijvoorbeeld brood of koffie), die een groot gedeelte van het volume bepalen en niet mogen worden meegenomen in het percentage biologische producten.

#### *4 Bewijsvoering belastend*

Ondernemers ervaren dat de bewijsvoering belastend en kostbaar is. Veel opdrachtgevers hanteren een eigen manier van uitvragen van bewijsmiddelen om aan te tonen dat bedrijven aan de gestelde criteria voldoen. Er bestaan verschillende formats voor bewijsvoering. Ook worden door veel inkopers bewijsmiddelen gevraagd aan *alle* indieners in plaats van gebruik te maken van eigen verklaringen en het alleen opvragen bij de winnende partij. Een deel van de inkopers heeft aangegeven aan elke partij te vragen alles aan te tonen en het niet eerlijk te vinden stukken pas na gunning op te vragen.

### *5 Mogelijkheid tot valse concurrentie*

Aanbestedende diensten van rijksoverheid en gemeenten gebruiken de duurzaamheidscriteria vaak in de aanbestedingen. Bij de respondenten leeft het beeld dat vaak niet wordt gecontroleerd of de bedrijven die de opdracht uitvoeren ook daadwerkelijk aan de criteria voldoen. Het gevolg is dat de goede (dure) bedrijven naar hun mening een concurrentienadeel hebben.

### *6 Voordeel grote bedrijven bij duurzaam inkopen*

De respondenten binnen drie doelgroepen (catering, utiliteitsbouw en kantoormeubilair) en de inkopers geven aan dat grote bedrijven vaak voordelen hebben ten aanzien van kleine bedrijven bij het voldoen aan duurzaamheidseisen omdat zij meer ervaring hebben met de criteria en certificering voor hen relatief goedkoper is dan voor kleine bedrijven. Duurzaam inkopen leidt daarmee tot toetredingsbeperkingen of – barrières voor kleine ondernemingen.

### *7 Alleen gericht op producten, niet op bedrijfsprocessen*

Bedrijven kunnen zich niet onderscheiden door duurzame processen. Alleen de duurzaamheid van de producten of diensten doet ter zake bij de huidige criteria. Naar de mening van ondernemingen hebben zij daardoor onvoldoende keuzevrijheid om zich hetzij via de producten, hetzij via het proces op duurzaamheid te richten. In een aantal sectoren is aangegeven dat naar de mening van de respondenten elk bedrijf reeds aan de criteria voldoet.

## **Algemene conclusies**

*Duurzaamheidscriteria leiden tot lagere innovatie dan mogelijk en hogere kosten door beperking in criteria en onvoorspelbaarheid over ontwikkelingen in de criteria en bijbehorende termijnen*

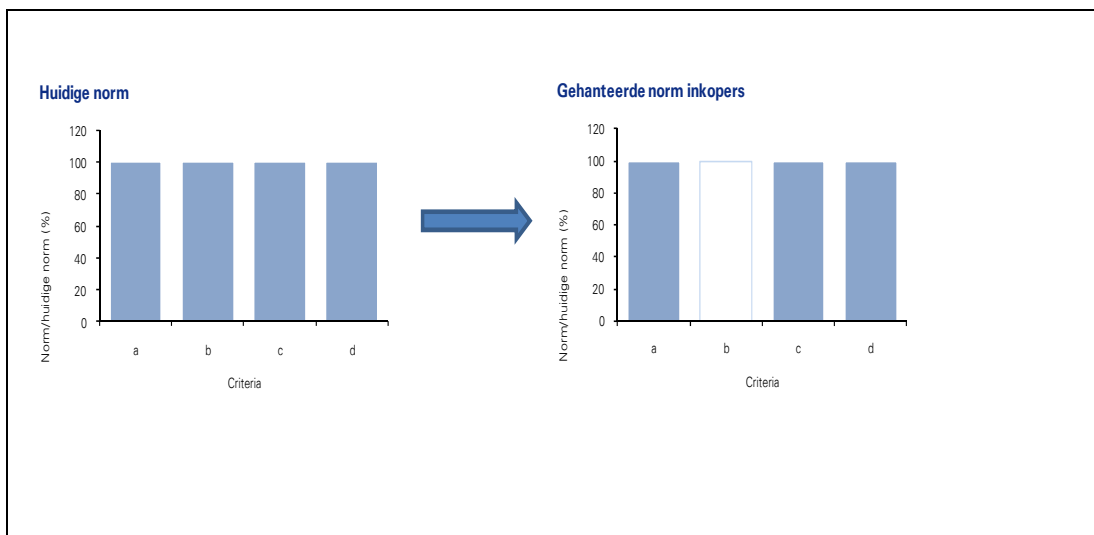
Op basis van het onderzoek concluderen wij dat het hanteren van de huidige duurzaamheidscriteria (zoals opgenomen in de criteriadocumenten) leidt tot inhoudelijke nalevingslasten en dat zij een minimumnorm vaststellen voor de duurzaamheid ten aanzien van de gemeten criteria.

Bij een aantal criteria is de minimumnorm niet strenger dan de bestaande regelgeving en praktijk. Daarmee dragen de criteria op dat punt niet bij aan duurzaamheid, wel aan hogere administratieve lasten. Hoewel die criteria niet tot extra inhoudelijke nalevingskosten leiden, leiden ze wel tot een (onnodige) toename van de administratieve lasten omdat aangetoond moet worden dat de onderneming voldoet aan eisen, waar hij toch al aan moest voldoen. Daar waar de minimumnorm boven wettelijke normen ligt, leidt het uiteraard wel tot grotere duurzaamheid (en veelal extra inhoudelijke nalevingskosten).

De huidige duurzaamheidscriteria geven bedrijven beperkt de mogelijkheid zich te onderscheiden ten aanzien van duurzaamheid en maken het voor bedrijven niet of beperkt voorspelbaar in welke richting zij moeten innoveren. Dit veroorzaakt een rem op innovatie en verhoogt de onzekerheid en kosten van bedrijven. In combinatie met de vorige conclusie dat een

deel van de criteria niet strenger is dan de huidige regelgeving, roept dit de vraag op of de duurzaamheidscriteria maximaal bijdragen aan het beleidsdoel van de overheid om duurzaamheid te vergroten. De inhoud en het gebruik van de criteria leiden tot lagere innovatie dan mogelijk richting duurzamere producten en productie en hogere kosten door onvoorspelbaarheid voor ondernemers. Hier liggen een aantal oorzaken aan ten grondslag:

- Ten eerste is aangegeven dat niet alle aspecten van duurzaamheid tot uiting komen in de criteria die momenteel gelden. De criteria beperken zich tot een beperkt aantal productcriteria. Bedrijven hebben aangegeven dat zij graag de vrijheid hebben zich ook of juist op de duurzaamheid van hun productieproces te richten. Bovendien worden producten die aan de definitie van duurzaamheid voldoen, maar waarvoor geen certificaat beschikbaar is defacto uitgesloten.
- Ten tweede zet het formuleren van de huidige duurzaamheidscriteria een rem op de innovatie van bedrijven. Bedrijven worden door de opzet van de (gunnings)criteria beperkt in hun mogelijkheden om zich te onderscheiden. Dit heeft te maken met de aard van de criteria, die voor een aantal sectoren betekenen dat ongeveer ieder bedrijf aan de gunningscriteria voldoet, dan wel dat geen enkel bedrijf meer dan de minimumnorm zal aanbieden. Daarnaast heeft dit te maken met de onvoorspelbaarheid die het programma duurzaam inkopen van de overheid met zich mee brengt. Deze onvoorspelbaarheid wordt veroorzaakt doordat verschillende inkopers op verschillende manieren met de criteria omgaan. Per aanbesteding kan het belang c.q. zwaarte van de toepassing van de criteria en welke criteria zijn opgenomen verschillen. Omdat niet alle inkopende overheden altijd het laatste document hanteren, is er zelfs op ieder moment tot op zekere hoogte sprake van verschillende criteria (in onderstaand figuur zichtbaar gemaakt met criterium b).

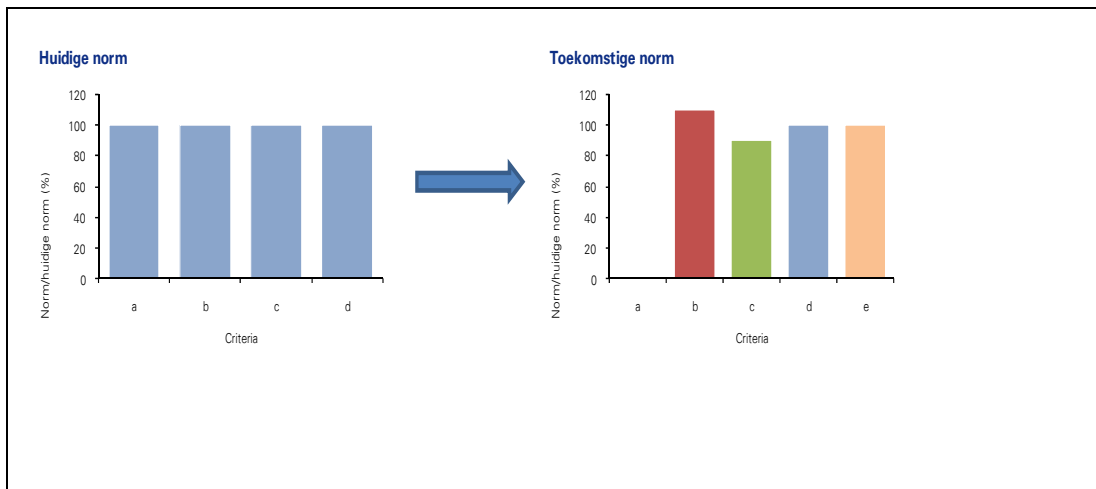


Figuur 2. Onvoorspelbaarheid gehanteerde norm inkopers

- Ten derde ontbreekt het aan een voor ondernemers zichtbare visie op duurzaamheid op langere termijn. Hierdoor kunnen bedrijven minder goed inspelen op toekomstige



ontwikkelingen, omdat zij niet (kunnen) weten wat over 5 of 10 jaar als duurzaam wordt gepercipieerd. De periodiek andere focus en het feit dat de criteria niet voorspelbaar in de tijd zijn, heeft een snelle(re) afschrijving van investeringen van bedrijven tot gevolg, dan wel zal er toe leiden dat bedrijven wachten met het investeren in duurzame productiemiddelen. In onderstaand figuur wordt dit geïllustreerd. Het is voor ondernemers niet duidelijk of een toekomstige norm zal leiden tot het vervallen van huidige criteria (criterium a in figuur), aanscherping van huidige criteria (criterium b in figuur), versoepeling van huidige criteria (criterium c in figuur) of aanvulling met nieuwe criteria (criterium e in figuur). Daarbij valt het op dat een criteriadocument regelmatig wordt gewijzigd. In een enkel geval werd het in enkele weken tijd zelfs tweemaal gewijzigd. Het zal duidelijk zijn dat dit voor ondernemers het risico van versnelde afschrijvingen en een sterk verminderde voorspelbaarheid met zich mee brengt.



Figuur 3. Onvoorspelbaarheid toekomstige norm

### *Duurzaamheidscriteria leiden tot inhoudelijke nalevingslasten*

Inkopers en ondernemingen geven aan dat duurzaam produceren duurder kan zijn. Inkopers geven aan dat de kosten 10-20% hoger zijn. Dit beeld is het meest eenduidig bij de catering. Duurzaam produceren is daar in veel gevallen duurder, bijvoorbeeld omdat gewassen een lagere opbrengst kennen of er meer ruimte nodig is om de dieren te houden. Maar ook bij de bouwsector geldt dit beeld, alhoewel een deel van de bouwers aangeeft dat duurzaam bouwen niet duurder hoeft te zijn. Bij kantoormeubelen en transportdiensten wordt echter aangegeven dat de Nederlandse criteria niet tot een kostenstijging leiden, omdat zij een formalisering zijn van eisen die in het kader van EU-richtlijnen ook al aan de producten worden gesteld of omdat zij reeds aan de verplichtingen voldoen vanwege de (zwaardere) eisen vanuit de private sector of vanuit 'corporate social responsibility'.

Inkopers geven daarnaast wel aan te verwachten dat het prijsverschil op veel markten in de loop der tijd gereduceerd zal zijn. Daar waar de kostenstijging (bijvoorbeeld bij dierenwelzijn) komt doordat alle producenten een hogere kostprijs zullen kennen, is dat overigens uiteraard minder te verwachten. Naast hogere kosten voor de aan te kopen producten, geven inkopers aan ook

voor de kosten van de eigen activiteiten in het kader van de aanbestedingen hogere kosten te hebben als gevolg van een groter tijdsbeslag.

Ten slotte leidt duurzaam inkopen tot een tendens tot verdere certificering van producten en bedrijven. De respondenten geven aan dat het eigenlijk niet doenlijk is een aanbesteding te winnen zonder certificaten: de inkopers lezen eventuele toelichtingen minder goed en kunnen deze ook niet altijd snappen. Het gevolg is een sterke druk tot certificering in de betrokken markten en dus tot kosten voor ondernemers. Voor grote ondernemingen zijn deze gemakkelijker te dragen dan voor kleine ondernemingen: het gevolg is een toename van toetredingsdrempels voor kleine ondernemingen.

# 1 Achtergrond en scope

## 1.1 Aanleiding

Duurzaam ondernemen is een thema dat de laatste jaren steeds nadrukkelijker op de agenda is gekomen. Steeds meer bedrijven willen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke en milieuproblemen die met de onderneming samenhangen. De Nederlandse overheid wil hierin graag het goede voorbeeld geven en concrete stappen zetten naar een duurzame samenleving. Ook wil zij bijdragen aan het vergroten van de markten voor duurzame producten. Om dit te bereiken is het programma Duurzaam Inkopen opgesteld dat overheden moet stimuleren om milieu- en sociale aspecten mee te nemen bij de inkoop van producten en diensten.

In juni 2009 heeft Actal op verzoek van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer geadviseerd over de gevolgen van duurzaam inkopen voor de administratieve lasten en interbestuurlijke lasten. Naar aanleiding daarvan heeft de minister een onderzoek laten uitvoeren naar de administratieve lasten van duurzaam inkopen. Naast de administratieve lasten die voortvloeien uit de informatieverplichtingen is er ook sprake van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de inhoudelijke verplichtingen van het voldoen aan de gestelde criteria uit het programma Duurzaam Inkopen.

Het ministerie van VROM heeft de inhoudelijke nalevingslasten van het programma duurzaam inkopen niet in beeld gebracht. Actal heeft KPMG de opdracht gegeven om deze inhoudelijke nalevingslasten te onderzoeken. Hierbij is door Actal voorgesteld om het onderzoek te beperken tot vier doelgroepen.

## 1.2 Doelstelling

Op basis van de probleemstelling is de doelstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

- Doel van het onderzoek is het verschaffen van een kwantitatieve raming van de inhoudelijke nalevingslasten voor de vier doelgroepen.
- Daarnaast is het doel om inzicht te verkrijgen in (de belangrijkste) knelpunten voor bedrijven (binnen de geselecteerde doelgroepen) voortvloeiend uit het programma duurzaam inkopen.

## 1.3 Vraagstelling

Voor het onderzoek hanteren wij de volgende vraagstelling:

Welke inhoudelijke nalevingslasten vloeien voort uit het programma duurzaam inkopen van de overheid voor de geselecteerde doelgroepen en wat is de omvang daarvan?

Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord (per doelgroep):

- Met welke inhoudelijke verplichtingen uit het programma duurzaam inkopen heeft de doelgroep te maken?
- Wat is de omvang van de inhoudelijke nalevingslasten voor de doelgroep ten gevolge van het programma Duurzaam Inkopen van de overheid?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten die door de doelgroepen ervaren worden?

## **1.4 Reikwijdte onderzoek**

- Het onderzoek is geen integrale nulmeting van de inhoudelijke nalevingslasten voortvloeiend uit het programma duurzaam inkopen. Het onderzoek beperkt zich tot de inhoudelijke nalevingslasten voor een selectie van doelgroepen (zie hoofdstuk 2) die te maken hebben met het programma Duurzaam Inkopen van de overheid.
- Het onderzoek richt zich op de belangrijkste knelpunten die inhoudelijke nalevingslasten veroorzaken en de bedrijfsvreemde kosten aangezien reductievoorstellen die hiervoor geformuleerd (kunnen) worden de meeste impact zullen hebben. Op basis van panelbijeenkomsten met vertegenwoordigers van bedrijven en branches zijn de voornaamste knelpunten van het programma duurzaam inkopen die inhoudelijke nalevingslasten veroorzaken geïdentificeerd en in verdiepend onderzoek verder onderzocht (zie hoofdstuk 2).
- Duurzaam inkopen van Rijksoverheid, provincies en gemeenten wordt meegenomen binnen dit onderzoek. Andere (semi)overheden (zoals scholen, ziekenhuizen etc.) vallen buiten de scope. In het onderzoek worden de door de overheid geformuleerde doelstellingen voor 2010 op het gebied van duurzaam inkopen als uitgangspunt genomen. Dit houdt in dat de Rijksoverheid bij 100 procent van haar inkopen duurzaamheid mee neemt; voor provincies en waterschappen is dit 50 procent, voor gemeenten 75 procent.
- We sluiten aan bij de definities van de handleiding voor het definiëren en meten van inhoudelijke nalevingslasten voor het bedrijfsleven, ‘Standaard Meetmodel Inhoudelijke Nalevingskosten’ (Regiegroep Regeldruk, november 2008).
- Er wordt gebruik gemaakt van input van derden die zo goed mogelijk is onderbouwd. Daar waar dat niet mogelijk was, wordt gewerkt met indicaties/aannames met een bepaalde bandbreedte.

## **1.5 Leeswijzer**

- De resultaten van het onderzoek worden hierna weergegeven. Hoofdstuk 2 beschrijft kort de context en de aanpak. De hoofdstukken die volgen bevatten een analyse per sector. In deze hoofdstukken zijn tevens de knelpunten weergegeven die door de betrokken bedrijven en brancheverenigingen zijn genoemd. De resultaten van de analyse voor de doelgroep ‘Catering’ staan weergegeven in hoofdstuk 3. Vervolgens worden de resultaten van de analyse voor de doelgroep ‘Utiliteitsbouw’ weergegeven in hoofdstuk 4. De analyse voor de doelgroep ‘Meubelsector’ is opgenomen in hoofdstuk 5.

De analyse voor de doelgroep 'Transportsector' is opgenomen in hoofdstuk 6. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 een 'overall' conclusie gegeven.

## 2 Aanpak

### 2.1 Context

Jaarlijks besteedt de overheid (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) meer dan 40 miljard euro aan de inkoop van goederen, werken en diensten. De rijksoverheid wil samen met de medeoverheden de markt voor duurzame producten en diensten stimuleren door te fungeren als 'launching customer' (het stimuleren door zelf duurzame producten/diensten in te kopen). Duurzaam Inkopen betekent dat naast prijs en kwaliteit ook rekening wordt gehouden met milieu- en sociale aspecten bij het inkopen.

Het voormalige ministerie van VROM heeft in overleg met ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen duurzaamheidscriteria vastgesteld. Deze criteria stellen eisen aan het product, de dienst en/of de leverancier die wil leveren en herbergen daarmee inhoudelijke verplichtingen die inhoudelijke nalevingslasten met zich meebrengen.

Op dit moment zijn duurzaamheidscriteria opgesteld voor 52 productgroepen die de overheid inkoop (doelstelling is om door het samenvoegen van een aantal productgroepen uiteindelijk op 45 uit te komen). Deze criteria zijn (per productgroep) opgenomen in de zogenaamde criteriadocumenten. Er kan onderscheid worden gemaakt in de volgende criteria:

- A. *Milieucriteria.* Bij milieucriteria gaat het om de effecten van het product, het productieproces en/of de dienstverlening op het milieu. Bijvoorbeeld eisen aan energie- of materiaalgebruik.
- B. *Sociale criteria.* De sociale criteria hebben betrekking op het omgaan van de leverancier met onderwerpen als mensenrechten, discriminatie en kinderarbeid. De sociale criteria zijn van toepassing op aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsgrens (EUR 125.000 rijksoverheid en EUR 193.000 decentrale overheden voor leveringen en diensten en EUR 4.845.000 voor werken)<sup>1</sup>.

Binnen de milieucriteria en sociale criteria wordt onderscheid gemaakt in:

- *Minimumeisen.* Het gaat hierbij om eisen waaraan moet worden voldaan om mee te kunnen doen in de aanbesteding. Kan een potentiële leverancier niet aan de minimumeisen voldoen, dan kan ook niet aan de overheid worden geleverd.
- *Gunningscriteria.* Aan gunningscriteria hoeft niet te worden voldaan om mee te mogen doen in een aanbestedingstraject. Wel krijgt de aanbieder een betere beoordeling van de offerte. Gunningscriteria zijn alleen van toepassing wanneer gebruik wordt gemaakt van 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI). Hierbij worden naast de prijs ook meer kwalitatieve criteria, zoals duurzaamheid, veiligheid en/of projectbeheersing meegewogen in de beoordeling.
- *Contractbepalingen.* Nadat de aanbestedende dienst een keuze heeft gemaakt uit de ingediende offertes, wordt de opdracht aan één van de leveranciers gegund en een contract opgemaakt. In het contract kunnen ook milieu of sociale criteria worden opgenomen.

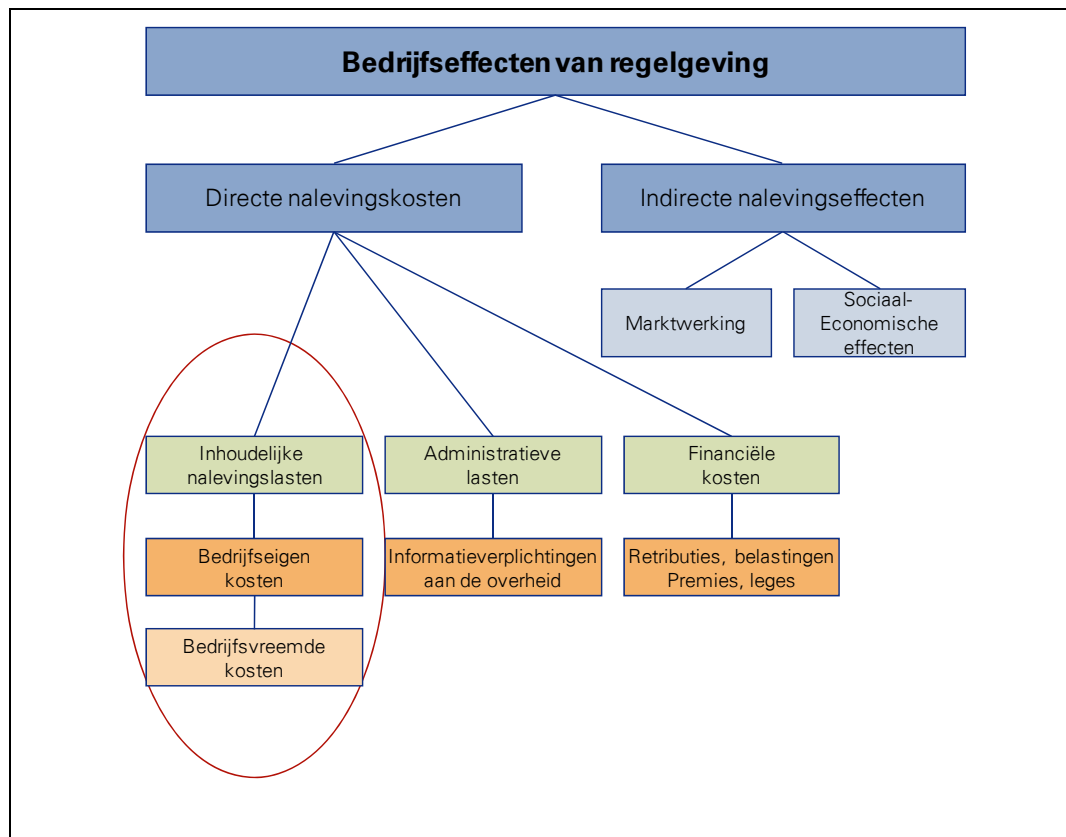
---

<sup>1</sup> Drempelbedragen 1-1-2010 tot 1-1-2012 (in Euro excl. BTW)

Alle sociale criteria zijn contractbepalingen, maar ook bij de milieucriteria zijn dergelijke bepalingen opgenomen.

Het ‘Standaard Meetmodel Inhoudelijke Nalevingskosten’ vormt het referentiekader voor het onderzoek

Om de inhoudelijke nalevingslasten in beeld te brengen is een goede beschrijving nodig wat er onder dit begrip wordt verstaan. Wij sluiten voor dit onderzoek aan bij de definities van de handleiding voor het definiëren en meten van inhoudelijke nalevingslasten voor het bedrijfsleven, ‘Standaard Meetmodel Inhoudelijke Nalevingskosten’ (Regiegroep Regeldruk, november 2008). Inhoudelijke nalevingslasten maken, naast de administratieve lasten, deel uit van de directe nalevingskosten waar het bedrijfsleven mee wordt geconfronteerd als gevolg van wettelijke verplichtingen. Daarnaast zijn er nog secundaire nalevingseffecten. In onderstaande figuur wordt de positionering van de inhoudelijke nalevingslasten weergegeven:



Figuur 1. Positionering nalevingskosten (Bron: Meten is weten II, Ministerie van Financiën en Economische Zaken)

Met betrekking tot de inhoudelijke nalevingslasten (in rood omcirkeld in bovenstaande figuur) zijn een aantal begrippen van belang. Deze begrippen worden hieronder omschreven:

- Inhoudelijke nalevingslasten voor het bedrijfsleven zijn de directe kosten van naleving van inhoudelijke verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving.
- Inhoudelijke verplichtingen zijn alle wettelijke verplichtingen van het bedrijfsleven om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van publieke doelen.
- Bedrijfseigen kosten wordt in de handleiding omschreven als alle kosten die het bedrijfsleven maakt op basis van wettelijke inhoudelijke verplichtingen, die ook bedrijfseigen zijn. Het wegnemen van dergelijke verinnerlijkte verplichtingen zal er naar verwachting niet toe leiden dat bedrijven hun bedrijfspraktijk daarop zullen aanpassen.
- Bedrijfsvreemde kosten worden omschreven als alle kosten die het bedrijfsleven maakt op basis van wettelijke inhoudelijke verplichtingen, die bedrijfsvreemd zijn. Het bedrijfsleven zal deze kosten naar verwachting niet meer maken indien de inhoudelijke verplichting (die eraan ten grondslag ligt) vervalt.

Het onderscheid tussen bedrijfseigen en bedrijfsvreemde kosten is relevant om te bepalen waar reductiemogelijkheden liggen die worden ‘gevoeld’ door het bedrijfsleven. KPMG heeft zich in het onderzoek dan ook gericht op het in kaart brengen van deze knelpunten.

## 2.2 Wat is onderzocht

In deze paragraaf wordt uiteengezet, wat is onderzocht om de deelvragen (zie hoofdstuk 1) te beantwoorden.

### *Selectie sectoren en doelgroepen*

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven is geen integrale nulmeting uitgevoerd van de inhoudelijke nalevingslasten van het programma duurzaam inkopen. KPMG heeft in overleg met Actal en VNO-NCW vier doelgroepen geselecteerd voor het onderzoek. Voor de selectie van deze doelgroepen is aangesloten bij de brede bedrijfssectorindeling zoals gehanteerd in het onderzoek naar de administratieve lasten van duurzaam inkopen (Vervoersbedrijven, Bouwsector, Handelsbedrijven en Zakelijke Dienstverlening). KPMG heeft in overleg met Actal en VNO-NCW per bedrijfsbrede sector één doelgroep geselecteerd, zodat elke bedrijfsbrede sector vertegenwoordigd is.



Dit heeft geleid tot de volgende selectie:

Bedrijfssector	Doelgroepkeuze
Handelsbedrijven	Meubelsector
Bouwsector	Utiliteitsbouw
Zakelijke dienstverlening	Catering
Vervoersbedrijven	Transport

Tabel 1. Selectie doelgroepen

### *Inhoudelijke verplichtingen Programma Duurzaam Inkopen*

Om de vraag te beantwoorden met welke inhoudelijke verplichtingen de geselecteerde doelgroepen te maken hebben is geïnventariseerd welke productgroepen relevant zijn per doelgroep. Per productgroep is vervolgens bepaald welke criteriadocumenten relevant zijn. Onderstaande tabel is hiervan het resultaat:

Doelgroepkeuze	Relevante productgroepen	Relevante criteriadocumenten
Meubelsector	- Kantoormeubilair	- Kantoormeubilair
Utiliteitsbouw	- Kantoorgebouwen beheer en onderhoud - Kantoorgebouwen nieuwbouw - Kantoorgebouwen huur en aankoop - Kantoorgebouwen renovatie	- Kantoorgebouwen beheer en onderhoud - Kantoorgebouwen nieuwbouw - Kantoorgebouwen huur en aankoop - Kantoorgebouwen renovatie
Catering	- Catering	- Catering
Transport	- Transportdiensten	- Transportdiensten - Verhuisdiensten - Beveiliging

Tabel 2. Relevante productgroepen en criteriadocumenten per doelgroep

Vervolgens heeft KPMG per doelgroep de relevante criteriadocumenten bestudeerd en de inhoudelijke verplichtingen waarmee de doelgroepen te maken hebben geïnventariseerd. Hierbij is zowel naar de verplichte criteria (minimum eisen en contractbepalingen) als de gunningscriteria gekeken. De inventarisatie van de inhoudelijke verplichtingen heeft de basis gevormd voor de expertpanels (per doelgroep), waarin de knelpunten zijn bepaald.

### *Knelpunten en inhoudelijke nalevingslasten Programma Duurzaam Inkopen*

In panelbijeenkomsten is verkend waar de knelpunten van duurzaam inkopen zitten. Zowel de relevante brancheverenigingen als bedrijven zijn betrokken bij de expertpanels. Tijdens de expertpanels is gelet op een heldere formulering van de knelpunten (waarbij het probleem wordt weergegeven en onderbouwd met concrete voorbeelden uit de praktijk). Daarnaast is een eerste indicatie van de omvang van de inhoudelijke nalevingslasten verkregen. De kernvraag die gehanteerd is tijdens de bijeenkomsten is:

*“wat zullen bedrijven niet meer of eventueel anders doen wanneer de verplichtingen zoals beschreven in de criteriadocumenten wordt ingetrokken (en wat besparen zij daarmee)”?*

Tevens is tijdens de panelbijeenkomsten aandacht geschonken aan het effect van een toenemende vraag naar duurzame goederen op de inhoudelijke nalevingslasten. Aan deelnemers is een opinie gevraagd over:

- De ontwikkelingen in vraag naar duurzame goederen (binnen publieke en private markt);
- De verwachte toename in vraag naar duurzame goederen in de komende jaren;
- Het effect hiervan op de inhoudelijke nalevingslasten in de tijd.

Naast de expertpanels zijn verdiepende interviews gehouden om nadere gegevens te verzamelen over de kosten die voortvloeien uit de inhoudelijke verplichtingen. Ook zijn een aantal inkopers geïnterviewd op rijks- provinciaal en gemeentelijk niveau om de uitkomsten van de expertpanels en verdiepende interviews te toetsen en na te gaan hoe inkopers de criteria ervaren.

## 3 Catering

### 3.1 Afbakening

De criteria zijn toepasbaar voor zowel contractcatering (waarvan de bekendste vorm bedrijfscatering is) als catering in eigen beheer. Voor contractcatering geldt dat een cateraar wordt gecontracteerd om de catering bij de overheidsorganisatie te verzorgen.

Contractcaterers verzorgen de restauratieve diensten bij bedrijven, overheid of instellingen. Deze markt is redelijk geconcentreerd: De 12 grootste bedrijven vertegenwoordigen 95% van de markt. Zij verzorgen ruim 2 miljoen maaltijden per dag. De verhouding tussen klanten binnen de private en publieke sector ligt volgens respondenten op circa 70% respectievelijk 30%<sup>2</sup>.

Bij dranken en voedselproducten zijn de belangrijkste duurzaamheidsaspecten:

- *Natuur, milieu en biodiversiteit*: is het product aantoonbaar geproduceerd met respect voor het behoud en duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen?
- *Milieu en klimaat*: hoeveel afstand moet het product afleggen voordat het de consument bereikt en via welk vervoermiddel? Hoeveel energie en water per producteenheid is nodig om het gewenste product te leveren of te koelen tijdens transport?
- *Dierenwelzijn*: is dierenwelzijn een punt van aandacht bij de productie van de levensmiddelen?
- *Sociale aspecten*: het gaat daarbij om eerlijke handel, mensenrechten en het bevorderen van de toepassing van internationale arbeidsnormen, zoals kinderarbeid en dwangarbeid.

De bovengenoemde duurzaamheidsaspecten zijn nog niet allemaal vertaald naar algemeen toepasbare en controleerbare richtlijnen of normen. Ook is niet eenduidig welke van de vele initiatieven voor het verduurzamen van de voedselproductie de meest duurzame is. In het criteriadocument wordt geconcludeerd dat veel criteria lastig meetbaar waren en dat sommige criteria te beperkend waren voor andere duurzame initiatieven. Daarom is er voor gekozen om voor de producten uit het assortiment geen separate criteria te formuleren. In het criteriadocument voor de productgroep 'Catering' staat aangegeven dat:

*"...in plaats daarvan enkele algemeen geldende en goed meetbare criteria zijn benoemd voor het totale assortiment, waarmee een stap wordt gezet in verduurzaming van het assortiment. Gekozen is voor een eis van minimum 40% biologische producten of producten met andere duurzaamheidskenmerken (gemeten op inkoopniveau in euro's)".*

---

<sup>2</sup> In het jaarverslag van Veneca 2009 wordt een verhouding van 79% respectievelijk 21% genoemd

### 3.2 Inhoudelijke verplichtingen

Criteriadocument: Catering	
<b>Minimale eisen</b>	
1	Vanaf 2010 bestaat elk jaar 40% van het assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume van dat jaar, aantoonbaar uit biologische producten en/of producten met één of meer andere duurzaamheidskenmerken.
<b>Gunningscriteria</b>	
1	Indien van het aan te bieden assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume, elk jaar meer dan 40% aantoonbaar bestaat uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd.
<b>Contractbepalingen</b>	
1	Opdrachtnemer stelt in samenspraak met opdrachtgever binnen een halfjaar na de ingangsdatum van het contract een communicatieplan op waarin hij beschrijft hoe de informatievoorziening over duurzame catering aan de eindgebruiker plaatsvindt en voert dit aantoonbaar uit. In dit plan besteedt de opdrachtnemer in ieder geval aandacht aan de volgende onderwerpen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De wijze waarop productinformatie wordt gecommuniceerd.</li> <li>• De wijze waarop over de doelstellingen rond duurzame catering wordt gecommuniceerd.</li> <li>• De wijze waarop opdrachtnemer producten promoot.</li> <li>• Verdeling van de taken tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.</li> </ul>
2	Opdrachtnemer stelt in samenspraak met opdrachtgever binnen een halfjaar na de ingangsdatum van het contract een plan op en voert dit aantoonbaar uit, om gedurende de contractperiode de milieubelasting te verminderen. In dit plan wordt in ieder geval aandacht besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermindering van de milieubelasting door energie-, watergebruik, verpakkingen, derving, afval, reinigingsmiddelen en vervoer.</li> <li>• Verdeling van de taken tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.</li> </ul>

Tabel 3. Inhoudelijke verplichtingen doelgroep 'Catering'

### 3.3 Raming inhoudelijke nalevingslasten 'Catering'

Op basis van de gehouden expertpanels en de verdiepende interviews is een raming gemaakt van de inhoudelijke nalevingslasten. De nalevingslasten zijn voor de doelgroep catering geraamd op circa EUR 34,5 miljoen per jaar.

Hieronder staan de 'componenten' genoemd die de kosten veroorzaken, voortvloeiend uit de eisen zoals opgenomen in het criteriadocument voor catering. In het kader is vervolgens per component een duiding en raming van de kosten gegeven.

#### A. Schrijven offertes en overleggen bewijsmiddelen

Respondenten hebben aangegeven dat de tijd die het kost om duurzaamheid te verwoorden in offertes en de kosten die moeten worden gemaakt om de bewijsmiddelen te overleggen, voortvloeit uit het programma Duurzaam Inkopen van de overheid.

### B. Minimale eisen: hogere inkoopprijs

De biologische en/of producten met andere duurzaamheidskenmerken die cateraars betrekken van leveranciers zijn momenteel vaak wat duurder in prijs (niet (alleen) door het productieproces bij de leverancier, maar doordat leveranciers moeten kunnen aantonen dat producten biologisch en/of duurzaam zijn). Ook de inkoopbonus staat onder druk, doordat met meerdere leveranciers contracten moeten worden gesloten. Daarnaast is er sprake van een groter percentage bederf. Voorgaande leidt tot een hogere inkoopprijs voor de cateraars.

### C. Gunningscriterium

Het gunningscriterium bestaat uit de stelling dat indien van het aan te bieden assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume, elk jaar meer dan 40% aantoonbaar bestaat uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd. Echter is aangegeven dat - vanwege het feit dat het voor cateraars momenteel moeilijk is om de eis van 40% te halen - het in de praktijk beperkt voorkomt dat een hoger percentage wordt aangeboden.

### D. Contractbepalingen

De contractbepalingen bestaan uit het opstellen (samen met de opdrachtgever) van een communicatieplan en een milieuplan. Het milieuplan dient in te gaan op hoe de cateraar gedurende de contractperiode de milieubelasting zal verminderen. Het communicatieplan moet beschrijven hoe de informatievoorziening over duurzame catering aan de eindgebruiker plaatsvindt. Het opstellen en uitvoeren van de twee plannen kost tijd.

- A. De cateraars hebben aangegeven dat zij bewijzen moeten overleggen om aan te tonen dat zij aan de criteria voldoen. Deze bewijsvoering bestaat bijvoorbeeld uit een eigen verklaring (waarin de inschrijver aangeeft te voldoen aan de criteria) en een onderbouwing van de verklaring met de berekeningswijze. Daarbij worden ook vaak de biologische c.q. duurzaamheidscertificaten (zoals EKO, Demeter, BIONatuurlijk, Soil Association keurmerken, Graskeurmerk, Vrije uitloop, CPE, Erkend streekproduct, Milieukeur, Marine Stewart Council, groene of gele kleur op de WNF-viswijzer etc.) van de producten opgevraagd. Het voldoen aan de (informatie) verplichtingen om de bewijsmiddelen te overleggen wordt als administratieve lasten gezien. De kosten die met deze verplichtingen zijn gemoeid zijn onderzocht en gekwantificeerd in het onderzoek 'Administratieve Lasten Duurzaam Inkopen', SIRA Consulting, 21 april 2010. Hierin opgenomen zijn tevens de kosten van het schrijven van de offertes, oriëntatie op de criteria en afstemming met de opdrachtgevers.
- B. Opdrachtgevers betalen de cateraar vaak voor het aanbieden van biologische/duurzame producten. Respondenten geven aan dat de hogere inkoopprijs, wordt verdisconteerd met de hiervoor genoemde inkomsten. De meerkosten worden doorbelast aan de bezoeker van het bedrijfsrestaurant. Respondenten hebben aangegeven dat door toepassen van de huidige criteria de consument momenteel circa 15% meer betaald voor de producten. Op basis van de expertpanels en interviews kunnen we concluderen dat de kosten om te voldoen aan de criteria zich reflecteren in de uiteindelijke verkoopprijs. De inhoudelijke nalevingslasten zijn daarom geraamd door het toepassen van de volgende formule:

*NK* minimale eisen per product = 1,15 Prijsregulier – Prijsregulier.

Om de inhoudelijke nalevingslasten voor de cateringsector als geheel te ramen wordt gebruik gemaakt van de omzetcijfers. De verwachting is dat wanneer de hogere (inkoop)kosten - ten gevolge van de minimale eisen - worden doorberekend naar de klant (in dit geval de ambtenaren die het bedrijfsrestaurant bezoeken), dit een omzet tot gevolg heeft die circa 15 procent hoger ligt. Deze 15 procent betreffen daarmee de inhoudelijke nalevingslasten voor de sector. Hieronder is een berekening weergegeven:

Omzet catering (x 1000)*			
	2008	2009	Gemiddeld
bedrijfs catering	€ 1.049.777	€ 999.959	€ 1.024.868
Verdeling bedrijfs catering			
	Bedrijfsleven	Overheid	
	79%	21%	
Omzet bij overheid			€ 215.222
<b>NK minimale eisen</b>	(0,15 x Omzet bij overheid)		<b>€ 32.283</b>
*Bron: Jaarverslag Veneca 2009			

De inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de minimale eisen zijn geraamd op circa **EUR 32,3 miljoen per jaar**. Deze worden zoals hiervoor is beschreven doorbelast aan de bezoeker van het bedrijfsrestaurant.

C. Het gunningscriterium bestaat uit de stelling dat indien van het aan te bieden assortiment, uitgedrukt in een percentage van het inkoopvolume, elk jaar meer dan 40% aantoonbaar bestaat uit biologische producten en/of producten met een of meer andere duurzaamheidskenmerken, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd. Als naar het uitgangspunt gekeken wordt dat een aanbod van 40% biologische/duurzame producten leidt tot een circa 15% hogere inkoopprijs, dan kan de aanname worden gedaan dat een stijging van de eis met 10% leidt tot een stijging van de kosten met 3,75%. **Elke stijging met 10% betekent** dan een stijging van de kosten met 0,0375 x Omzet bij de overheid. Uitgedrukt in geld betekent dit een stijging van **EUR 8,1 miljoen** onder de huidige omstandigheden. Echter is aangegeven dat - vanwege het feit dat het voor cateraars momenteel moeilijk is om de eis van 40% te halen - het niet in de praktijk beperkt voorkomt dat een hoger percentage wordt aangeboden.

D. De contractbepalingen bestaan uit het opstellen (samen met de opdrachtgever) van een communicatieplan en een milieuplan. Het opstellen van de twee plannen kost tijd. De kosten die voortvloeien uit de bepalingen kunnen dan ook middels het Standaard Kosten Model (SKM) weergegeven worden:

Bron	Verplichting	Handelingen	Rekeneenheid	Interne kosten		Externe kosten (per jaar)	P (uurtarief * tijd)	Frequentie	Aantal malen	Q	PxQ
				Uurtarief	Tijd (in uren)						
											<b>€ 2.240.000</b>
Criteria document Catering versie 1.3	Contractbepaling Milieuplan	Opstellen plan	Opdrachtnemer	80	16		€ 1.280	1	250	250	€ 320.000
		Uitvoeren plan	Opdrachtnemer	80	40		€ 3.200	1	250	250	€ 800.000
	Contractbepaling Communicatieplan	Opstellen plan	Opdrachtnemer	80	16		€ 1.280	1	250	250	€ 320.000
		Uitvoeren plan	Opdrachtnemer	80	40		€ 3.200	1	250	250	€ 800.000

Bij een contractduur van circa 2 jaar betekent dit kosten ter grootte van **EUR 2,2 miljoen** per jaar.

### 3.4 Ervaren knelpunten

*“Je moet als cateraar biologische en/of duurzame producten aanbieden, maar als ik producten van glastuinders opneem telt dat niet mee, omdat er geen certificaat voor bestaat. Juist deze producten kunnen als duurzaam worden gezien, omdat het productieproces van glastuinders zo is ingericht dat energie geproduceerd wordt in plaats van geconsumeerd...”*

*Een cateraar*

Tijdens het expertpanel en de verdiepende interviews, zijn door de deelnemende bedrijven een aantal knelpunten genoemd m.b.t. het programma duurzaam inkopen van de overheid. De knelpunten die zijn genoemd door betrokkenen binnen de doelgroep ‘catering’ staan in deze paragraaf weergegeven:

#### *Duurzaamheid voor catering alleen vertaald in eis biologische producten*

Voor catering is duurzaamheid voornamelijk vertaald in een minimumeis m.b.t. dranken en voedsel. Gekozen is voor een eis dat een bepaald percentage van het gehele assortiment uit biologische producten moet bestaan (of andere duurzaamheidskenmerken dient te bevatten). Het is nu dus alleen mogelijk om duurzaamheid te bewijzen per product (en niet van eigen processen). Andere initiatieven van cateraars op het gebied van duurzaamheid (zoals CO<sub>2</sub> reductie) worden op deze manier niet meegenomen in de gunning.

#### *Uitvoering aanbesteding conflicteert met doelstelling duurzaamheid*

De overheid wil met het Programma Duurzaam Inkopen duurzaamheid stimuleren. De overheid vervult hiertoe een rol als ‘launching customer’. De deelnemers staan volledig achter deze doelstelling, maar geven aan dat de prijs voor duurzame producten wordt opgedreven als er verschillende certificaten vereist worden. Daarnaast bestaat het risico dat bepaalde duurzame producten buiten de boot vallen, wegens het ontbreken van de vereiste certificaten. Zo kunnen bijvoorbeeld producten van glastuinders die hun proces zo hebben ingericht dat zij energie produceren in plaats van consumeren (en dus duurzaam produceren), wegens de afwezigheid van een keurmerk daarvoor, niet gebruikt worden om te voldoen aan de criteria.

#### *De huidige criteria leiden tot inkomstenderving*

Een aantal respondenten geeft aan dat de huidige criteria, waarbij minimaal 40 procent van het assortiment uit biologische producten moet bestaan tot inkomstenderving leidt. De bestaande leveranciers kunnen vaak niet de biologische producten leveren. Cateraars zijn daardoor genoodzaakt om contracten te sluiten met meer (ambachtelijke) leveranciers die biologische producten kunnen leveren. Omdat cateraars hun producten niet meer kunnen betrekken van één of twee (grote) leveranciers komt de inkoopbonus onder druk te staan. Daarnaast komt door het aanbieden van biologische producten de omzet onder druk te staan. Biologische producten zijn

vaak duurder. De consument is niet altijd bereid een hogere prijs te betalen voor de biologische producten. Tevens zijn de biologische producten minder lang houdbaar, het bederf is daardoor groter. Cateraars moeten meer inkopen voor eenzelfde omzet.

*Er is soms sprake van conflicterende (aanvullende) eisen*

Het voldoen aan de gestelde criteria wordt bemoeilijkt door de aanvullende eisen die vaak gesteld worden door de aanbestedende dienst. Zo wordt bijvoorbeeld vooraf bepaald tegen welke prijzen de aangeboden producten verkocht mogen worden. Dit maakt het moeilijk(er) de gevraagde 40% biologische producten te leveren. Ook eisen ten aanzien van de beschikbaarheid van bepaalde (seizoensgebonden) producten worden als knellend ervaren (bijvoorbeeld de eis dat er altijd aardbeien aangeboden moeten worden). Als laatste voorbeeld is het uitsluiten van bepaalde productsoorten genoemd. Bepaalde productsoorten zoals bijvoorbeeld brood of koffie – die een groot gedeelte van het volume bepalen – mogen dan niet worden meegenomen in het percentage biologische producten. Hierdoor is het erg lastig om aan de minimumeis te kunnen voldoen.

*Er is een wildgroei aan keurmerken aan het ontstaan*

Naast biologische producten kunnen ook producten met één of meer duurzaamheidskenmerken worden aangeboden om te voldoen aan de criteria. Cateraars moeten echter wel aantonen dat de producten hieraan voldoen. Hierdoor ontstaat de druk voor leveranciers om met keurmerken te komen, die het voor de leverancier mogelijk maken om dit aan te tonen.

*De mogelijkheid tot valse concurrentie wordt geboden*

Aanbestedende diensten van rijksoverheid en gemeenten gebruiken de duurzaamheidscriteria vaak in de aanbestedingen. Bij de respondenten leeft het beeld dat vaak niet wordt gecontroleerd of de bedrijven die de opdracht uitvoeren ook daadwerkelijk aan de criteria voldoen. Het gevolg is dat de goede (dure) bedrijven naar hun mening een concurrentienadeel hebben. Overigens geven inkopers aan bij Catering altijd de naleving te laten controleren.

*Er is sprake van een 'bewijslast'*

Cateraars moeten per locatie aantonen dat zij voldoen aan de eis dat minimaal 40 procent van het assortiment biologisch is. Dit vereist veel uitzoekwerk (aan de hand van verkooplijsten). Daarnaast moeten cateraars aan producenten vragen welke duurzaamheidskenmerken de producten hebben en dit richting overheid aantonen. Deze bewijslast wordt als belastend ervaren.

### **3.5 Algemene opmerkingen**

Naast de knelpunten zijn door de deelnemende bedrijven en brancheverenigingen ook een aantal opmerkingen van algemenere aard geplaatst tijdens het expertpanel en de verdiepende interviews. Deze opmerkingen van betrokkenen binnen de doelgroep 'catering' staan in deze paragraaf weergegeven:



*Kosten duurzame producten zijn voornamelijk voor de consument*

De criteria waaraan de cateraars moeten voldoen om in te kunnen schrijven op de aanbestedingen leiden veelal tot een hogere inkoopprijs voor de (biologische/duurzame) producten. Ook de vermindering van de inkoopbonus en de inkomstenderving zijn kostencomponenten die zijn genoemd. Daartegenover staan de subsidies voor duurzaam ondernemen waar bedrijven gebruik van kunnen maken en de bijdrage van de opdrachtgever. Cateraars geven aan de kostenposten kunnen leiden tot een hogere consumentenprijs. Er wordt getracht de marge op een gelijk niveau te houden. De kosten van het voldoen aan de criteria komen daarmee (grotendeels) voor rekening van de consument.

*Gevoel dat toeleveranciers (te) hoge prijzen hanteren*

Een aantal respondenten heeft aangegeven het gevoel te hebben dat de prijs van biologische c.q. duurzame producten bewust hoog wordt gehouden door (grote) leveranciers.

*Meerdere factoren beïnvloeden mate van derving*

Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven hebben respondenten aangegeven dat een bepaalde mate van derving een rol speelt. Echter is ook aangegeven dat derving afhankelijk is van een aantal factoren. Ten eerste geven respondenten aan dat er nog een slag gemaakt kan worden in het efficiënt inkopen. Naarmate er meer ervaring is opgedaan met het inkopen van biologische producten kan er efficiënter worden ingekocht, waardoor inkooprijzen verlaagd worden en bonussen gehandhaafd blijven. Daarnaast kan de omzetvermindering worden tegengegaan door maar één product aan te bieden zonder alternatief (dus bijvoorbeeld geen biologische zuivel én gewone zuivel aanbieden). Ook gewenning van de klant speelt een rol. Het koopgedrag van de consument zal bij introductie van biologische c.q. duurzame producten anders zijn dan wanneer de consument een jaar ervaring heeft met het aanbod van producten (en wellicht meer wil betalen voor de smaak van de aangeboden producten). Als laatste is aangegeven dat het percentage omzet per product wellicht verschuift, waardoor de totale omzet op een gelijk niveau blijft.

*Duurzaam is momenteel duurder*

Over het algemeen betekent het leveren van duurzame/biologische producten hogere kosten. Duurzaamheid hoeft echter niet altijd duurder te zijn, als de opdrachtgever zich onthoudt van eisen die de (kost)prijs opdrijven. Dergelijke eisen zijn bijvoorbeeld het eisen van verschillende certificaten en het willen hebben van bepaalde producten buiten het seizoen dat ze worden aangeboden. Door het assortiment meer 'basic' in te richten - door bijvoorbeeld te werken met seizoensgebonden producten (die alleen in dat seizoen worden aangeboden) - kunnen de extra kosten wel beperkt blijven.

*Ontwikkeling marktstructuur kan ongunstig zijn voor kleine(re) ondernemingen*

Respondenten geven aan dat alleen die producten voldoen, waarvoor een certificaat aanwezig is. Zij ervaren daarbij dat grotere bedrijven daarbij een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van kleinere bedrijven vanwege de kosten van certificering. De introductie van duurzaam inkopen kan dan ook leiden tot toetredingsdrempels en toetredingsbarrières voor kleine(re) ondernemingen.

*Actualisatie criteria te vroeg ingezet*

Begin 2010 is begonnen met het hanteren van de laatste versie van de geformuleerde criteria voor catering. Er is vanaf februari al begonnen met de actualisatie van de criteria, zonder dat voldoende ervaring is opgedaan met de huidige criteria. Daarnaast ontbreekt het aan een onderzoek naar knelpunten die de huidige criteria veroorzaken. Naar de mening van de respondenten is de actualisatie van de criteria dan ook te vroeg ingezet en had eerst een onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de knelpunten van de eerste criteria.

*Duurzaam inkopen is ook arbeidsintensief voor inkopers*

Inkopers geven desgevraagd aan dat het veel tijd kost om goede eisen en wensen te formuleren. Vooral de eerste keer dat een categorie wordt toegepast is dit het geval; daarna kost het minder werk. Ook het controleren op de naleving betekent een werklast voor zowel bedrijven als de opdrachtgever.

## 4 Utiliteitsbouw

### 4.1 Afbakening

De productgroep Nieuw te bouwen kantoorgebouwen omvat criteria voor het ontwerp en de realisatie van nieuwe kantoorgebouwen. Het gaat dan om gebouwen waarbij meer dan 55% van de gebruiksfunctie is bestemd voor kantoorfunctie. Het aandeel van de overheid in de totale utiliteitsbouw bedroeg in 2005 42% (TNO 2005). Het ontwerp en de realisatie van gebouwen kan deel uitmaken van een geïntegreerd contract waarin eventueel ook andere diensten zijn opgenomen. De criteria in dit document zijn ook op dit soort contracten (zoals DBOFM) van toepassing. De gebouwde omgeving heeft een belangrijk aandeel in de totale landelijke milieubelasting. Het energie- en materiaalgebruik voor (het bouwen en gebruiken van) gebouwen wordt geschat op 25% van het totale energie- en materiaalgebruik in Nederland. Door kantoorgebouwen in het vervolg op een duurzame wijze te realiseren (en dus in te kopen) wordt een significante milieuwinst behaald.

Bij de productgroep renovatie gaat het om bouwvergunningsplichtige ingrepen. Onder volledige renovatie wordt verstaan een vergunningsplichtige ingreep aan het gebouw waarbij meer dan 55% van de schil (gevels en dak) wordt vervangen of gewijzigd. Tevens moet er sprake zijn van een vervanging of vernieuwing van de gebouwgebonden installaties. Als de schil voor een kleiner percentage wordt vernieuwd of als de gebouwgebonden installaties gehandhaafd blijven, is er sprake van gedeeltelijke renovatie. Bij de productgroep Beheer en onderhoud van kantoorgebouwen gaat het om dagelijks beheer, waarbij langlopende contracten worden afgesloten of concrete leveringen en/of diensten worden aanbesteed. Er is geen vergunningsplicht.

### 4.2 Inhoudelijke verplichtingen

Criteria	Beheer/Onderhoud	Huur/Aankoop	Nieuwbouw	Renovatie
<b>Minimale eisen</b>				
1	Onderhoud op basis van conditiemeting	X		
2	Uitvoering Energiebesparende maatregelen opgesteld in Energiebesparingsplan.	X		
3	Dakbedekking moet voldoen aan warmteweerstand van tenminste Rc-waarde 4 m <sup>2</sup> K/W).	X		
4	Dakbedekking: vegetatiedak of geschikt gemaakt voor toekomstige zonne-energie technieken of afkoppeling hemelwaterafvoer (van riool).	X		
5	scheidingsconstructie zo uitvoeren dat de U-waarde kleiner of gelijk is aan 1,2 W/m <sup>2</sup> K.	X		
6	Bij aanpassing of veranging van het inbouwpakket, moet inbouwpakket eenvoudig kunnen verplaats of verwijderd.	X	X	
7	De inschrijver past bij veranging van de lampen energiezuinige lampen toe met een minimale lichtopbrengst van ten minste 50 lumen/Watt.	X	X	
8	Toepassing energiebesparing gerichte regelingen bij veranging armaturen (daglichtschakeling, aanwezigheidsdetectie).	X	X	

Criteria	Beheer/Onderhoud	Huur/Aankoop	Nieuwbouw	Renovatie
<b>Minimale eisen</b>				
9	Vervanging bestaande luchtbehandelingskast en toepassing gebalanceerd ventilatiesysteem met warmteterugwinning (WTW) (rendement van ten minste 70%).	X		
10	Vervangingverwarmingstoestel met een opwekkingsrendement van tenminste 0,95 (95%).	X		
11	Toepassing centrale koelinstallatie met een rendement voor moderne centrale koude-opwekking van tenminste 156%.	X		
12	Tweejaarlijkse beoordeling van prestatie van de klimaatinstallaties (verwarming, ventilatie en koeling) met behulp van het instrument 'Installatie Performance Scan'.	X		
13	Te leveren hout of hout verwerkt in te leveren (hout)producten, dient aantoonbaar duurzaam geproduceerd te zijn (Dutch Procurement Criteria for Timber)	X	X	X
14	Het aangeboden gebouw heeft een energielabel C of hoger (B of A/A+/A++).		X	
15	Ontwerp gebouw waarvan de milieu-index gebouw (MIG), berekend met GreenCalc+, minimaal gelijk is aan 200 of score per module berekend met GPR Gebouw versie 4.0, ten minste 7 bedraagt.		X	
16	Dusdanige renovatie dat de milieu-index gebouw (MIG), berekend met GreenCalc+, met ten minste 60 punten wordt verbeterd of minimaal gelijk wordt aan 200.			X
17	Inschrijver past bij de renovatie van het gebouw alle economisch haalbare maatregelen toe uit het bijgevoegde Energie Prestatie Advies (EPAMAatwerkadvies).			X
<b>Gunningscriteria</b>				
1	Hogere waardering indien hogere milieu-index-gebouw (MIG) of hogere score per module (GPR)		X	X
<b>Contractbepalingen</b>				
1	De opdrachtnemer levert bij afronding van het contract een overdrachtsdocument (technische beschrijving, aangepaste onderdelen, conditiemeting, onderhouds / bedieningsvoorschriften.	X		X
2	zorg voor het blijvend goed functioneren van de mechanische ventilatievoorzieningen (halfjaarlijkse controles en vervanging filters en jaarlijkse reiniging.	X		
3	Binnen 24 maanden na aanvang huurcontract uitvoering van alle stappen op energielabel te verbeteren		X	
4	oplevering instandhoudingsplan, waarin de te nemen onderhoudsmaatregelen gedurende de levensduur van het gebouw staan weergegeven.		X	
5	De opdrachtnemer registreert met behulp van metingen de belangrijkste energiestromen en rapporteert deze periodiek op inzichtelijke wijze aan de opdrachtgever.			X

Tabel 4. Inhoudelijke verplichtingen doelgroep 'Utiliteitsbouw'

### 4.3 Raming inhoudelijke nalevingslasten ‘Utiliteitsbouw’

Op basis van de gehouden expertpanels en de verdiepende interviews is een raming gemaakt van de inhoudelijke nalevingslasten. De nalevingslasten zijn voor de doelgroep ‘Utiliteitsbouw’ geraamd op circa EUR 125 tot 375 miljoen per jaar.

Hieronder staan de ‘componenten’ genoemd die de kosten veroorzaken, voortvloeiend uit de eisen zoals opgenomen in de criteriadocumenten voor de Utiliteitsbouw. In het kader is vervolgens per component een duiding en raming van de kosten gegeven.

#### A. Schrijven offertes en overleggen bewijsmiddelen

Respondenten hebben aangegeven dat de tijd die het kost om duurzaamheid te verwoorden in offertes en de kosten die moeten worden gemaakt om de bewijsmiddelen te overleggen, voortvloeit uit het programma Duurzaam Inkopen van de overheid.

#### B. Minimale eisen: duurder materialen en toepassing milieutechnieken

Er is aangegeven dat de kosten voor het duurzaam onderhouden, renoveren, bouwen of verhuren voornamelijk zitten in het gebruik van andere (duurdere) materialen en toepassen van energiebesparings- en milieutechnieken. Hierdoor liggen de kosten van de duurzame bouw, verhuur of renovatie iets hoger dan regulier bouw/renovatie etc. Deze meerkosten reflecteren zich in een hogere prijs voor de klant. Daar staan voor de klant ook baten tegenover (lagere servicekosten, hoger rendement etc.).

#### C. Contractbepalingen

De contractbepalingen bestaan uit het opstellen van een overdrachtsdocument en de zorg voor het blijvend goed functioneren van de mechanische ventilatievoorzieningen (beheer en onderhoud), het uitvoeren van stappen om het (niveau van) afgesproken energielabel te behalen (huur/aankoop), het opleveren van een instandhoudingsplan (nieuwbouw) en de registratie van de belangrijkste energiestromen (renovatie). Allen zijn activiteiten die noodzakelijk zijn om de afgesproken kwaliteit te leveren (i.v.m. garantiebepalingen).

A. De bouwbedrijven hebben aangegeven dat zij bewijzen moeten overleggen om aan te tonen dat zij aan de criteria voldoen. Deze bewijsvoering bestaat bijvoorbeeld uit een eigen verklaring (waarin de inschrijver aangeeft te voldoen aan de criteria) en een onderbouwing van de verklaring door te beschrijven hoe de inschrijver voldoet aan de minimumeisen (hierbij worden vaak ook de certificaten van de producten opgevraagd) en berekeningen. De kosten die met deze verplichtingen zijn gemoeid zijn onderzocht en gekwantificeerd in het onderzoek ‘Administratieve Lasten Duurzaam Inkopen’, SIRA Consulting, 21 april 2010. Hierin opgenomen zijn tevens de kosten van het schrijven van de offertes, oriëntatie op de criteria en afstemming met de opdrachtgevers.

B. Respondenten hebben aangegeven dat de kosten voor het duurzaam onderhouden, renoveren, bouwen of verhuren voornamelijk zitten in het gebruik van andere (duurdere) materialen. Als inschatting voor de omvang de kosten is een percentage van 5% tot 15% bovenop de aanschafwaarde van een regulier kantoorpand genoemd. Respondenten hebben aangegeven dat de meerkosten zich in een hogere prijs

voor de klant reflecteren.

Uitgaande van uitgaven door de overheid van EUR 2,5 miljard, betekent dit dat de kosten circa EUR 125 tot 375 miljoen per jaar bedragen.

Een deel van de respondenten geeft overigens aan dat duurzaam bouwen niet echt extra kosten zou hoeven te betekenen.

- C. De respondenten geven aan dat de contractbepalingen niet leiden tot extra kosten. De bepalingen zijn namelijk activiteiten die ook worden gedaan om de garantiebepalingen vorm te kunnen geven.

#### 4.4 Ervaren knelpunten

***“Een onderaannemer vroeg mij welke kraan hij moest selecteren om mee te kunnen blijven doen op opdrachten, waarop de duurzaamheidscriteria van toepassing zijn. Hij maakte zich zorgen of hij met deze kraan over 2 jaar nog volgens de criteria werkt als die zijn aangescherpt. Zo niet, dan zou dat een volledige afschrijving van de kraan binnen 2 jaar betekenen. Ik moest hem het antwoord schuldig blijven...”***

*Een grote aannemer*

Tijdens het expertpanel en de verdiepende interviews, zijn door de deelnemende bedrijven een aantal knelpunten genoemd m.b.t. het programma duurzaam inkopen van de overheid. De knelpunten die zijn genoemd door betrokkenen binnen de doelgroep ‘utiliteitsbouw’ staan in deze paragraaf weergegeven:

##### *Criteria stimuleren duurzaamheid niet*

De huidige criteria worden als deterministisch ervaren. De criteria bepalen het materiaalgebruik en de wijze waarop de materialen moeten worden toegepast. Daarnaast wordt voorgeschreven welke prestatie-instrumenten gebruikt moeten worden om de milieuprestaties van gebouwen / objecten te bepalen. Er zijn daardoor geen alternatieven mogelijk die net zo duurzaam of duurzamer zouden kunnen zijn. Het is nu alleen mogelijk om duurzaamheid te bewijzen van de gebruikte materialen en de toepassing daarvan, maar niet van eigen processen van bouwbedrijven. Initiatieven op het gebied van duurzaamheid bijvoorbeeld gebruik groene stroom, minder energieverbruik, CO<sub>2</sub> reductie et cetera, worden op deze manier niet meegenomen in de gunning. De criteria stimuleren daardoor de innovatie in duurzaamheid beperkter dan mogelijk.

##### *De mogelijkheid tot valse concurrentie wordt geboden*

Aanbestedende diensten van rijksoverheid en gemeenten gebruiken de duurzaamheidscriteria vaak in de aanbestedingen. Respondenten geven echter aan dat zij het beeld hebben dat er niet wordt gecontroleerd of de bedrijven die de opdracht uitvoeren ook daadwerkelijk aan de criteria

voldoen. Het gevolg is dat de goede (dure) bedrijven naar hun mening een concurrentienadeel hebben.

*Er is geen visie op duurzaamheid.*

Duurzaamheid is nu vertaald in eisen met betrekking tot het gebruik van bepaalde duurzame materialen en toepassing van energie(besparings)- en klimaatbeheersingstechnieken. Het knelpunt dat bouwbedrijven ervaren is dat er geen visie op duurzaamheid is neergezet (waar wil de overheid over 5 jaar staan met duurzaamheid), waarmee bedrijven kunnen voorspellen welke kant het opgaat met de eventuele aanscherping van de criteria in de toekomst en waarop zij dus desgewenst kunnen inspelen. Momenteel is er naar hun mening sprake van ad hoc actualisering van de criteria, waar bedrijven aan moeten voldoen. Daarnaast gaan de criteria uit van gescheiden budgetten die geen recht doen aan een duurzame integrale oplossing (getuige ook aparte criteria voor nieuwbouw, onderhoud, transport etc.).

*Er is geen uniformiteit in de markt.*

De overheid acht het wenselijk om voor Duurzaam Inkopen prestatiegerichte eisen te stellen waarmee gebouwen vergeleken kunnen worden op een duurzaamheidsprestatie. Echter ervaren bouwbedrijven dat iedere opdrachtgever gebruik maakt van een eigen instrument. Zo gebruikt Prorail bij GWW-opdrachten bijvoorbeeld een eigen CO<sub>2</sub>-ladder en gemeenten 'Dubocalc' om milieuprestaties te bepalen. De verschillende instrumenten bepalen de milieuprestatie net op een andere manier (met 'Greencalc' worden naar de mening van de respondenten bepaalde dingen gewogen die niet duurzaam zijn, maar wel voor hoge score zorgen). Er is geen uniformiteit in de markt wat bepalingsmethoden betreft.

*De professionaliteit van het opdrachtgeverschap is beperkt.*

Het gevoel heerst dat opdrachtgevers zelf worstelen met het opnemen van criteria in de aanbesteding en dit als last ervaren. Dit geldt voor opdrachtgevers op rijksniveau, maar wordt nog sterker waargenomen bij de lagere overheden. De worsteling vertaalt zich in de moeite die aanbestedende diensten hebben om vragen omtrent de duurzaamheidscriteria te beantwoorden. Daarnaast weten opdrachtgevers vaak niet welke objecten zij in beheer hebben. Ook worden vaak aspecten als transport buiten beschouwing gelaten. Bij aanbestedingen wordt niet altijd de meest recente versie van de criteriadocumenten gebruikt.

*Bewijsvoering wordt als belastend ervaren.*

Elke opdrachtgever heeft een eigen manier van uitvragen van bewijsmiddelen dat bedrijven aan de gestelde criteria voldoen. Er bestaan verschillende formats voor bewijsvoering.

*Er wordt niet goed gecommuniceerd over gewijzigde criteria.*

Wanneer er een wijziging in de criteria heeft plaatsgevonden wordt hier naar de mening van de respondenten niet of nauwelijks over gecommuniceerd door de overheid met als gevolg dat bedrijven niet weten dat er nieuwe en/of gewijzigde criteria zijn waar zij aan moeten voldoen.

## 4.5 Algemene opmerkingen

Naast de knelpunten zijn door de deelnemende bedrijven en brancheverenigingen ook een aantal opmerkingen van algemenere aard geplaatst tijdens het expertpanel en de verdiepende interviews. Deze opmerkingen van betrokkenen binnen de doelgroep ‘utiliteitsbouw’ staan in deze paragraaf weergegeven:

*Toepassing criteria leidt niet tot significant hogere werkdruk.*

De lasten bij bouwbedrijven is als gevolg van toepassing van de duurzaamheidscriteria niet substantieel toegenomen. (Grote) bouwbedrijven doen vandaag de dag al zo veel aan duurzaamheid, dat het programma duurzaam inkopen van de overheid daar niet veel bovenop doet. (Grote) bedrijven voldoen al aan veel criteria die zijn opgenomen in de criteriadocumenten. De private markt stelt bijvoorbeeld reeds hogere eisen en daarnaast voldoen bouwbedrijven al aan een aantal criteria, zoals het gebouwlabele en het EnergiePrestatieCoëfficiënt (EPC), omdat de eisen niet hoger zijn dan de wettelijke eisen (in bijvoorbeeld het Bouwbesluit). De criteria die nu zijn opgenomen worden dan ook als weinig ambitieus gezien door de bouwbedrijven.

*Er is sprake van effecten in de tijd.*

De inschatting is dat de vraag naar duurzaamheid zal toenemen. Duurzaamheid hoeft niet altijd duurder te zijn en sommige producten zullen – naarmate de vraag en het aanbod toenemen wellicht wat in prijs zakken. Echter zullen bepaalde producten die als duurzaam gezien worden (zoals bijvoorbeeld led lampen) nu eenmaal een hogere (inkoop)prijs hebben dan reguliere producten. Daarnaast is de inschatting dat in de toekomst meer gekeken zal worden naar ‘past performance’ van bedrijven. Het effect zal zijn dat de goede bedrijven beter worden en de slechte bedrijven uit de markt worden gedreven.

*Duurzaamheid dient niet opgelegd, maar gestimuleerd te worden.*

Het stimuleren van de branche om duurzaamheid te bevorderen is beter dan het opleggen van criteria. Het stimuleren van de branche kan naar de mening van de respondenten beter door een bonus/malus te introduceren. Momenteel wordt de branche alleen met eisen en een malus geconfronteerd (de bonus blijft achterwege).

*Het opdrachtgeverschap is nog erg traditioneel.*

Opdrachtgevers kijken nu nog voornamelijk naar prijs. Met gunnen op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) en niet alleen op prijs, kunnen inschrijvers worden uitgedaagd om een onderscheidende aanbieding te doen met een hoog duurzaamheidsgehalte. Hierbij moet inschrijvers de ruimte worden gelaten om duurzaamheid te bevorderen.



## 5 Kantoormeubilair

### 5.1 Afbakening

Deze productgroep heeft betrekking op alle Kantoormeubilair dat een organisatie kan inkopen, zoals bureaus, stoelen (bureaustoelen, kantinestoelen, vergaderstoelen), tafels, banken, kasten, werkbladen en magazijnstellingen. Schoolmeubilair valt buiten deze productgroep. De criteria van deze productgroep zijn daarnaast niet van toepassing op de inkoop van tweedehands kantoormeubilair.

### 5.2 Inhoudelijke verplichtingen

Criteriadocument: Kantoormeubilair	
Minimale eisen	
1	De te leveren meubelen hebben bij dagelijks gebruik in een kantooromgeving een levensduur van ten minste 5 jaar, gerekend vanaf de datum van aflevering.
2	Vervangende onderdelen moeten tot 10 jaar na datum van aflevering van het meubel kunnen worden nageleverd. Onder "onderdelen" worden alle componenten van het meubel verstaan: van werkblad en zitting tot schamieren, wieltjes, et cetera.
3	Het in het meubilair toegepaste plaatmateriaal voldoet aan formaldehydeklasse E1, bepaald volgens EN 120, EN 717-1 of EN 717-2.
4	In het meubilair gebruikt textiel: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bevat geen gechloreerde kunstvezels</li> <li>- bevat geen gehalogeneerde brandvertragers, behalve wanneer toepassing van een of meer van dergelijke stoffen op grond van wettelijke regelingen is voorgeschreven;</li> <li>- bevat geen benzidine analoge kleurstoffen;</li> <li>- bevat in de pigmenten en kleurstoffen of specifieke textielvezels geen overschrijdingen van de volgende concentraties zware metalen:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- antimoon: 300 mg/kg (polyester) en 50/250 mg/kg (kleurstof/pigment);</li> <li>- arseen: 50 mg/kg (kleurstof/pigment);</li> <li>- chroom totaal: 100 mg/kg (kleurstof/pigment);</li> <li>- koper: 250 mg/kg (kleurstof);</li> <li>- nikkel: 200 mg/kg (kleurstof);</li> <li>- tin: 250 mg/kg (kleurstof);</li> <li>- zink: 1.000 mg/kg elastane en 1.500/1.000 mg/kg (kleurstof/pigment).</li> </ul> </li> </ul>
5	De in/op het meubel gebruikte coating voldoet aan de grenswaarden voor emissie van antimonium, arseen, barium, cadmium, chroom, lood, kwik en selenium zoals vermeld in EN 71-3.
6	Materialen moeten met behulp van huis-, tuin- en keukengereedschap van de andere materialen in het meubel (exclusief oppervlaktebehandeling) zijn te scheiden. Deze eis geldt niet voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>- composieten of samengestelde panelen.</li> <li>- onderdelen, zoals een gasveer, besturingkast of elektromotor waarvan de fabrikant voorschrijft dat deze alleen mogen worden gedemonteerd door gekwalificeerd personeel.</li> </ul>

Criteriadocument: Kantoormeubilair	
Gunningscriteria	
1	Naarmate een groter percentage van het te leveren meubilair, gemeten in omzetwaarde, vergezeld gaat van een samenstellingsetiket, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd. Onder omzetwaarde wordt verstaan de in de overeenkomst vastgelegde prijs vermenigvuldigd met de afname van de aanbestedende dienst. Het etiket bevat de opsomming van alle in het meubel gebruikte materialen en het gewicht van die materialen. Dit gewicht is uitgedrukt in een percentage van het totaalgewicht van het meubel, in afdalende volgorde en minimaal optellend tot 95% van het totaalgewicht van het meubel. Hierbij wordt voor de verschillende materiaalsoorten de aanvullende woordenlijst 'Deel A: Materialen van de EU-CPV-lijst' gebruikt, zoals vermeld in EG-Verordening nr. 2195/2002 en de bijbehorende bijlagen. Voor zover deze lijst niet toereikend is kan de inschrijver van deze terminologie afwijken. Waar componenten bestaan uit een mengsel van meerdere materialen worden de twee meest aanwezige materialen benoemd.

Tabel 5. Inhoudelijke verplichtingen doelgroep 'Kantoormeubilair'

### 5.3 Raming inhoudelijke nalevingslasten 'Kantoormeubilair'

Op basis van de gehouden expertpanels en de verdiepende interviews is geconcludeerd dat er geen sprake is van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de eisen zoals opgenomen in het huidige criteriadocument voor kantoormeubilair.

Hieronder staan de 'componenten' genoemd die de kosten veroorzaken, voortvloeiend uit de eisen zoals opgenomen in het criteriadocument voor kantoormeubilair. In het kader is vervolgens per component een duiding en raming van de kosten gegeven.

#### A. Schrijven offertes en overleggen bewijsmiddelen

Respondenten hebben aangegeven dat het overleggen van de bewijsmiddelen het meest belastend is. Vooral wanneer uitgebreide beschrijvingen moeten worden opgesteld, omdat de certificaten voor de inkoper niet afdoende is.

#### B. Minimale eisen: geen inhoudelijke nalevingslasten ten gevolge van criteria

De branche geeft aan dat zij al voor de introductie van de duurzaamheidscriteria van agentschap NL voldeden aan de geformuleerde eisen. Het voldoen aan de criteria op zich is niet duurder dan de kwaliteit die je normaal gesproken al zou (moeten) leveren in verband met Europese eisen. Als je in Nederland produceert voldoe je dus volledig aan de eisen, maar moet een bedrijf als gevolg van de criteria wel de certificering/testen nog hebben. Er is daarmee geen sprake van inhoudelijke nalevingskosten ten gevolge van de duurzaamheidscriteria. De inhoudelijke nalevingslasten voor de doelgroep 'Kantoormeubilair' worden veroorzaakt door Europese regelgeving.

- A. Respondenten hebben aangegeven dat het de tijd die het kost om duurzaamheid te verwoorden in offertes en de kosten die moeten worden gemaakt om de bewijsmiddelen te overleggen, voortvloeit uit het programma Duurzaam Inkopen van de overheid. Vooral de uitgebreide beschrijvingen en testrapporten zijn hierbij belastend. De kosten die met deze verplichtingen zijn gemoeid zijn onderzocht en gekwantificeerd in het onderzoek 'Administratieve Lasten Duurzaam Inkopen', SIRA Consulting, 21 april 2010. Hierin opgenomen zijn tevens de kosten van het schrijven van de offertes, oriëntatie op de criteria en afstemming met de opdrachtgevers.
- B. Er is geen sprake van inhoudelijke nalevingskosten ten gevolge van de duurzaamheidscriteria. De respondenten hebben aangegeven dat zij ook zonder de Nederlandse criteria voldoen aan de eisen die daarin verwoord zijn, aangezien deze kwaliteitseisen door de EU reeds gesteld zijn. De inhoudelijke nalevingslasten voor de doelgroep 'Kantoormeubilair' worden veroorzaakt door Europese regelgeving (raming van de omvang van de inhoudelijke lasten van Europese regelgeving valt echter buiten de scope van het onderzoek).

## 5.4 Ervaren knelpunten

***“Het komt voor dat opdrachtgevers na de gunning concrete eisen stellen die tegenstrijdig zijn aan de criteria. Zo is er wel eens gevraagd om bureaustoelen met chromen poten, terwijl in de aanbesteding stond dat er geen chroom in de coating gebruikt mag worden...”***

*Een aanbieder van kantoormeubelen*

Tijdens het expertpanel en de verdiepende interviews, zijn door de deelnemende bedrijven een aantal knelpunten genoemd m.b.t. het programma duurzaam inkopen van de overheid. De knelpunten die zijn genoemd door betrokkenen binnen de doelgroep 'kantoormeubilair' staan in deze paragraaf weergegeven:

### *Geen marktconforme certificaten.*

Aanbieders van kantoormeubilair dienen aan te tonen dat zij aan de gestelde duurzaamheidscriteria (zoals opgenomen in de criteriadocumenten van AgentschapNL) voldoen. Omdat er geen marktconforme certificaten zijn die dit bewijs leveren, zijn de bedrijven genoodzaakt tot het opstellen van uitgebreide beschrijvingen. Dit kost erg veel tijd en de vraag is of deze beschrijvingen überhaupt gelezen/begrepen worden door de inkopers bij de overheid. Een voorbeeld is de minimale eis dat het in het meubilair toegepaste plaatmateriaal voldoet aan formaldehydeklasse E1. De leverancier geeft een E1 certificaat af, maar de inkopers vragen daarnaast nog om het testrapport (formaldehyde rapport). In de criteriadocumenten van AgentschapNL staat ook aangegeven dat inkopers daar om moeten vragen. Respondenten geven dan ook aan dat deze testrapporten in de meeste gevallen meegeleverd moeten worden. De kosten voor deze testen worden veelal niet door de aanbieders van kantoormeubilair gemaakt, maar door hun leveranciers. Respondenten hebben aangegeven dat deze testen kostbaar zijn.

*Per verfsoort moet een test uitgevoerd worden.*

De in/op het meubel gebruikte coating voldoet aan de grenswaarden voor emissie van antimonium, arseen, barium, cadmium, chroom, lood, kwik en selenium zoals vermeld in EN 71-3. Ook bij deze eis geldt dat naast de eigen verklaring van de inschrijver, tevens een beschrijving/specificatie van de fabrikant van het product moet worden toegevoegd, waaruit blijkt dat aan deze minimumeis wordt voldaan. Daarbovenop moet nog een testrapport worden geleverd. De test moet per verfsoort uitgevoerd worden. Dit is duur en vooral bij buitenlandse leveranciers lastig. De bedrijven geven aan dat de kosten circa EUR. 150.000 bedragen om de test te laten uitvoeren. Overigens is er in het kader van de aanbesteding meestal sprake van één à twee verfsoorten. Over het meeleveren van deze rapporten verschillen de respondenten van mening. De meeste respondenten geven aan dat deze rapporten niet zo vaak voorkomen. Andere respondenten geven aan dat zij dit vaak moeten leveren. Inkopers geven desgevraagd aan inderdaad testrapporten van verf op te vragen. De kosten die bedrijven hebben om te voldoen aan de vraag om testrapporten vanuit de aanbestedende dienst zijn administratieve lasten (er wordt daarom verondersteld dat deze kosten zijn meegenomen in het onderzoek naar de administratieve lasten van het programma duurzaam inkopen).

*Cradle to Cradle keurmerk slechts aan één partij toegekend.*

Het Cradle to Cradle concept is een nieuwe kijk op duurzaam ontwerpen. Producten en productiesystemen worden zodanig ontworpen dat ze een nuttige functie vervullen, ook na afloop van het gebruik. Een dergelijke benadering daagt uit tot creativiteit en innovatie en het kabinet wil het dan ook betrekken bij de uitwerking van duurzame ontwikkeling. Via Duurzaam Inkopen wil de overheid ontwikkelingen die toewerken naar deze duurzame kringloopsamenleving stimuleren. In deze productgroep is dat bijvoorbeeld terug te vinden in de criteria waarin hergebruik wordt gefaciliteerd. Een aantal respondenten heeft aangegeven het niet wenselijk te vinden dat Cradle to Cradle in het voorwoord van de criteriadocumenten is opgenomen. Dat concept is gelieerd aan een private onderneming en er lijkt door opname in het voorwoord, reclame voor gemaakt te worden. Respondenten ervaren daarnaast dat de criteria voor Cradle to Cradle niet transparant zijn (het is geen duidelijke afvinklijst waarmee een bedrijf kan inzien of zijn product wel of niet voldoet). Een ander probleem dat aanbieders van kantoormeubilair ervaren is dat het Cradle to Cradle keurmerk op dit moment in Nederland slechts aan één partij per productgroep wordt toegekend en hoge certificeringskosten kent. Bedrijven die wel voldoen aan de criteria van Cradle to Cradle (zonder dat zij gecertificeerd zijn) kunnen dit beschrijven ten behoeve van een goede score tijdens een aanbesteding. Desalniettemin levert een dergelijke beschrijving minder punten op bij een aanbesteding dan het keurmerk.

*De mogelijkheid tot valse concurrentie wordt geboden.*

Aanbestedende diensten van rijksoverheid en gemeenten gebruiken de duurzaamheidscriteria vaak in de aanbestedingen. Respondenten geven echter aan dat naar hun mening niet wordt gecontroleerd of de bedrijven die de opdracht uitvoeren ook daadwerkelijk aan de criteria voldoen. Het gevolg is dat de goede (dure) bedrijven een concurrentienadeel hebben.

*Minimale eis vervangende onderdelen is lastig.*

De criteria bevat een minimale eis dat de vervangende onderdelen tot 10 jaar na de afleveringsdatum moeten kunnen worden nageleverd. Dit is vooral moeilijk bij gedecoreerde bureaubladen. In het bestek staat dat dit tevens geldt voor kleur/decor. Dat is ondoenlijk voor de branche. Daarnaast bestaat de vraag of een opdrachtgever na een dergelijke tijdsperiode daar überhaupt om zal vragen, vanwege sterk verouderde designs. De doelgroep verwacht dan ook dat deze vraag niet of nauwelijks voor zal komen. Indien de vraag zich toch zou voordoen kan dit kosten opleveren voor een ondernemer. Indien een opdrachtgever een bladkleur nageleverd wil krijgen nadat deze kleur uit collectie is genomen geldt namelijk een minimale afname van het basismateriaal met een orderwaarde van circa EUR 20.000,- (afhankelijk van de leverancier).

*Duurzaamheid van het proces wordt niet meegewogen.*

De ondernemers geven aan het als een gemis te ervaren dat de duurzaamheid van het productieproces volledig buiten beschouwing blijft, omdat de criteria zich volledig richten op de duurzaamheid van het product. Daardoor kunnen de ondernemingen zich zeer beperkt onderscheiden.

*Er kan sprake zijn van tegenstrijdige eisen.*

Vaak worden er na gunning concrete eisen gesteld die tegenstrijdig kunnen zijn met de criteria die bij de aanbesteding zijn gehanteerd. Een voorbeeld daarvan is de eis dat de te leveren bureaustoelen chromen poten moeten hebben, terwijl in aanbesteding staat dat geen chroom gebruikt mag worden in de coating.

*Er is sprake van een uitsluiting van keurmerken.*

Het komt voor dat gemeenten contracten uitsluiten waarin producten worden aangeboden waarin hout verwerkt is dat niet het FSC keurmerk heeft. Alternatieven zijn dan niet mogelijk, terwijl de houtkeurmerken waar het om gaat ook als duurzaam gezien kunnen worden (bijvoorbeeld PEFC).

## 5.5 Algemene opmerkingen

Naast de knelpunten zijn door de deelnemende bedrijven en brancheverenigingen ook een aantal opmerkingen van algemenere aard geplaatst tijdens het expertpanel en de verdiepende interviews. Deze opmerkingen van betrokkenen binnen de doelgroep 'kantoormeubilair' staan in deze paragraaf weergegeven:

*Er is sprake van effecten in de tijd.*

Er is aangegeven dat steeds meer bedrijven duurzaam produceren in verband met de toenemende vraag. De vraag naar duurzaamheid zal naast de overheid ook vanuit de private sector komen.

*Iedere partij moet alles aantonen.*

In huidige situatie wordt van alle inschrijvende partijen verwacht dat zij alle bewijsmiddelen aanleveren. Een lastenverlichting zou gerealiseerd kunnen worden als de inschrijvende partijen met een eigen verklaring kunnen volstaan en alleen de winnende partij beschrijvingen, specificaties en testrapporten moet aanleveren.

Een deel van de inkopers heeft aangegeven ‘aan elke partij te vragen alles aan te tonen en het niet eerlijk te vinden stukken pas na gunning op te vragen’.

*Betere gunningscriteria zijn gewenst.*

De huidige criteria zijn ten aanzien van de inhoudelijke nalevingslasten naar de mening van de respondenten niet echt belastend voor de branche (omdat zij een beschrijving zijn van de verplichtingen waar de bedrijven op grond van de EU-regelgeving toch al aan moeten voldoen), maar er zouden gunningscriteria ontwikkeld moeten worden waarmee bedrijven zich kunnen onderscheiden. Momenteel wordt het proces van producent niet meegenomen, waardoor de mogelijkheid bestaat dat alhoewel de interne bedrijfsvoering niet duurzaam is, een bedrijf toch kan voldoen aan criteria.

*Inkopers ervaren de eisen als niet-uitdagend*

Inkopers geven aan dat de criteria uit de criteriadocumenten minimumeisen zijn en niet zo uitdagend. Het beeld is dan ook dat de meeste inschrijvingen van kantoormeubilair er aan kunnen voldoen.

## 6 Transportdiensten

### 6.1 Afbakening

Voor de productgroep ‘Transportdiensten’ zijn (nu nog) aparte criteriadocumenten voor de onderwerpen Transportdiensten, Verhuisdiensten en Beveiliging. Het is de bedoeling dat bij herziening deze onderwerpen worden geïntegreerd in één criteriadocument.

- Transportdiensten omvat de uitbesteding van goederentransport over de weg, namelijk koeriersdiensten en vrachttransport. Transportdiensten gerelateerd aan de GWW- en Bouwsector vallen niet onder deze productgroep.
- Verhuisdiensten omvat privéverhuizingen, zowel nationaal als internationaal, externe verhuizingen (transport van roerende zaken tussen meerdere panden waarbij extern transport gebruikt wordt om een deel van de werkzaamheden uit te voeren), interne verhuizingen (transport van roerende zaken binnen een pand of een complex van panden waarbij het mogelijk is zonder extern transport de werkzaamheden uit te voeren), overige activiteiten (diverse voorbereidende activiteiten die noodzakelijk zijn voor het adequaat kunnen uitvoeren van de verhuizing).
- Beveiliging heeft betrekking op alle beveiligingsdiensten die de overheid bij particuliere beveiligingsbedrijven inkoopt, met uitzondering van persoonsbeveiliging en beveiliging van geld- en waardetransport. Daarnaast zijn ook de inkoop van beveiligingsinstallaties en -apparatuur uitgesloten van deze productgroep.

### 6.2 Inhoudelijke verplichtingen

Criteria		Beveiliging	Transportdiensten	Verhuisdiensten
<b>Minimale eisen</b>				
1	Alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen t/m 3500 kg voldoen aan de Euro 4-norm.	X	X	
2	Alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten dieselvoertuigen t/m 3500 kg beschikken over de volgende voorziening voor beperking van emissie van fijnstof: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roetfilter affabriek.</li> <li>• Indien roetfilter affabriek niet leverbaar: retrofit of een installatie met een tenminste gelijkwaardige werking.</li> </ul>	X	X	
3	De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zwaarder dan 3500 kg voldoen tenminste aan de Euro-III norm.		X	
4	De voor de uitvoering van de opdracht in te zetten dieselvoertuigen zwaarder dan 3500 kg, beschikken over de volgende voorziening voor beperking van emissie van fijnstof: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roetfilter affabriek.</li> <li>• Indien roetfilter affabriek niet leverbaar is: retrofit of een installatie met een ten minste gelijkwaardige werking.</li> </ul>		X	

Criteria	Beveiliging	Transportdiensten	Verhuisdiensten
<b>Gunningscriteria</b>			
1	Naarmate meer voertuigen voor de uitvoering van de opdracht aan de Euro 5 norm voldoen, wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd.	X	
2	Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen lichter dan 3500 kg voldoen aan de Euro-5 norm, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.	X	
3	Aan de inschrijving die voor de opdracht voertuigen inzet, zwaarder dan 3500 kg, met Euro IV norm of hoger worden [x] punten toegekend.	X	X
4	Indien de inschrijver klimaatcompensatie toepast op alle autokilometers die ten behoeve van de opdracht worden afgelegd wordt dit onderdeel van de inschrijving hoger gewaardeerd.	X	X
5	Indien alle voor de uitvoering van de opdracht in te zetten voertuigen zijn uitgerust met – bij gelijkblijvende veiligheidseigenschappen (EU richtlijn banden 92/23/EEG) – stillere banden worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.	X	
6	Indien de inschrijver de CO <sub>2</sub> - uitstoot van de voor de opdracht ingezette bestelwagens, vrachtwagens, lucht- en/of scheepsvervoer* voor 100% compenseert, worden voor dit onderdeel [XX] punten toegekend.	X	
<b>Contractbepalingen</b>			
1	De inschrijver brengt jaarlijks, uiterlijk <ddmmjjjj>, aan opdrachtgever schriftelijk rapport uit van de in het voorgaande kalenderjaar gebruikte brandstof(fen) in liters brandstofsoort(en).	X	X

Tabel 6. Inhoudelijke verplichtingen doelgroep ‘Transportdiensten’

### 6.3 Raming inhoudelijke nalevingslasten ‘Transportdiensten’

Op basis van de gehouden interviews is geconcludeerd dat er geen sprake is van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de eisen zoals opgenomen in het huidige criteriadocumenten voor de productgroep ‘Transportdiensten’.

Hieronder staan de ‘componenten’ genoemd die de kosten veroorzaken, voortvloeiend uit de eisen zoals opgenomen in de criteriadocumenten voor ‘Transportdiensten’. In het kader is vervolgens per component een duiding en raming van de kosten gegeven.

#### A. Schrijven offertes en overleggen bewijsmiddelen

Respondenten hebben aangegeven dat het overleggen van de bewijsmiddelen het meest belastend is. De meeste tijd zit daarbij in het overleggen van verklaringen van de producent (typegoedkeuringen) en lijst met kentekens en bijbehorende informatie van de voor de opdracht in te zetten voertuigen. Daarbij is door respondenten opgemerkt dat zij de tijd om de vereiste bewijsmiddelen te overleggen niet disproportioneel vinden. Dit komt voornamelijk, omdat de gewenste informatie kan worden geleverd door kentekens in te voeren op de RDW site.

#### B. Minimale eisen: geen inhoudelijke nalevingslasten ten gevolge van criteria.

De branche geeft aan dat zij geen extra investeringen hoeven te doen om aan de eisen zoals verwoord in de criteriadocumenten. De voertuigen die worden gebruikt voor de door de overheid gevraagde diensten voldoen allemaal al aan de eisen die worden gesteld. Dit komt



enerzijds, omdat bedrijven aangeven belang te hechten aan duurzame diensten. Anderzijds maken zij al gebruik van voertuigen die als duurzaam gezien worden, omdat de private markt daar reeds om vraagt. Daarnaast zijn Europese normen van kracht voor auto's, waardoor het hebben van roetfilters ook noodzakelijk is. De inhoudelijke nalevingslasten die hiermee gemoeid zijn worden veroorzaakt door Europese regelgeving. Ook geven ondernemers aan dat zij vanuit bedrijfseconomische rendementsoverwegingen het aantal kilometers en de uitstoot zo laag mogelijk proberen te houden.

*C. Gunningscriteria: geen inhoudelijke nalevingslasten.*

De gunningscriteria hebben enerzijds betrekking op eisen ten aan zien van het voertuig. De branche geeft aan dat zij geen extra investeringen hoeven te doen vanwege het programma duurzaam inkopen door de overheid. De reden hiervoor is gelijk aan de reden waarom de minimale eisen geen inhoudelijke nalevingslasten met zich meebrengen, namelijk dat ondernemers al gebruik maken van voertuigen met de gewenste duurzaamheidsaspecten, omdat de private markt daar reeds om vraagt. Anderzijds hebben de gunningscriteria betrekking op de wens van toepassing van klimaatcompensatie. Hierbij is door ondernemers aangegeven dat zij reeds voor de oprichting van het programma duurzaam inkopen van de overheid klimaatcompensatie toepasten (bijvoorbeeld door bijdragen aan de Climate Neutral Group). Opname van klimaatcompensatie in de gunningscriteria heeft daarom alleen geleid tot het (meer) ruchtbaarheid geven aan het feit dat zij als ondernemer klimaatcompensatie toepassen.

- A. Respondenten hebben aangegeven dat het de tijd die het kost om duurzaamheid te verwoorden in offertes en de kosten die moeten worden gemaakt om de bewijsmiddelen te overleggen, voortvloeit uit het programma Duurzaam Inkopen van de overheid. De meeste tijd zit daarbij in het overleggen van verklaringen van de producent (typegoedkeuringen) en lijst met kentekens en bijbehorende informatie van de voor de opdracht in te zetten voertuigen. De kosten die met deze verplichtingen zijn gemoeid zijn onderzocht en gekwantificeerd in het onderzoek 'Administratieve Lasten Duurzaam Inkopen', SIRA Consulting, 21 april 2010. Hierin opgenomen zijn tevens de kosten van het schrijven van de offertes, oriëntatie op de criteria en afstemming met de opdrachtgevers.
- B. Er is geen sprake van inhoudelijke nalevingskosten ten gevolge van de duurzaamheidscriteria. De respondenten hebben aangegeven dat zij ook zonder de criteria voldoen aan de eisen die daarin verwoord zijn, aangezien de private markt vaak even zware of zwaardere eisen stelt. Daarnaast zijn Europese normen van kracht voor auto's, waardoor het hebben van roetfilters ook noodzakelijk is. De inhoudelijke nalevingslasten die hiermee gemoeid zijn worden veroorzaakt door Europese regelgeving (raming van de omvang van de inhoudelijke nalevingslasten ten gevolge van Europese regelgeving valt echter buiten de scope van het onderzoek). Ondernemers geven ook aan dat zij vanuit bedrijfseconomische redenen het aantal kilometers en de uitstoot beperken.
- C. Er is geen sprake van inhoudelijke nalevingskosten. De respondenten hebben aangegeven dat zij reeds voor de oprichting van het programma duurzaam inkopen van de overheid klimaatcompensatie toepasten.

## 6.4 Ervaren knelpunten

*“Het is jammer dat je bij een aanbesteding niet wat meer kunt vertellen over wat je als bedrijf allemaal doet op het gebied van duurzaamheid. Ja, je kunt het wellicht wel vertellen, maar het telt niet mee bij de gunning...”*

*Een verhuisbedrijf*

Tijdens de interviews, is door de deelnemende bedrijven één knelpunt genoemd m.b.t. het programma duurzaam inkopen van de overheid. Dit knelpunt wordt hieronder weergegeven:

*Duurzaamheid van het proces wordt niet meegewogen.*

De ondernemers geven aan op meerdere vlakken duurzaamheid te bevorderen. Voorbeelden daarbij zijn het terugdringen van het energieverbruik, hulpverlening, trainingen van personeel, de aanschaf van duurzame bedrijfskleding etc. De respondenten geven aan het jammer te vinden dat duurzaamheid binnen de productgroep Transportdiensten nu voornamelijk vertaald is in eisen ten aanzien van het voertuig en dat andere initiatieven niet kunnen worden meegenomen in de wegging. Hierdoor kunnen de ondernemingen zich zeer beperkt onderscheiden.

## 6.5 Algemene opmerkingen

Naast dit knelpunt zijn door de deelnemende bedrijven een tweetal opmerkingen van algemenere aard geplaatst tijdens de interviews. Deze opmerkingen van betrokkenen binnen de doelgroep ‘transportdiensten’ staan in deze paragraaf weergegeven:

*De vraag naar duurzaamheid zal niet alleen groter, maar ook breder worden.*

Respondenten hebben de verwachting uitgesproken dat de vraag naar duurzaamheid groter, maar zeker breder zal worden. Duurzaamheid wordt volgens de betrokken ondernemers uiteengezet op de assen van ‘People, Planet, Profit’. Met breder wordt bedoeld dat men naast eisen die binnen de ‘Planet’ categorie vallen (eisen ten aanzien van de in te zetten voertuigen) ook verwacht dat eisen worden gesteld die binnen de categorie ‘People’ vallen.

*Huidige criteria bevorderen innovatie niet.*

De huidige criteria wordt door betrokken ondernemers als een pragmatische vertaling van duurzaamheid gezien. Echter geven deze ondernemers ook aan dat de criteria weinig innovatief zijn. Zo zouden voor beveiliging bijvoorbeeld criteria geformuleerd kunnen worden die ingaan op het meer op afstand verifiëren, het zoveel mogelijk voorkomen van vals alarm etc.

## 7 Conclusie en aanbevelingen

### 7.1 Conclusie

#### 7.1.1 Inhoudelijke nalevingslasten

Op basis van de gehouden expertpanels en de verdiepende interviews is een raming gemaakt van de inhoudelijke nalevingslasten per doelgroep:

- **Catering:** De nalevingslasten zijn voor de doelgroep catering geraamd op circa EUR 34,5 miljoen per jaar.

Dit komt voornamelijk door de hogere inkoopprijs van biologische / duurzame producten. De biologische en/of producten met andere duurzaamheidskenmerken die cateraars betrekken van leveranciers zijn momenteel vaak wat duurder in prijs (niet (alleen) door het productieproces bij de leverancier, maar doordat leveranciers moeten kunnen aantonen dat producten biologisch en/of duurzaam zijn). Deze meerkosten worden doorbelast aan de bezoeker van het bedrijfsrestaurant.

- **Utiliteitsbouw:** De nalevingslasten zijn voor de doelgroep 'Utiliteitsbouw' geraamd op circa EUR 125 tot 375 miljoen per jaar.

Er is aangegeven dat de kosten voor het duurzaam onderhouden, renoveren, bouwen of verhuren voornamelijk zitten in het gebruik van andere (duurdere) materialen en toepassen van energiebesparings- en milieutechnieken. Hierdoor liggen de kosten van de duurzame bouw, verhuur of renovatie iets hoger dan regulier bouw/renovatie etc. Deze meerkosten reflecteren zich in een hogere prijs voor de klant. Daar staan voor de klant ook baten tegenover (lagere servicekosten, hoger rendement etc.).

- **Kantoormeubilair:** Op basis van de gehouden expertpanels en de verdiepende interviews is geconcludeerd dat er geen sprake is van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de eisen zoals opgenomen in het huidige criteriadocument voor kantoormeubilair.

Ook zonder de Nederlandse criteria voldoen bedrijven aan de eisen die daarin verwoord zijn, aangezien deze kwaliteitseisen door de EU reeds gesteld zijn. De daardoor veroorzaakte inhoudelijke nalevingslasten vallen buiten de scope van dit onderzoek. Wel is er sprake van administratieve lasten als gevolg van het criteriadocument, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

- **Transportdiensten:** Op basis van de gehouden interviews is geconcludeerd dat er geen sprake is van inhoudelijke nalevingslasten die voortvloeien uit de eisen zoals opgenomen in het huidige criteriadocument voor transportdiensten.

De bedrijven hebben aan gegeven dat zij reeds voldoen aan de criteria, aangezien de private markt vaak even zware of zwaardere eisen stelt. Daarnaast beperken ondernemers vanuit bedrijfseconomische redenen het aantal kilometers en de uitstoot. Er zou daarom volgens de bedrijven niets veranderen als er geen eisen meer werden gesteld vanuit het programma duurzaam inkopen. Wel is er sprake van administratieve lasten als gevolg van het criteriadocument, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

De inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van de EU-regelgeving (roetfilters) vallen buiten de scope van dit onderzoek.

## 7.1.2 Door bedrijven ervaren knelpunten

Bedrijven ervaren diverse knelpunten. Een aantal is doelgroepspecifiek (en is terug te vinden in paragraaf 3.4, 4.4, 5.4 en 6.4). Een aantal knelpunten is in alle doelgroepen aangetroffen. Deze worden hieronder weergegeven:

### *1 De criteria wijzigen vaak, communicatie daarover is beperkt*

Bedrijven geven aan te maken te hebben met wijzigingen in of van criteria die elkaar in vrij korte tijd opvolgen (zie bijlage A). Dit zorgt voor onzekerheid over de geldigheid van de criteria. Wanneer er een wijziging in de criteria heeft plaatsgevonden wordt hier naar de mening van de respondenten niet of nauwelijks over gecommuniceerd door de overheid met als gevolg dat bedrijven niet weten dat er nieuwe en/of gewijzigde criteria zijn waar zij aan moeten voldoen. Anderzijds hanteren opdrachtgevers niet altijd de meest recente versie.

### *2 Criteria moeilijk in te zetten als gunningscriteria*

De meetbaarheid en vergelijkbaarheid van duurzaamheid is lastig, waardoor het moeilijk is om als gunningscriterium te gebruiken. Ook ervaren inkopers duurzaamheid slechts als één van de belangrijke beleidsterreinen. Daarnaast kan bijvoorbeeld de stimulering van het MKB een belangrijk criterium zijn.

### *3 Conflicterende (aanvullende) eisen*

In verschillende sectoren worden ondernemingen met conflicterende eisen geconfronteerd. Daarbij worden soms inhoudelijke eisen gesteld die conflicteren met de minimum duurzaamheidscriteria of het behalen van deze minimumeisen bemoeilijken. Een voorbeeld daarvan is de eis dat de te leveren bureaustoelen chromen poten moeten hebben, terwijl in aanbesteding staat dat geen chroom gebruikt mag worden in de coating. Een voorbeeld van (aanvullende) eisen die het halen van de minimumeisen bemoeilijken is het uitsluiten van bepaalde productsoorten (bijvoorbeeld brood of koffie), die een groot gedeelte van het volume bepalen en niet mogen worden meegenomen in het percentage biologische producten.

### *4 Bewijsvoering belastend*

Ondernemers ervaren dat de bewijsvoering belastend en kostbaar is. Veel opdrachtgevers hanteren een eigen manier van uitvragen van bewijsmiddelen dat bedrijven aan de gestelde criteria voldoen. Er bestaan verschillende formats voor bewijsvoering. Ook worden door veel inkopers bewijsmiddelen gevraagd aan alle indieners in plaats van gebruik te maken van eigen verklaringen en het alleen opvragen bij de winnende partij. Een deel van de inkopers heeft aangegeven aan elke partij te vragen alles aan te tonen en het niet eerlijk te vinden stukken pas na gunning op te vragen.

### *5 Mogelijkheid tot valse concurrentie*

Aanbestedende diensten van rijksoverheid en gemeenten gebruiken de duurzaamheidscriteria vaak in de aanbestedingen. Bij de respondenten leeft het beeld dat vaak niet wordt gecontroleerd of de bedrijven die de opdracht uitvoeren ook daadwerkelijk aan de criteria voldoen. Het gevolg is dat de goede (dure) bedrijven naar hun mening een concurrentienadeel hebben.

### *6 Duurzaam inkopen bevoordeelt grote bedrijven*

De respondenten uit de drie sectoren en de inkopers geven aan dat grote bedrijven vaak voordelen hebben ten aanzien van kleine bedrijven bij het voldoen aan duurzaamheidseisen omdat zij meer ervaring hebben met de criteria en certificering voor hen relatief goedkoper is dan voor kleine bedrijven. Duurzaam inkopen leidt daarmee tot toetredingsbeperkingen of –barrières voor kleine ondernemingen.

### *7 Alleen gericht op producten, niet op bedrijfsprocessen*

Bedrijven kunnen zich niet onderscheiden door duurzame processen. Alleen de duurzaamheid van de producten of diensten doet ter zake bij de huidige criteria. Naar de mening van ondernemingen zijn de criteria dan ook met recht minimumcriteria, vrijwel elk bedrijf zou er aan moeten kunnen voldoen.

## **7.2 Algemene conclusies**

*Duurzaamheidscriteria leiden tot lagere innovatie dan mogelijk en hogere kosten door beperking in criteria en onvoorspelbaarheid over ontwikkelingen in de criteria en bijbehorende termijnen*

Op basis het onderzoek concluderen wij dat het hanteren van de huidige duurzaamheidscriteria (zoals opgenomen in de criteriadocumenten) leidt tot inhoudelijke nalevingslasten en dat zij een minimumnorm vaststellen voor de duurzaamheid ten aanzien van de gemeten criteria.

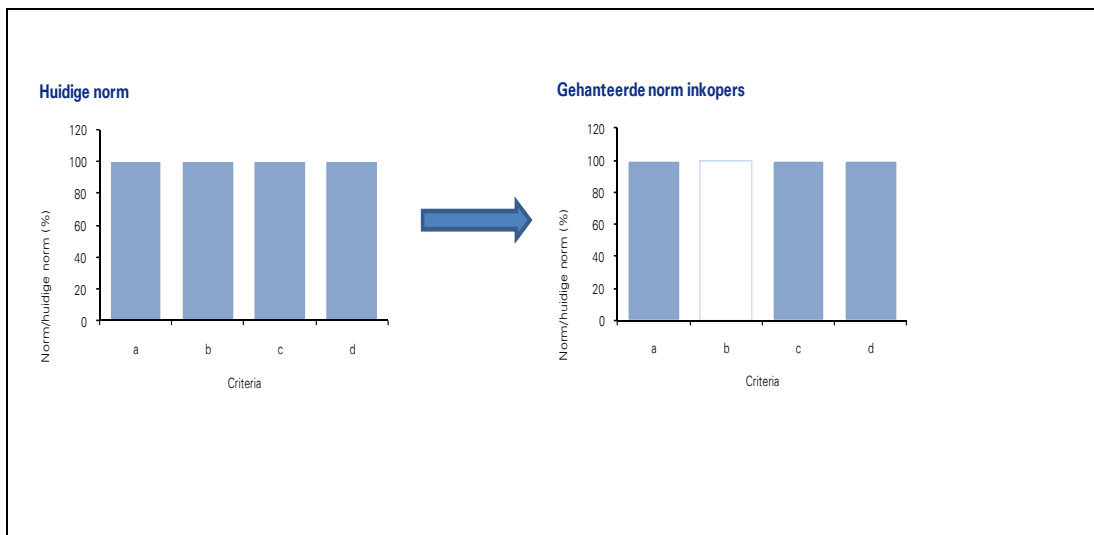
Bij een aantal criteria is de minimumnorm niet strenger dan de bestaande regelgeving en praktijk. Daarmee dragen de criteria op dat punt niet bij aan duurzaamheid, wel aan hogere administratieve lasten. Hoewel die criteria niet tot extra inhoudelijke nalevingskosten leiden, leiden ze wel tot een (onnodige) toename van de administratieve lasten omdat aangetoond moet worden dat de onderneming voldoet aan eisen, waar hij toch al aan moest voldoen. Daar waar de minimumnorm boven wettelijke normen ligt, leidt het uiteraard wel tot grotere duurzaamheid (en veelal extra inhoudelijke nalevingskosten).

De huidige duurzaamheidscriteria geven bedrijven beperkt de mogelijkheid zich te onderscheiden ten aanzien van duurzaamheid en maken het voor bedrijven niet of beperkt voorspelbaar in welke richting zij moeten innoveren. Dit veroorzaakt een rem op innovatie en verhoogt de onzekerheid en kosten van bedrijven. In combinatie met de vorige conclusie dat een deel van de criteria niet strenger is dan de huidige regelgeving, roept dit de vraag op of de

duurzaamheidscriteria maximaal bijdragen aan het beleidsdoel van de overheid om duurzaamheid te vergroten.

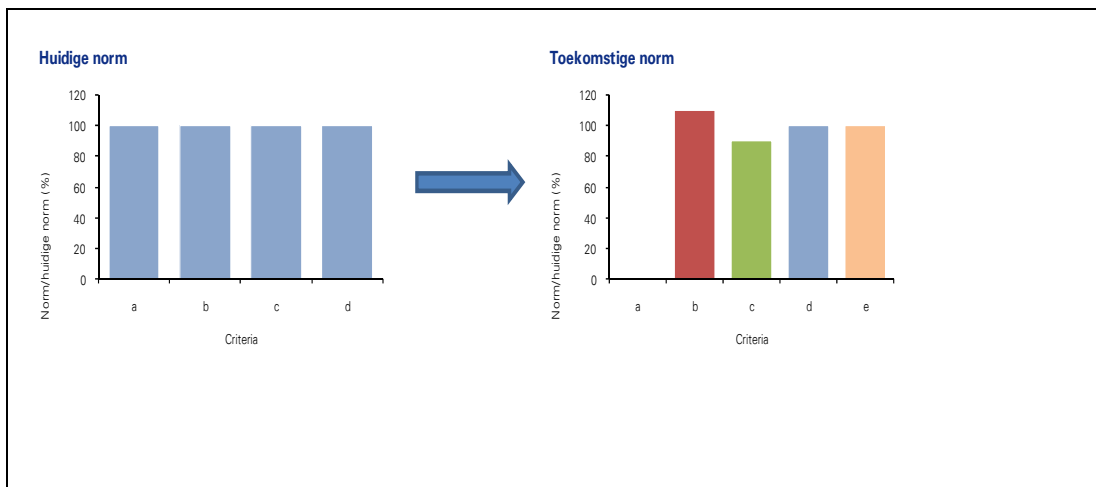
De inhoud en het gebruik van de criteria leiden tot lagere innovatie dan mogelijk richting duurzamere producten en productie en hogere kosten door onvoorspelbaarheid voor ondernemers. Hier liggen een aantal oorzaken aan ten grondslag:

- Ten eerste is aangegeven dat niet alle aspecten van duurzaamheid tot uiting komen in de criteria die momenteel gelden. De criteria beperken zich tot een beperkt aantal productcriteria. Bedrijven hebben aangegeven dat zij graag de vrijheid hebben zich ook of juist op de duurzaamheid van hun productieproces te richten. Bovendien worden producten die aan de definitie van duurzaamheid voldoen, maar waarvoor geen certificaat beschikbaar is defacto uitgesloten.
- Ten tweede zet het formuleren van de huidige duurzaamheidscriteria een rem op de innovatie van bedrijven. Bedrijven worden door de opzet van de (gunnings)criteria beperkt in hun mogelijkheden om zich te onderscheiden. Dit heeft te maken met de aard van de criteria, die voor een aantal sectoren betekenen dat ongeveer ieder bedrijf aan de gunningscriteria voldoet, dan wel dat geen enkel bedrijf meer dan de minimumnorm zal aanbieden. Daarnaast heeft dit te maken met de onvoorspelbaarheid die het programma duurzaam inkopen van de overheid met zich mee brengt. Deze onvoorspelbaarheid wordt veroorzaakt doordat verschillende inkopers op verschillende manieren met de criteria omgaan. Per aanbesteding kan het belang c.q. zwaarte van de toepassing van de criteria en welke criteria zijn opgenomen verschillen. Omdat niet alle inkopende overheden altijd het laatste document hanteren, is er zelfs op ieder moment tot op zekere hoogte sprake van verschillende criteria (in onderstaand figuur zichtbaar gemaakt met criterium b).



Figuur 2. Onvoorspelbaarheid gehanteerde norm inkopers

- Ten derde ontbreekt het aan een voor ondernemers zichtbare visie op duurzaamheid op langere termijn. Hierdoor kunnen bedrijven minder goed inspelen op toekomstige ontwikkelingen, omdat zij niet (kunnen) weten wat over 5 of 10 jaar als duurzaam wordt gepercipieerd. De periodiek andere focus en het feit dat de criteria niet voorspelbaar in de tijd zijn, heeft een snelle(re) afschrijving van investeringen van bedrijven tot gevolg, dan wel zal er toe leiden dat bedrijven wachten met het investeren in duurzame productiemiddelen. In onderstaand figuur wordt dit geïllustreerd. Het is voor ondernemers niet duidelijk of een toekomstige norm zal leiden tot het vervallen van huidige criteria (criterium a in figuur 3), aanscherping van huidige criteria (criterium b in figuur 3), versoepeling van huidige criteria (criterium c in figuur 3) of aanvulling met nieuwe criteria (criterium e in figuur 3). Daarbij valt het op dat een criteriadocument regelmatig wordt gewijzigd. In een enkel geval werd het in enkele weken tijd zelfs tweemaal gewijzigd. Het zal duidelijk zijn dat dit voor ondernemers het risico van versnelde afschrijvingen en een sterk verminderde voorspelbaarheid met zich mee brengt.



Figuur 3. Onvoorspelbaarheid toekomstige norm

### 1 Duurzaamheidscriteria leiden tot inhoudelijke nalevingslasten

Inkopers en ondernemingen geven aan dat duurzaam produceren duurder kan zijn. Inkopers geven aan dat de kosten 10-20% hoger zijn. Dit beeld is het meest eenduidig bij de catering. Duurzaam produceren is daar in veel gevallen duurder, bijvoorbeeld omdat gewassen een lagere opbrengst kennen of er meer ruimte nodig is om de dieren te houden. Maar ook bij de bouwsector geldt dit beeld, alhoewel een deel van de bouwers aangeeft dat duurzaam bouwen niet duurder hoeft te zijn. Bij kantoormeubelen en transportdiensten wordt echter aangegeven dat de Nederlandse criteria niet tot een kostenstijging leiden, omdat zij een formalisering zijn van eisen die in het kader van EU-richtlijnen ook al aan de producten worden gesteld of omdat zij reeds aan de verplichtingen voldoen vanwege de (zwaardere) eisen vanuit de private sector of vanuit 'corporate social responsibility'.

Inkopers geven daarnaast aan te verwachten dat het prijsverschil op veel markten in de loop der tijd gereduceerd zal zijn. Daar waar de kostenstijging (bijvoorbeeld bij dierenwelzijn) komt doordat alle producenten een hogere kostprijs zullen kennen, is dat overigens uiteraard minder te verwachten. Naast hogere kosten voor de aan te kopen producten, geven inkopers aan ook voor de kosten van de eigen activiteiten in het kader van de aanbestedingen hogere kosten te hebben als gevolg van een groter tijdsbeslag.

Ten slotte leidt duurzaam inkopen tot een tendens tot verdere certificering van producten en bedrijven. De respondenten geven aan dat het eigenlijk niet doenlijk is een aanbesteding te winnen zonder certificaten: de inkopers lezen eventuele toelichtingen minder goed en kunnen deze ook niet altijd snappen. Het gevolg is een sterke druk tot certificering in de betrokken markten en dus tot kosten voor ondernemers. Voor grote ondernemingen zijn deze gemakkelijker te dragen dan voor kleine ondernemingen: het gevolg is een toename van toetredingsdrempels voor kleine ondernemingen.



## Bijlage A Wijzigingen in of van criteria

	Productgroep	Versie	Datum alleen tekst of layout wijziging	Datum criteria wijziging in 2010	Toelichting
1	Aangepast vervoer	2009	21-jan-10	8-jul-10	Gunningscriterium stillere banden
8	Dienstauto's	2009	21-jan-10	8-jul-10	Bandenlijst stillere banden
22	Kantoorgebouwen beheer en onderhoud	2009	21-jan-10	11-feb-10	Minimumeis duurzaam hout toegevoegd
24	Kantoorgebouwen nieuwbouw	2009	21-jan-10	21-jan-10	Minimumeis milieuprestatie gebouw is gewijzigd
				11-feb-10	Minimumeis duurzaam hout toegevoegd
25	Kantoorgebouwen renovatie	2009	21-jan-10	11-feb-10	Minimumeis duurzaam hout toegevoegd
28	Kunstwerken	2009	21-jan-10	11-feb-10	Minimumeis duurzaam hout toegevoegd
29	Leerlingenvervoer	2009	21-jan-10	8-jul-10	Gunningscriterium stillere banden
32	Onderhoud transportmiddelen	2009	21-jan-10	21-jan-10	Formulering minimum eis 1 verduidelijkt
				8-jul-10	Gunningscriterium stillere banden
33	Openbaar vervoer	2009	21-jan-10	8-jul-10	Gunningscriterium stillere banden
					Formulering minimum eis 1 en gunningscriterium 1 afgestemd met andere transport-productgroepen
36	Post	2009	21-jan-10	21-jan-10	
				8-jul-10	Gunningscriterium stillere banden
40	Riolering	2009	21-jan-10	21-jan-10	Minimumeisen en gunningscriterium tav transport vervallen
41	Schoonmaak	2009	21-jan-10	21-jan-10	Minimumeis schoonmaak gewijzigd
					Voor speeltoestellen komen minimumeisen 1,2 en 3 tijdelijk te vervallen. In najaar 2010 wordt een aangepast document verwacht
43	Straatmeubilair	2009	21-jan-10	14-jul-10	
45	Transportdiensten	2009	21-jan-10	8-jul-10	Gunningscriterium Stillere banden
49	Waterbouwkundige constructies	2009	21-jan-10	11-feb-10	Minimumeis duurzaam hout toegevoegd
52	Zware voertuigen	2009	21-jan-10	21-jan-10	Formulering bewijsmiddelen afgestemd met andere transportproductgroepen
				8-jul-10	Gunningscriterium Stillere banden
16 productgroepen gewijzigd gedurende 2010, 4 van de 16 twee keer				20 wijzigingen in 2010 in totaal	

Deze proposal is opgesteld door KPMG Advisory N.V., een Nederlandse naamloze vennootschap, een dochtermaatschappij van KPMG Europe LLP en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ("KPMG International"), een Zwitserse entiteit. Deze proposal is pas van kracht zodra partijen – al dan niet na onderhandeling – er definitieve overeenstemming over hebben bereikt, die wordt neergelegd in een getekende opdrachtbevestiging of overeenkomst. KPMG International verleent geen diensten aan klanten. Geen enkel lid van het KPMG-netwerk heeft de bevoegdheid om KPMG International of enig ander lid jegens derden te binden of tot iets te verplichten, noch heeft KPMG International de bevoegdheid om enig ander lid te binden of tot iets te verplichten.

© 2010 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer (KVK 33263682), is een dochtermaatschappij van KPMG Europe LLP en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ("KPMG International"), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden. Gedrukt in Nederland

KPMG en het KPMG-logo zijn geregistreerde merken van KPMG International Cooperative ("KPMG International"), een Zwitserse entiteit.