

COMMISSIE REGELDRUK BEDRIJVEN

De onafhankelijke Commissie Regeldruk Bedrijven zet vermindering regeldruk voor ondernemers bij de overheid op de kaart

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mw. dr. J. Cramer
Rijnstraat 8
Postbus 20951
2500 EZ 's-Gravenhage

's-Gravenhage,

9 FEB 2010

Onderwerp:
Advies Regeldruk en Duurzaam Inkopen

Geachte mevrouw Cramer,

Graag danken we u voor de geboden mogelijkheid om ons als Commissie Regeldruk Bedrijven uit te spreken over de aanpak waarmee de overheid invulling geeft aan haar doelstelling om 100 % duurzaam in te kopen. De Commissie hanteert als beoordelaar van de regeldruk van overheidsplannen een aantal criteria, zoals het uitgaan van vertrouwen, de verhouding kosten-baten, de positie van de gemiddelde MKB-ondernemer en het beperken van regulering, in ieder geval tot doelregulering.

Het advies van de Commissie Regeldruk Bedrijven is erop gericht duurzaam inkopen te ontdoen van overmatige regeldruk, te voorkomen dat innovatieve ontwikkelingen geen kansen krijgen en te bevorderen dat duurzaam inkopen doorwerkt naar de private markt. De Commissie is van oordeel dat deze drieledige doelstelling met de huidige aanpak onvoldoende wordt bereikt. Zij adviseert in dit advies tot een kwaliteitsaanpak op basis van zes criteria waarmee in de komende periode de aanpak wezenlijk kan worden verbeterd. Betrokkenheid van brancheorganisaties is daarbij geboden met het oog op doorwerking van de aanpak naar de private markten. Vanzelfsprekend dragen de inkoopende overheid de eindverantwoordelijkheid.

Vanuit die optiek komt de Commissie tot de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de milieucriteria; het tweede deel bevat het advies met betrekking tot de sociale criteria.

I Milieucriteria

De overheid als uitdager van duurzaamheid, niet als begrenzer

De Commissie onderschrijft de doelstelling van duurzaam inkopen. De overheid is een zeer grote inkoper en daarmee richtinggevend voor de markt van duurzame producten. Bovendien ziet de Commissie duurzaamheid niet slechts als een "hot item", maar neemt waar dat duurzaamheid steeds meer een volwaardig onderdeel is van reguliere productieprocessen en producten. De Commissie acht het daarom vanzelfsprekend dat duurzaam inkopen permanent op de agenda bij de overheid en het bedrijfsleven staat. De invulling

van duurzaamheid is een continu en dynamisch verbeterproces: inzichten over duurzaamheid wijzigen in de loop der tijd, waarbij innovatie een belangrijke aanjager en versneller is. Er komen nieuwe producten op de markt en elk vernieuwd productieproces is duurzamer dan het voorgaande.

Getuige de nog vele kritische reacties van branches op de nu voorliggende criteria is er in de huidige aanpak nog teveel discussie over de mate van duurzaamheid.

De punten van kritiek of zorg richten zich onder meer op:

- o De keuze voor de meetmethoden (zoals Greencalc) waarmee de prestatie op één of meer duurzaamheidsaspecten in beeld wordt gebracht. Bestaande Milieurelevante Productinformatie (MPRI) voor metaalsoorten wordt daar niet in meegenomen ondanks dat het bedrijfsleven al hoge kosten heeft gemaakt om deze op te laten stellen. De in de criteria voorgestelde methoden worden als weinig transparant beschouwd. Het is niet duidelijk waar de kosten voor deze software gaan neerslaan. De Commissie merkt daarbij op dat Nederland te klein is om telkens in meetinstrumenten te investeren die enkel hier worden toegepast. Het is zeer gewenst dat dit op EU-niveau gebeurt.
- o Er is onvoldoende oog voor levensduur van producten en gebruiksfase.
- o De criteria leiden tot onterechte materiaaldiscriminatie door het gebruik van de in de criteria aanbevolen methoden en tot discussie inzake recyclebaarheid; ze zijn weinig flexibel, geven geen ruimte aan innovatieve ontwikkelingen en zijn daarmee beperkend in de keuze voor materiaal.
- o Bij de vaststelling van de criteria is onvoldoende rekening gehouden met Europese regelgeving, met technologische ontwikkelingen en met door de sector zelf ingezette trajecten.

De inhoud van de criteriadocumenten leidt mede tot uitvoeringsproblemen, uitsluiting, onterechte concurrentievervalsingen en regeldruk. De aanpak leidt tot het vastzetten van duurzaamheid op één moment in de tijd, ook door het voorschrijven van middelen en procedures terwijl, zoals eerder is gememoreerd, ontwikkelingen in dit kader zich kenmerken door dynamiek.

Het bedrijfsleven wordt weliswaar in toenemende mate geconsulteerd over concept criteria, maar dit leidt in teveel gevallen nog niet tot het noodzakelijke bredere draagvlak voor de criteria. De Commissie betreurt dat dit thans leidt tot gemiste kansen om de gewenste aanpak meer gezamenlijk uit te voeren. Met name de toegang van het MKB – vaak de leverancier voor de (hoofd)aannemer van een overheidsopdracht – komt door de complexiteit en lasten in gevaar.

Het werkelijke doel van duurzaam inkopen moet centraal staan: namelijk als vliegwiel fungeren zodat het reguliere productaanbod op de hele markt duurzamer wordt en toegankelijk wordt voor alle consumenten. Het moet *marketable* worden. Dus ook de particuliere markt moet de producten herkennen en kunnen gebruiken. Op die manier kunnen de directe meerkosten terugverdiend worden. Wel moeten die meerkosten zo beheersbaar mogelijk zijn.

De overheid moet het bedrijfsleven daartoe op de juiste manier uitdagen om met duurzame producten en productieprocessen aan de slag te gaan.

De Commissie beveelt daarom ten eerste aan dat de volgende uitgangspunten centraal komen te staan in de aanpak:

- o Continue samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid stimuleren om kennis te bundelen en te 'updaten'. Zowel bij het toeleverende bedrijfsleven als bij grote inkopende bedrijven bestaat veel kennis over duurzaamheid en duurzaam inkopen. Op dit moment lijken overheid en bedrijfsleven meer naast elkaar te opereren.

- Stimuleren van eigen initiatieven binnen het bedrijfsleven door overheid, zowel door aansluiting te zoeken bij huidige praktijk van verschillende branches, zoals duurzaam bouwen, keteninitiatieven en bestaande EU-wetgeving (bijvoorbeeld REACH). Dat voorkomt een stapeling van regels en normen bij het inkopen.
- Gebruikmaken van een gedeelde en objectieve kennisinfrastructuur ten behoeve van de samenwerking. Het gaat dan over (het bevorderen van) duurzaamheid, nieuwe ontwikkelingen in duurzame technologieën, en marktwerking. Belangrijke vragen in dit kader zijn: hoe kan marktwerking duurzaamheid bevorderen dan wel hoe voorkom je dat duurzaam inkopen de marktwerking onnodig frustreert en partijen hun positie misbruiken. Maar ook hoe onnodige regeldruk voorkomen kan worden: is het noodzakelijk om (gedetailleerde) normen voor te schrijven en informatieverplichtingen op te leggen als productieprocessen al duurzame producten leveren en als er keteninitiatieven zijn?

Op basis van voorgaande komt de Commissie tot haar tweede aanbeveling Die betreft de herinrichting van de huidige overleg- en kennisinfrastructuur op het gebied van Duurzaam Inkopen. Dit moet de opzet krijgen van een gedeeld en objectief kennisplatform waarop de verschillende relevante overheidspartijen zijn aangesloten, evenals het relevante bedrijfsleven en kennisinstellingen. Het doel moet erop gericht zijn dat duurzaam inkopen door overheid en bedrijfsleven beter wordt gefaciliteerd. Het platform moet zich richten op de totstandkoming van algemeen aanvaarde duurzaamheidsclassificaties voor inkopers. Het gaat daarbij ook om het verzamelen van de benodigde informatie voor de overheid en het bedrijfsleven met betrekking tot de hierboven beschreven ontwikkelingen en het delen van kennis en best practices. Nederland kan zo internationaal een voortrekkersrol vervullen op het terrein van duurzaamheid in het algemeen en duurzaam inkopen in het bijzonder zonder zijn concurrentiepositie te beschadigen.

Criteria documenten en regeldruk

Het stimuleren van duurzaam inkopen in het huidige beleid vindt zijn weerslag in een set van criteria zoals die in opdracht van VROM zijn ontwikkeld. De Commissie constateert dat het beleid van de minister van Economische Zaken inzake innovatief inkopen niet is geïncorporeerd in het beleid ten aanzien van duurzaam inkopen. Voorts is in de criteria onvoldoende rekening gehouden met verschillende facetten die in vorige paragraaf genoemd zijn. Soms is ook bestaande kennis inzake duurzaamheid onvoldoende professioneel of arbitrair gehanteerd en is onvoldoende rekening gehouden met eigen initiatieven binnen het bedrijfsleven. De systematiek, de calculatie en de mate van gedetailleerdheid leiden in nog teveel gevallen tot betwiste documenten zoals hiervoor al aangegeven.

De Commissie beschouwt de huidige set van duurzaamheidscriteria dan ook maar zeer ten dele als een stap in de richting van een beleid dat duurzaam inkopen op een hoger plan brengt en professionaliteit uitstraalt. We moeten weg van starre regels, zorgen voor een hogere inbreng van professionaliteit en meer inspelen op de kennis en eigen initiatieven vanuit het bedrijfsleven. De Commissie acht duurzaamheidscriteria pas echt gezaghebbend als partijen het met elkaar eens zijn.

De Commissie acht het daarom noodzakelijk dat deze documenten op een andere leest worden geschoeid. Het moet gaan om de ontwikkeling van algemeen aanvaarde classificatiesystemen die aan de volgende zes eisen voldoen:

- 1. De systemen moeten kosteneffectief zijn.**
- 2. Bij de totstandkoming moeten de best beschikbare inzichten over duurzaamheid of productietechnieken betrokken worden; daarin moeten ook ambitieniveaus onderscheiden worden.**
- 3. De systemen moeten nieuwe marktontwikkelingen mee kunnen nemen en innovatiebevorderend werken.**
- 4. Ze moeten doorwerking kunnen hebben van bedrijven naar bedrijven en van bedrijven naar consumenten.**
- 5. Ze moeten regelarm ingericht zijn.**
- 6. De systemen moeten EU-proof zijn, dat wil zeggen zo veel mogelijk ingebed zijn in een Europese interne markt.**

Concreet betekent dit dat alle documenten aan deze eisen zouden moeten voldoen.

Op dit moment bestaat er veel onduidelijkheid over welke criteriadocumenten wel of geen steun kennen. De Commissie gaat er mee akkoord dat die sets van criteria die aan bovengenoemde eisen voldoen en waarover overeenstemming bestaat tussen VROM en de relevante brancheorganisaties gehandhaafd kunnen blijven. De acceptatie van het bedrijfsleven kan tot uitdrukking komen in een gezamenlijke verklaring van de desbetreffende brancheorganisaties en het ministerie van VROM en EZ. Dit beeld zou uiterlijk 1 mei 2010 beschikbaar moeten zijn. Los daarvan blijft gelden dat de documenten in de eerder beschreven open dialoog tussen overheid, bedrijfsleven en waar mogelijk de kennisinfrastructuur ook in de toekomst gescreend moeten blijven worden op de zes kwaliteitseisen.

Bij de overige sets van criteria voor duurzaam inkopen waarover nog geen overeenstemming is tussen brancheorganisaties en VROM zou gestreefd moeten worden om vóór 1 juli 2010 overeenstemming te bereiken, tot uitdrukking komend in een gezamenlijke verklaring. Deze documenten dienen dan in de tussentijd ook separaat te worden gehouden van de eerderbedoelde documenten, en nog niet gehanteerd te worden zodat inkopers hun investeringen niet op basis van incomplete gegevens doen. Dat zou immers tot desinvesteringen leiden. Mocht overeenstemming niet gerealiseerd worden voor 1 juli, dan zou dit tijdig aan de Minister gemeld moeten worden zodat een nadere oplossing gevonden kan worden.

De noodzaak voor deze 'reset-operatie' van duurzaam inkopen wordt duidelijk geïllustreerd door de criteria met betrekking tot gebouwen en speeltoestellen die voorlopig dus ook teruggetrokken moeten worden. De Commissie constateert dat de gehanteerde normen niet stroken met bestaande kennis over duurzaamheid, materiaalgebruik, levensduur en zorgen daarom voor onnodige lasten en marktverstoring. Korthedshalve wordt verwezen naar de brief van de Metaalunie aan het ministerie van VROM d.d. 24 december 2009 en naar de correspondentie tussen brancheorganisatie Verduurzaamd hout Nederland en VROM. De reset leidt slechts tot een beperkte vertraging.

Commissie raadt aan binnen een jaar een goede evaluatie uit te voeren van het Programma Duurzaam Inkopen waarbij onder andere wordt onderzocht hoe de gevolgen voor de regeldruk uitpakken.

II Sociale Criteria

Met betrekking tot de sociale criteria merkt de Commissie het volgende op:

Werk de sociale criteria verder uit in samenspraak met het bedrijfsleven

De Commissie juicht het toe dat het kabinet hier een procesbenadering, met ruimte voor maatwerk en inspanningsverplichtingen, wil gaan hanteren bij relatief grote opdrachten. De Commissie juicht deze proportionele aanpak toe. De Commissie is tevens positief over het feit dat het bedrijfsleven wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid: verantwoordelijkheid nemen naar de mate waarin je invloed hebt in de keten, met daarbij als insteek het plegen van redelijke inspanningen.

De Commissie constateert dat het kabinet niet alleen ambitieuze, maar ook (veelal nog niet uitgewerkte) algemene sociale criteria wil gaan hanteren. De Commissie adviseert deze algemene sociale criteria in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven uit te werken.

De brief van het kabinet over aanvullende criteria (bijvoorbeeld die inzake fair trade) voor nog nader te bepalen productgroepen is niet eenduidig. De Commissie adviseert ook op dit punt een bredere benadering van het begrip duurzaamheid te hanteren dan zoals dat in één specifiek certificatieschema wordt gehanteerd. Het voordeel daarvan zou zijn dat het kabinet daarmee in lijn handelt van de Europese Commissie. Begrippen als 'leefbaar loon/leefbaar inkomen (of eerlijke handel)' dienen eerst hanteerbaar te worden gemaakt (zonder al te gedetailleerd te worden), alvorens ze door inkopers kunnen worden toegepast. De Commissie adviseert om ook deze aanvullende criteria in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven nader uit te werken.

Vooraf ook bij sociale criteria komt de afbakening van het begrip ketenverantwoordelijkheid om de hoek kijken. De Commissie adviseert om op dit punt eenduidig de definitie van de SER over te nemen. Die definitie stelt het commitment van bedrijven centraal om een positieve invloed uit te oefenen op het sociale (en milieu) beleid van hun toeleveranciers. Een toepassing van een verder reikend begrip van ketenverantwoordelijkheid leidt naar de mening van de Commissie stellig tot onwerkbaar situaties.

Voer het vertrouwensprincipe verder door

De Commissie roept het kabinet op om, juist ook op het punt van de rapportage, nog meer uit te gaan van het vertrouwensaxioma: tot het tegendeel aannemelijk wordt gemaakt, moet er van worden uitgegaan dat contractspartijen zich aan de gemaakte afspraken willen en kunnen houden. De Commissie ondersteunt verder de lijn die de Raad voor de Jaarverslaggeving op het punt van de rapportage op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen terrein recent heeft vastgesteld, en adviseert dan ook om die als enige in dit kader aan te houden. Mocht de opdrachtgever bij een bepaald contract aanwijzingen hebben dat de gemaakte afspraken niet zijn nagekomen, dan past het uiteraard om tussen die partijen over te gaan tot nadere terugkoppeling. De Commissie wijst elke vorm van verdergaande, openbare rapportage met grote kracht af.

De Commissie constateert bij de beschrijving van de laatste optie op blz. 2 van de brief aan de Tweede Kamer dat "alsdan zowel vooraf als achteraf moet worden gerapporteerd". De Commissie adviseert om deze dubbele rapportageplicht achterwege te laten.

De Commissie vindt het positief dat gekozen is voor een milder regiem als de onderneming is aangesloten bij een erkend keteninitiatief, waarbij sprake is van zelfregulering. Het bedrijfsleven koopt ook duurzaam in. Overheid en

bedrijfsleven kunnen hun ervaringen uitwisselen. Het bedrijfsleven zet vooral in op ketenbeheer waaronder trainen van leveranciers en inkopers. De Commissie is graag bereid de uitwisseling van ervaringen te bevorderen.

Voorkom een nationale kop op Europese criteria

De Commissie dringt er bij het kabinet op aan ook bij de sociale criteria niet uit de pas met Europa te lopen. Implementatie van de sociale criteria die parallel loopt met de implementatie bij onze belangrijke handelspartners en die plaatsvindt nadat we kennis hebben kunnen nemen van de binnenkort te publiceren richtsnoer van de Europese Commissie, heeft ook hier de sterke voorkeur van de Commissie.

De Commissie verwijst tot slot naar het lopende onderzoek dat in opdracht van het ministerie van VROM door SIRA wordt gedaan naar de regeldruk die het gevolg is van het huidige beleid inzake duurzaam inkopen. De Commissie beveelt aan de uitkomsten van dit onderzoek te betrekken bij de vernieuwde aanpak.

Een kopie van deze brief is heden ook verzonden aan de minister-president, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Ontwikkelingssamenwerking, de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën.

Namens de Commissie Regeldruk Bedrijven,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'W' followed by a smaller, more fluid signature.

Mr. B.E.M. Wientjes
Voorzitter