



## Bezoekadres

Lange Voorhout 58

## Postadres

2514 EG Den Haag

Postbus 16228

2500 BE Den Haag

## Telefoon

(070) 310 86 66

## Telefax

(070) 310 86 79

## E-mail

info@actal.nl

Aan de Staatssecretaris van  
 Infrastructuur & Milieu  
 De heer J.J. Atsma  
 Postbus 20901  
 2500 EX DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
6 januari 2011	DGM/PDI 2010011245	SvE/JvB/JS/2011/001	1
Onderwerp			
Advies Regeldruk Programma Duurzaam Inkopen			

Geachte heer Atsma,

Op 1 juni 2010 ontvingen wij van uw ambtsvoorganger het verzoek om advies uit te brengen over de administratieve lasten van het beleid met betrekking tot duurzaam inkopen door het Rijk. Dit advies geven wij in deze brief. Daarbij merken wij op dat dit advies niet alleen de administratieve lasten van duurzaam inkopen betreft. Het kabinet Rutte heeft de ambitie om alle regeldruk, zowel administratieve lasten als inhoudelijke nalevingskosten, te verminderen. Wij richten daarom ons advies - conform ook ons eerdere advies van 8 juni 2009 - niet alleen op de administratieve lasten van duurzaam inkopen maar ook op de inhoudelijke nalevingskosten. Wij hebben aanvullend onderzoek gedaan naar deze nalevingskosten in belangrijke sectoren als catering, utiliteitsbouw, kantoormeubilair en transportdiensten. Het onderzoeksrapport "Inhoudelijke Nalevingslasten Programma Duurzaam Inkopen Overheid: onderzoek naar 4 sectoren" treft u aan bij dit advies. Het vormt samen met de bevindingen uit het onderzoek "Administratieve Lasten Duurzaam Inkopen" (SIRA) en expertpanels een belangrijke basis voor ons advies.

Bij het opstellen van ons advies hebben wij gemerkt dat er een brede maatschappelijke steun is voor het streven van de overheid naar duurzaamheid. De rol die het vorige kabinet voor de overheid zag, is die van 'launching customer'. Daarbij is gekozen het voor het instrument van duurzaam inkopen op basis van criteriadocumenten, waarbij de overheid zijn inkoopbeslissingen neemt op basis van milieucriteria en sociale criteria. Wij concluderen dat deze instrumentkeuze grote gevolgen heeft voor de regeldruk van bedrijven, terwijl er veel onzekerheid bestaat over de mate waarin het beleidsinstrument bijdraagt aan het uiteindelijke beleidsdoel van duurzaamheid. Wij adviseren u daarom het beleid ten aanzien van duurzaam inkopen fundamenteel te herzien. Deze conclusie lichten wij hieronder toe.

### **1. Overlap en gebrek aan visie leiden tot onnodige regeldruk**

Het vorige kabinet heeft de gevolgen voor de administratieve lasten van het duurzaam-inkoopbeleid laten onderzoeken en concludeert dat deze lasten maximaal 169 miljoen euro per jaar bedragen.<sup>1</sup> Daar komen de inhoudelijke nalevingskosten nog bij. Deze bedragen alleen al in de

<sup>1</sup> In het rapport van SIRA staat een bandbreedte van 10,8 tot 169 miljoen euro, waarbij in de conclusies wordt aangegeven dat de administratieve lasten richting de maximale scenario's zullen stijgen als het streven naar toename van het gebruik van EMVI wordt gerealiseerd.

utiliteitsbouw minimaal 125 en maximaal 375 miljoen euro. Uit het onderzoek naar de inhoudelijke nalevingskosten blijkt bovendien dat het beleid relatief zwaarder neerslaat bij kleine bedrijven, en dat het in de praktijk uitwerkt als een toetredingsbeperking.

Wij stellen vast dat een deel van deze kosten samenhangt met een overlap tussen criteria-documenten en bestaande wet- en regelgeving. Eisen die aan het product worden gesteld op basis van de criteriadocumenten, worden namelijk ook aan de producent gesteld op basis van reeds bestaande wet- en regelgeving. Als gevolg van het beleid duurzaam inkopen moet de ondernemer bij iedere transactie met de overheid aantonen dat hij zich aan de wet houdt. In het bijgevoegde rapport blijkt dat de administratieve lasten hiervan in het bijzonder voorkomen in de branches transport en kantoormeubilair. De facto wordt hierdoor extra toezicht ingevoegd.

*Wij adviseren om productcriteria die overeenkomen met geldende wet- en regelgeving te schrappen.*

In de praktijk geeft het duurzaam inkoopbeleid een stimulans aan certificering. Dit komt doordat een certificaat voor een inkoper een eenvoudig te controleren bewijsmiddel is. Wij hebben recentelijk advies uitgebracht over certificering en de gevolgen voor regeldruk.<sup>2</sup> Hierin wijzen wij op het risico van stapeling (van regeldruk) in de uitvoering. Dit doet zich ook bij duurzaam inkopen voor. Zo blijkt dat in het voorbeeld van de coating van kantoormeubilair niet altijd wordt volstaan met het certificaat, maar dat daarnaast dure testrapporten (150.000 euro per rapport) worden opgevraagd.

## **2. De bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel is onzeker**

Voor het beleidsinstrument Duurzaam Inkopen zijn voor verschillende productgroepen criteria bepaald om de mate van duurzaamheid te bepalen. Deze criteria-documenten zijn "levende" documenten die regelmatig worden aangepast. Dit hangt logischerwijs samen met de instrumentkeuze, waarbij de overheid tracht de voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid in criteria te vatten. De overheid zet niet de stip aan de horizon, waarop ondernemers kunnen anticiperen. Indien de overheid wel een vergezicht schetst, zoals het gebruik van de CO<sub>2</sub>-ladder, blijkt dit veel beter aan te sluiten op de bedrijfsprocessen van ondernemers.

De keuze voor criteriadocumenten, en niet voor het schetsen van een vergezicht voor duurzaamheid, brengt met zich mee dat de criteriadocumenten vaak moeten worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Deze frequente aanpassing is om twee redenen niet wenselijk. Ten eerste verhoudt dit zich lastig tot afschrijvingstermijnen van investeringen. Tegen deze achtergrond is de huidige frequentie te hoog (voor meerdere branches zijn de documenten in 2010 twee keer aangepast). Ten tweede blijkt dat inkopers van verschillende overheden niet altijd op de hoogte zijn van de ontwikkelingen. Het gevolg hiervan is dat ondernemers niet zonder meer kunnen afgaan op het meest recente criteriadocument, maar dat ze met een inconsistente overheid met wisselende eisen worden geconfronteerd.

*Wij adviseren ambities ten aanzien van duurzaamheid inzichtelijk te maken en aan te geven aan welke duurzaamheidsdoelen ondernemers op welke termijn moeten voldoen.*

Vanzelfsprekend is het bevorderen van duurzaamheid een aandachtspunt van de overheid. Het huidige duurzaam inkoopbeleid draagt echter niet zonder meer bij aan het bevorderen van

---

<sup>2</sup> Advies Certificatie en Regeldruk d.d. 3 december 2010, met kenmerk: SvE/MK/2010/197.

duurzaamheid. Het bijgevoegde onderzoek naar de inhoudelijke nalevingslasten van het beleid Duurzaam Inkopen concludeert dat het gekozen instrument leidt tot lagere innovatie. De conclusie is dat als gevolg van het beleidsinstrument in diverse gevallen de innovatie gericht op verduurzaming, en daarmee de verduurzaming zelf, wordt afgeremd.

De reden hiervoor is dat het instrument van de criteriadocumenten ongeschikt is om recht te doen aan de complexiteit en veelzijdigheid van het begrip duurzaamheid. In de praktijk worden criteriadocumenten tot afvinklijsten, waardoor er een papieren werkelijkheid ontstaat. Zo wordt bijvoorbeeld in de catering gekeken naar het percentage biologische producten, terwijl geen rekening wordt gehouden met de wijze van transport, niet wordt gekeken of de producten zijn geteeld in een energieopwekkende kas, en het percentage van verspilling (omdat producten worden weggegooid) niet wordt meegewogen. Voor andere sectoren zijn vergelijkbare voorbeelden gevonden. Wij moeten daarom vaststellen dat de wijze waarop het begrip duurzaamheid in het huidige duurzaam-inkoopbeleid betekenis krijgt, arbitrair is.

Vanwege de voortschrijdende ontwikkelingen lijkt het begrip duurzaamheid per definitie moeilijk in criteria te vatten. De instrumentkeuze is onjuist, omdat er een spanning is tussen de innovatieve dynamiek en de statische criteria-documenten. Dit draagt het risico in zich dat minimalisme in plaats van innovatie ten aanzien van duurzaamheid wordt gestimuleerd.

*Wij adviseren het inkoopbeleid niet op grond van de duurzaamheidscriteria voort te zetten, als niet vast staat dat dit voor de betrokken sector bijdraagt aan daadwerkelijke verduurzaming.*

Ten slotte wijzen we u op ons eerdere advies over Duurzaam Inkopen van 8 juni 2009. Hierin staan diverse suggesties om het duurzaamheidsbeleid lastenluwer in te richten. Uit de reactie van 1 juni 2010 blijkt dat deze suggesties een verstrekkende inspanning vragen van het departement. Wij wijzen u er op dat het duurzaam inkoopbeleid op dit moment juist veel vraagt van de ondernemers en van de inkopers bij meerdere overheidsorganisaties en dringen er daarom op aan deze verantwoordelijkheid niet uit de weg te gaan.

Een afschrift van dit advies hebben wij aan de coördinerende bewindspersoon voor de vermindering van regeldruk van bedrijven toegezonden.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, somewhat abstract scribble.

Dr. S.R.A. van Eijck  
Collegevoorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R.W. van Zijp" with a stylized flourish at the end.

Dr. R.W. van Zijp  
Secretaris