

## **Duurzaam Inkopen**

**Quick-scan naar impact van de criteria voor duurzaam  
inkopen op de markt en op innovatie**

**Natuur en Milieu**

November 2008

Jos Reinhoudt, [reinhoudt@beco.nl](mailto:reinhoudt@beco.nl), 06 20408049  
Celine van Soest, [soest@beco.nl](mailto:soest@beco.nl), 06 51102828

BECO Groep  
Rotterdam, Nijmegen, Zwolle, Amsterdam  
[www.beco.nl](http://www.beco.nl)



## INHOUD

SAMENVATTING.....	1
1 INLEIDING .....	1
2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	3
2.1 Het inkoopproces .....	3
2.2 Criteria – People, Planet, Profit.....	3
2.3 Aantal productgroepen.....	4
3 ONDERZOEKSVRAGEN .....	5
4 ONDERZOEKSGROEP .....	6
5 BEVINDINGEN.....	8
5.1 Kwaliteit en ambitie .....	8
5.1.1 De criteria vertonen een gebrek aan ambitie .....	8
5.1.2 Indeling in productgroepen heeft weinig waarde voor realiteit .....	9
5.1.3 Geen aandacht voor de hele keten .....	9
5.1.4 Er is geen duidelijke afwegingskader, daardoor lijken de criteria willekeurig .....	10
5.1.5 Niet alle relevante criteria zijn meegenomen .....	10
5.1.6 Geen aandacht voor gebruikerszijde van producten .....	12
5.1.7 Criteria zijn te gedetailleerd, leiden tot bureaucratie en hogere kosten .....	12
5.1.8 Bestaande criteria worden niet altijd overgenomen .....	13
5.2 Innovatie.....	14
5.2.1 Innovatie wordt niet gestimuleerd .....	14
5.2.2 Liever ontwikkelingsdoelstellingen dan normen .....	14
5.3 Impact op de markt .....	15
5.3.1 Onzeker effect op markt .....	15
5.3.2 Toepassing criteria breder dan alleen overheden .....	17
5.4 Vergelijking van criteria .....	18
6 CONCLUSIES .....	20
6.1 Kwaliteit en ambitie .....	20
6.2 Innovatie.....	21
6.3 Impact op de markt .....	21
6.4 Vergelijking duurzaam inkopen criteria .....	22



## SAMENVATTING

Duurzaam inkopen is een van de speerpunten van het huidige kabinetsbeleid op het gebied van duurzaamheid. De ontwikkeling van criteria door SenterNovem speelt daarin een belangrijke rol. Adviesbureau BECO heeft in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu onderzocht in welke mate de criteria die op dit moment beschikbaar zijn in de visie van belangrijke spelers op de markt innovatie stimuleren en bijdragen aan het realiseren van een marktverschuiving in het voordeel van duurzame producten. In gesprekken met grote leveranciers uit verschillende productgroepen is een beeld gevormd van hun mening over de kwaliteit en het ambitieniveau van de criteria, en over de mate waarin de criteria impact zullen hebben op de markt en op innovatie. In dit rapport gaan we in op de uitkomsten van deze quick scan.

Volgens het onderzoek ogen de huidige criteria voor duurzaam inkopen op dit moment, net als in andere landen, vooral als een project *under construction*. Voor het grootste deel van de productgroepen zijn nog geen criteria beschikbaar en ook sociale criteria ontbreken bijna geheel, waardoor een echte afweging tussen *people*, *planet* en *profit* per definitie onmogelijk is.

De overtuiging dat duurzaam inkopen door de overheid een belangrijk instrument zou kunnen zijn om duurzame ontwikkeling te stimuleren wordt algemeen geaccepteerd. Bedrijven geven aan dat de beschikbare criteria steeds vaker toegepast worden, ook door inkopers van niet-overheidsorganisaties.

De criteria die momenteel al beschikbaar zijn vertonen volgens de belangrijkste spelers op de markt echter flinke gebreken. De kwaliteit laat te wensen over, met name door het ontbreken van een overkoepelend afwegings- en beoordelingskader dat duurzaamheid in de hele keten in ogenschouw neemt. Het ambitieniveau wordt als teleurstellend ervaren. De meeste grotere leveranciers zullen zonder veel moeite aan alle duurzaamheidseisen kunnen voldoen. Daardoor zal naar verwachting de impact van deze criteria op de markt in de praktijk niet groot zijn. Hetzelfde geldt voor de mate waarin de criteria innovatie naar duurzaamheid stimuleren. Bedrijven die al langere tijd aandacht besteden aan vernieuwingen op het gebied van duurzaamheid hebben het idee daarvoor niet beloond te worden. Enkele vinden zelfs dat de huidige criteria remmend werken op innovatie.

Bij de totstandkoming van de huidige criteria lijkt geen overkoepelende visie op duurzaamheid gebruikt te zijn. Per productgroep zijn specifieke criteria ontwikkeld, waardoor de indruk ontstaat dat de criteria in hun geheel beschouwd nogal willekeurig van aard zijn. De meeste geïnterviewde bedrijven zouden het beter vinden als voor alle producten vergelijkbare criteria gehanteerd zouden worden, gebaseerd op bijvoorbeeld klimaatimpact of life cycle analysis. Daarnaast geven ze de voorkeur aan ontwikkelingsdoelstellingen boven statische normen.

Ondanks de waardering voor het streven om te komen tot duurzaam inkopen op zich, wordt de kritiek op de huidige set criteria breed gedragen.

Het eindbeeld van dit onderzoek is dus dat duurzaam inkopen gezien wordt als een potentieel krachtig instrument dat met de huidige criteria onvoldoende benut wordt. Het is niet te verwachten dat het marktaandeel van duurzame producten substantieel wordt vergroot of dat de criteria innovatie door bedrijven zullen stimuleren.

## 1 INLEIDING

Een van de pijlers van het kabinetsbeleid is het streven naar duurzame ontwikkeling.

*“Het kabinet wil concrete resultaten boeken bij belangrijke duurzaamheidsvraagstukken, zoals klimaat en energie, aanpassing aan de klimaatverandering en de ruimtelijke inrichting van ons land met aandacht voor natuur en milieu. Daarnaast kan de overheid met haar bedrijfsvoering, bijvoorbeeld als groot inkoper, werkgever en beheerder van gebouwen en terreinen, het bereiken van beleidsdoelen ondersteunen. Zo ondersteunt de overheid met duurzaam inkoopbeleid energiebesparing, eerlijke handel en innovatieve ondernemers”.*<sup>1</sup>

Het programma Duurzame bedrijfsvoering overheden is daar een concrete uitwerking van.

*“Duurzame Bedrijfsvoering Overheden (DBO) ondersteunt overheden bij het invoeren van duurzaamheidsaspecten in de bedrijfsvoering van de eigen organisatie. Zo krijgen People, Planet en Profit evenveel aandacht. Nadruk ligt daarbij op Duurzaam Inkopen”.*<sup>2</sup>

Een van de speerpunten in het DBO-programma is duurzaam inkopen. Hiervoor zijn enkele duidelijke ambities geformuleerd.

*“De Rijksoverheid heeft de ambitie om in 2010 bij 100 procent van haar inkopen duurzaamheid mee te nemen; voor provincies en waterschappen is dit 50 procent. De gemeenten streven naar 75 procent in 2010 en 100 procent in 2015. Het programma Duurzaam Inkopen stimuleert overheden om milieu- en sociale aspecten mee te nemen bij de inkoop van producten en diensten”.*

Het DBO-programma en ook het programma duurzaam inkopen worden uitgevoerd door SenterNovem, het agentschap voor duurzaamheid en innovatie. Veel tijd en energie wordt momenteel besteed aan de ontwikkeling van criteria waaraan producten, werken en diensten in ieder geval moeten voldoen om duurzaam ingekocht te kunnen worden. Deze criteria zijn bedoeld om gebruikt te worden door alle overheden. De criteria hebben potentieel een enorme impact op de mate waarin de ongeveer 40 miljard euro, die de overheden jaarlijks besteden, bijdragen aan het boeken van concrete duurzaamheidswinst. Uit eerder onderzoek van BECO bleek dat inkopers bij overheden de criteria van SenterNovem beschouwen als een zeer belangrijk instrument.

In dit onderzoek proberen we te achterhalen in welke mate de criteria van SenterNovem in de mening van grote leveranciers in verschillende productgroepen inderdaad bijdragen aan het bereiken van het doel, het stimuleren van duurzame ontwikkeling en in het bijzonder het realiseren van een wezenlijke verschuiving in de markt in het voordeel van duurzame producten. Factoren daarin zijn het ambitieniveau en de relevantie van de criteria, en de invloed van de criteria op de markt en op innovatie. Ook is verkend welke ervaringen er in het buitenland zijn met het ontwikkelen van criteria voor duurzaam inkopen.

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de afbakening van het onderzoek gepresenteerd. De onderzoeksvragen en de methodiek van het onderzoek worden

---

<sup>1</sup> [http://www.regering.nl/Het\\_kabinet/Begroting\\_2009/Pijler\\_3\\_Een\\_duurzame\\_leefomgeving](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Begroting_2009/Pijler_3_Een_duurzame_leefomgeving)

<sup>2</sup> <http://www.senternovem.nl/dbo/>

toegelicht in hoofdstuk 3 en 4 respectievelijk. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de interviews met verschillende bedrijven en desk study naar duurzaam inkopen criteria zo objectief mogelijk weergegeven. De conclusies zijn gepresenteerd in hoofdstuk 6.

## 2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk bakenen we het onderzoek af. We gaan in op het inkoopproces, de criteria voor duurzaam inkopen en de productgroepen.

### 2.1 Het inkoopproces

SenterNovem gebruikt onderstaand model<sup>3</sup> om het inkoopproces in kaart te brengen.



In de donkere vakjes is de meeste duurzaamheidswinst te behalen. De ontwikkeling van duurzaamheidscriteria valt in het tweede vakje, de specificatiefase.

### 2.2 Criteria – People, Planet, Profit

Een veelgebruikte samenvatting van de belangrijkste duurzaamheidsaspecten is People, Planet, Profit. Duurzame ontwikkeling gaat om het afwegen van deze drie P's. Bij duurzaam inkopen gaat het erom alle drie de P's mee te nemen in de aankoopbeslissing. Geen van de drie aspecten alleen kan voldoende zijn om een 'duurzame' beslissing te nemen. Als we er vanuit gaan dat SenterNovem zich niet bezighoudt met de financiële kant van inkopen, omdat dat een zaak is van de inkoopende overheid, blijven de twee aspecten People en Planet over, oftewel de sociale en de milieucriteria. SenterNovem: *“Het programma Duurzaam Inkopen stimuleert overheden om milieu- en sociale aspecten mee te nemen bij de inkoop van producten en diensten.”*

Tot nu toe heeft SenterNovem zich beperkt tot de milieucriteria. Sociale criteria moeten daar op termijn wel aan toegevoegd worden. Over de ontwikkeling van sociale criteria zegt SenterNovem het volgende. *“De overheid werkt aan het ontwikkelen van beleid voor sociale criteria bij duurzaam inkopen. Rond 21 augustus zou dan ook de start zijn van de schriftelijke consultatieronde en op 3 september zou een stakeholderbijeenkomst plaatsvinden. Onlangs is echter het uitgewerkte voorstel getoetst in de interdepartementale werkgroep van aanbestedingsjuristen. Daarin is geconcludeerd dat de juridische aspecten van het voorstel nog nader bezien moeten worden. Het gaat vooral om het voorstel de fundamentele arbeidsnormen van de ILO voor alle productgroepen op generieke wijze op te nemen in de contractvoorwaarden. Dit zou zich volgens het juridisch advies niet op juiste wijze verhouden tot de eis van proportionaliteit in het EU aanbestedingsrecht. Dit betekent dat de geplande schriftelijke consultatieronde, startende op 21 augustus, en de*

---

<sup>3</sup> Bron: [http://www.senternovem.nl/mmfiles/Handreiking\\_Duurzaam\\_Inkopen\\_en\\_Aanbesteden\\_2005\\_tcm24-174585.pdf](http://www.senternovem.nl/mmfiles/Handreiking_Duurzaam_Inkopen_en_Aanbesteden_2005_tcm24-174585.pdf)

*stakeholderbijeenkomst op 3 september, geen doorgang krijgen. Het juridisch advies moet eerst nader bestudeerd en besproken worden.*<sup>4</sup>

Als een gevolg hiervan is onduidelijk hoe en in welke vorm sociale criteria door SenterNovem zullen worden geïntegreerd.

### **2.3 Aantal productgroepen**

Voor veel productgroepen zijn de criteria nog in ontwikkeling. Op de website van SenterNovem is een actueel overzicht te vinden<sup>5</sup>. In principe richten we ons op de evaluatie van de beschikbare criteria (stand van zaken begin november 2008: 30 definitieve criteria beschikbaar). Dat betekent dat 56 van de 86 productgroepen noodgedwongen buiten beschouwing gelaten zijn.

---

<sup>4</sup> Bron: [http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/Criteria/sociale\\_criteria/index.asp](http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/Criteria/sociale_criteria/index.asp)

<sup>5</sup> <http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen/Criteria/index.asp>

### 3 ONDERZOEKSVRAGEN

Het onderzoek richt zich op de volgende vier hoofdvragen.

1. Hoe ervaren bedrijven (leveranciers) het kwaliteits- en ambitieniveau van de criteria van SenterNovem? Zijn ze volledig en consistent? Zijn de criteria toepasbaar?
2. Verwachten bedrijven dat de criteria van SenterNovem innovatie van duurzame producten in de markt zullen stimuleren, en zo ja, in welke mate?
3. Welke mening hebben bedrijven over de impact van het duurzaam inkopen-programma en de criteria van SenterNovem op de markt? Is het te verwachten dat bedrijven die al langere tijd investeren in duurzaamheid een duidelijk marktvoordeel zullen hebben, en dat het marktaandeel van de minst duurzame producten/producenten aantoonbaar zal verminderen?
4. Hoe verhoudt het programma voor duurzaam inkopen in Nederland zich tot duurzaam inkopen in andere landen?

Voor het onderzoek is een aantal belangrijke leveranciers gevraagd hoe ze tegen duurzaam inkopen en de criteria van SenterNovem aankijken. De geselecteerde leveranciers leveren diensten en producten aan de overheid. De geïnterviewde bedrijven worden algemeen beschouwd als een voorloper op het gebied van duurzaamheid, of ze zijn een grote speler op de markt, of beide. Voor het beantwoorden van de vierde hoofdvraag is daarnaast een documentstudie gedaan.

## 4 ONDERZOEKSGROEP

De hoofdvragen worden onderzocht voor vijf geselecteerde productgroepen. Deze zijn:

- Schoonmaak
- Papier
- ICT (hardware, reproductieapparatuur, tonercartridges)
- Catering
- Uitzendbureaus en adviesbureaus

Voor deze vijf productgroepen zijn op de website van SenterNovem criteria beschikbaar. Daardoor mag verondersteld worden dat de geïnterviewde bedrijven al kennis van en ervaring met de criteria hebben.

De meeste geïnterviewde bedrijven leveren producten uit een van de vijf productgroepen. Daarnaast is een aantal bedrijven geïnterviewd die deelnemen in het Economy Light programma. Deze bedrijven leveren geen producten of diensten in bovengenoemde productgroepen, maar worden vaak wel beschouwd als koplopers in de markt.

Met de volgende bedrijven en organisaties hebben in september en oktober 2008 interviews plaatsgevonden. Per productgroep is tussen haakjes de huidige status (september 2008) van de criteria van SenterNovem weergegeven.

### **Schoonmaak** (concept criteria)

- Asito

### **Catering** (definitieve criteria)

- Albron
- Heerlijk

### **ICT** (definitieve criteria hardware en reproductieapparatuur, concept criteria tonercartridges)

- Anoniem ICT hardware bedrijf
- Lexmark
- ICT office - brancheorganisatie

### **Papier** (oude concept criteria mei 2007)

- Sappi
- Crown van Gelder
- Koninklijke Vereniging van Nederlandse Papier- en kartonfabrieken (VNP), brancheorganisatie

### **Adviesbureaus/uitzendbureaus** (concept criteria uitzendbureaus)

- Berenschot
- Anoniem uitzendbureau

### **Bedrijven die participeren in het Natuur & Milieu koploper programma Economy Light**

- Philips Lighting (concept criteria openbare verlichting)

- Ahrend (definitieve criteria meubilair)
- De Hoeve (definitieve criteria catering)

## 5 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Opvallend was dat de bedrijven uit de verschillende branches over het geheel genomen zeer vergelijkbare antwoorden gaven. Om die reden hebben we de uitkomsten geclusterd naar de inhoud van de reacties, en niet bijvoorbeeld per productgroep. Daarnaast zijn de clusters goed te koppelen aan hoofdvragen 1, 2 en 3 (gepresenteerd in hoofdstuk 3).

1. *Kwaliteit en ambitie*: Wat is het ambitieniveau van de criteria? Zijn ze volledig en consistent? Zijn de criteria toepasbaar?
2. *Innovatie*: Stimuleren de criteria duurzame innovatie?
3. *Impact op de markt*: Beïnvloeden de criteria en het toepassen van die criteria de markt?

Hieronder behandelen we deze drie groepen vragen in paragraaf 5.1, 5.2 en 5.3. In paragraaf 5.4 gaan we in op hoofdvraag 4 en vergelijken we de Nederlandse aanpak met die in enkele andere landen.

### 5.1 Kwaliteit en ambitie

#### 5.1.1 *De criteria vertonen een gebrek aan ambitie*

Volgens de meerderheid van de geïnterviewde bedrijven vertonen de criteria voor duurzaam inkopen een gebrek aan ambitie. Het algemene beeld is dat de belangrijke spelers op de markt zonder al teveel moeite zullen kunnen voldoen aan de criteria. Vaak zullen ze nu al voldoen aan de criteria.

Enkele leveranciers zouden een flinke stap verder willen gaan. Ahrend zou bijvoorbeeld graag zien dat het gebruik van chroom in kantoormeubilair verboden zou worden. Chroom heeft een grote milieubelasting en het niet langer toepassen ervan zou een grote milieuwinst opleveren. Door de weinig ambitieuze normen mist het bedrijf in de inkoopcriteria de 'passie' voor duurzaamheid.

Philips Lighting vindt het ambitieniveau van de criteria goed, maar denkt dat het nog in te voeren criterium van een energielabel voor openbare verlichting de sociale veiligheid en beleving van de openbare ruimte door de burger verslechtert. Dit komt door het ontbreken van concrete eisen aan bijvoorbeeld kleurweergave, die van invloed is op bijvoorbeeld gezichtsherkenning. Bovendien vindt het bedrijf dat de criteria aangevuld moeten worden met standaard wegprofielen om de praktische uitvoerbaarheid te waarborgen.

Een cateraar is van mening dat het vrij gemakkelijk zal zijn te voldoen aan de criteria voor catering, want die zijn "beperkt ambitieus".

Er zijn ook partijen die tevreden zijn met het huidige ambitieniveau van de criteria, vooral omdat zij werken met internationale leveranciers. Brancheorganisatie ICT Office vindt ambitieuzere criteria niet gewenst in de sector omdat de achterban voor een groot deel bestaat uit Amerikaanse

bedrijven. Ambitieuze criteria voor de Nederlandse markt zou betekenen dat deze producten aan andere specificaties dienen te voldoen dan producten voor de meeste markten. ICT Office is blij met de toepassing van het Energy Star-label in de criteria. Energy Star is van oorsprong een Amerikaans label. Op deze manier kunnen lidbedrijven voldoen aan duurzaamheidseisen, zonder dat er ingewikkelde nieuwe Nederlandse/Europese standaarden worden gesteld.

### **5.1.2 Indeling in productgroepen heeft weinig waarde voor realiteit**

Bij het ontwikkelen van de criteria hanteert SenterNovem de een lijst van 86 productgroepen. Veel bedrijven vinden dat een onnatuurlijke indeling omdat het in de praktijk van inkopen vaak gaat om een combinatie van producten en diensten uit verschillende rubrieken. Een meer integrale benadering zou de duurzaamheid ten goede zou komen.

Berenschot zegt hierover: "De indeling in tachtig productgroepen die SenterNovem gebruikt is niet geschikt. In de praktijk betreffen opdrachten vrijwel altijd samengestelde diensten die niet in één hokje passen." Ook Ahrend geeft aan het belangrijk te vinden dat duurzaamheid meer integraal benaderd wordt om een optimaal niveau van duurzaamheid te realiseren. Ahrend noemt het voorbeeld van 'vertical desking', een integrale aanpak om bij kantoorinrichting op verschillende gebieden besparingen te realiseren. De productgerichte benadering van SenterNovem maakt het toepassen van dit soort innovaties lastig. ICT Office vindt de keuze voor de productgroepen soms willekeurig. Zij hebben bijvoorbeeld twijfels over de productgroep software en vragen zich af hoe hier goede criteria voor ontwikkeld kunnen worden.

### **5.1.3 Geen aandacht voor de hele keten**

Om duurzame ontwikkeling te realiseren moet de gehele keten betrokken worden, van grondstofwinning tot de afvalfase. Een optimaal niveau van duurzaamheid kan alleen bereikt worden als alle schakels in de keten duurzaam werken. De huidige aanpak van SenterNovem erkent dit inzicht onvoldoende, benadrukt verschillende bedrijven tijdens de interviews.

Albron geeft het voorbeeld van verpakking. Albron kan duurzame verpakking leveren maar als de afnemer zijn afvalstromen hier niet op aanpast heeft deze verpakking weinig toegevoegde waarde. Een andere cateraar geeft daarnaast aan dat afwas ook een onderdeel van het proces is waar in de criteria geen aandacht aan besteed wordt.

De schoonmaakbranche geeft een vergelijkbaar beeld. Asito gaat er uitgebreid op in en illustreert dat de criteria van SenterNovem maar enkele onderdelen in de hele keten raken. De criteria van SenterNovem gaan alleen in op de producten die voor het schoonmaken gebruikt worden en bijvoorbeeld niet op schoonmaakmethoden. Asito streeft ernaar om duurzaamheid in de gehele keten te optimaliseren. Zo vervoert Asito concentraten van schoonmaakmiddelen naar de objecten die worden schoongemaakt. Deze concentraten hebben dan weliswaar geen Eco-flower-keurmerk, maar de transportbewegingen zijn vele malen lager dan wanneer ze verdunde producten zouden vervoeren. De meeste verdunningen gaan op basis van 1 procent-concentraat. Dit betekent dat er

slechts 1 fles concentraat vervoerd hoeft te worden, in plaats van 100 flessen verdund product. Ditzelfde gaat op voor de microvezeldoekjes. De doekjes die Asito afneemt, worden gemaakt door middel een techniek op basis van water, en niet op basis van chemicaliën. Ook de werkomstandigheden van de medewerkers van toeleveranciers in met name Aziatische landen worden gecontroleerd. Asito eist van haar toeleveranciers een onafhankelijk opgestelde verklaring dat de mensenrechten worden nageleefd.

#### **5.1.4 Er is geen duidelijke afwegingskader, daardoor lijken de criteria willekeurig**

Uit de interviews is gebleken dat veel bedrijven vinden dat consistentie tussen criteria vaak ontbreekt. Er lijken geen overkoepelende afwegingskaders te zijn. Zo kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden waarom klimaatimpact wel belangrijk is bij verlichting en niet bij de productie van varkensvlees. Door het gebrek aan grotere kaders lijken de criteria soms willekeurig te zijn.

Lexmark, Ahrend en De Hoeve hadden graag gezien dat een vergelijking van producten op basis van CO<sub>2</sub>-emissies (of CO<sub>2</sub>-equivalenten) vereist is. Dit maakt het mogelijk producten en producenten op een eerlijke en gestandaardiseerde manier met elkaar te vergelijken. Om de milieubelasting in CO<sub>2</sub>-emissies uit te drukken zou voor producten een Life Cycle Analysis uitgevoerd moeten worden. Door in plaats van specifieke producteisen meer algemene emissie-eisen te stellen zouden de criteria een ontwikkelingsdoelstelling worden. Een carbon footprint is ook relevant in de papierindustrie aldus VNP en Crown van Gelder. Het opnemen van een criterium met betrekking tot carbon footprint vraagt echter ook randvoorwaarden. Papierproducten uit Finland hebben bijvoorbeeld een kleinere carbon footprint door het gebruik van nucleaire energie in de papierindustrie, maar dat betekent niet per definitie dat dit ook milieutechnisch of sociaal verantwoord is.

#### **5.1.5 Niet alle relevante criteria zijn meegenomen**

Veel van de geïnterviewde bedrijven hebben aangegeven dat ze de scope van de criteria beperkt vinden. Criteria die een grote milieubesparing kunnen realiseren zijn in sommige gevallen buiten beschouwing gelaten. Voorbeelden van missende of irrelevante criteria zijn:

##### *ICT*

- ICT Office geeft aan het een gemis te vinden dat de sociale criteria nog niet opgenomen zijn in de criteria. Deze zijn van belang in de industrie. ICT Office kijkt of er mogelijkheden om zelf sociale criteria op te stellen.
- De twee geïnterviewde ICT-bedrijven en de brancheorganisatie geven aan dat de criteria voor tonercartridges onjuist gekozen zijn. Van nieuwe typen toners zijn vaak nog geen gereconditioneerde varianten aanwezig en refill-cartridges hebben niet per definitie een lagere milieubelasting dan nieuwe. Door alleen refill-tonercartridges te eisen wordt een deel van de markt uitgesloten. Een alternatief, chemical toners, dat milieuvriendelijker is dan reguliere toners is niet opgenomen in de criteria.

### *Catering*

- De Hoeve geeft aan dat biologisch vlees een hoger landgebruik per hectare en een lagere leveringszekerheid heeft. Hierdoor is biologisch vlees geen duurzame oplossing en wordt de waarde van het criterium in twijfel getrokken. De eis dat een deel van het voedsel biologisch moet zijn is gebaseerd op verouderde inzichten, volgens De Hoeve. In de jaren '80 had de gangbare vleesindustrie zijn eigen functioneren niet voldoende geanalyseerd en was 'biologisch' de enige keus voor duurzame vleesproductie. Tegenwoordig is dit niet meer het geval. Uit LCA-berekeningen blijkt dat biologisch vlees slechter is voor het milieu dan gangbaar vlees. De criteria zijn politiek correct tot stand gekomen, maar snijden op het gebied van duurzaamheid geen hout, vindt De Hoeve.
- Albron geeft aan dat gezonde voeding een belangrijk aspect voor duurzaamheid is. Dit is echter niet opgenomen in de criteria omdat gezonde voeding moeilijk meetbaar is, volgens Albron.

### *Schoonmaak*

- Voor Asito betekent MVO goed ondernemerschap, inclusief aandacht voor reïntegratie, sociale werkplaatsen, ouderenbeleid, HR-beleid en milieumanagementsystemen. Duurzaamheid behelst voor Asito dus veel meer onderwerpen dan in de SenterNovem criteria genoemd worden.

### *Uitzendbureaus en adviesbureaus*

- Een van de criteria voor inhuur van adviesdiensten is het volledig compenseren van de autokilometers die door een consultant gemaakt worden voor een opdracht. Een grote producent van ICT-hardware geeft aan niet te geloven in deze compensatie en heeft andere strategieën ontwikkeld om in de toekomst te komen tot een "Low Carbon Economy". Het bedrijf is van mening dat de overheid bedrijven niet in één bepaalde richting mag duwen. Hiermee bepaalt de overheid welke methode de juiste is en sluiten ze vele andere (betere) opties uit. Daarnaast wordt in de criteria van de aanbidders verlangd dat ze een kilometeradministratie bijhouden die door een externe partij geverifieerd moet worden (bijv. een accountant). Dit zal zorgen voor een enorme stijging van de administratieve kosten en zal de bereidheid om verder te kijken dan deze ene oplossing tegenwerken. De eenvoudigste oplossing voor consultancy-bedrijven om aan de eisen te voldoen is het compenseren van de gehele leasevloot, maar hiermee koopt een bedrijf als het ware schuld af en is er geen stimulans meer om naar alternatieven voor autogebruik te kijken.

### *Economy Light bedrijven*

- Ahrend suggereert dat de recyclebaarheid van materialen een goede toevoeging zou zijn voor de criteria inzake kantoormeubilair. Veel materialen zijn goed recyclebaar en op deze manier zou een grote milieuwinst behaald kunnen worden. Een minimaal percentage aan hoogwaardige recyclebaarheid zou een goed criterium zijn.
- Philips merkt op dat energie-efficiënte verlichting gepaard kan gaan met een lagere lichtkwaliteit, vooral op het gebied van kleurweergave. Dat heeft effect op de sociale veiligheid in de openbare ruimte. Het bedrijf mist eisen op het gebied van recyclebaarheid, lichtvervuiling en levensduur.

Ondanks de kritiekpunten werden tijdens de interviews ook positieve opmerkingen gemaakt over de relevantie van de criteria.

#### *ICT*

- ICT Office is van mening dat focus op energieverbruik erg waardevol is voor criteria voor hardware en reproductieapparatuur.

#### *Catering*

- Volgens Albron is het een goede keuze dat de criteria grotendeels gebaseerd zijn op bestaande keurmerken. Dit is de enige manier is om meetbaarheid te garanderen.

#### *Uitzendbureaus en adviesbureaus*

- Berenschot geeft aan dat de eisen op het gebied van het hebben van een maatschappelijk jaarverslag reëel zijn. Hiermee kan een bedrijf laten zien dat duurzaamheid een plaats heeft in de eigen bedrijfsprocessen.
- Een uitzendbureau denkt dat het voor uitzendbureaus goed is om met milieu en duurzaamheid bezig te zijn en hier bewustwording voor te creëren. De geïnterviewde is van mening dat het goed is om naar een (milieu-) management systeem te vragen om uitzendbureaus te stimuleren in hun interne organisatie actief om te gaan met milieuaspecten.

### **5.1.6 Geen aandacht voor gebruikerszijde van producten**

In sommige gevallen is de duurzaamheidsimpact van producten voor een groot deel afhankelijk van het gebruik. Hiervoor is geen aandacht in de criteria. Een grote producent van ICT-hardware geeft aan dat de minimumeisen van SenterNovem voor hardware en reproductieapparatuur een goede basis vormen, maar vindt het stellen van alleen producteisen is niet voldoende. Het zou van toegevoegde waarde zijn wanneer er in de criteria ook eisen gesteld worden aan de gebruikerszijde. Voorbeelden hiervan zijn keuze voor type en hoeveelheid apparatuur. Aandacht voor de gebruikerszijde kan een grote besparende invloed hebben. Vooral voor ICT infrastructuur en netwerken geldt dat een optimale benutting grote voordelen oplevert, maar ook voor printers is dit het geval. Minder printers gebruiken verlaagt de milieubelasting.

De gebruikerszijde van producten kan een belangrijke invloed hebben op duurzaamheid, maar gebruik valt buiten de scope van het duurzaam inkopen programma.

### **5.1.7 Criteria zijn te gedetailleerd, leiden tot bureaucratie en hogere kosten**

Enkele bedrijven gaven tijdens de interviews aan dat de criteria gedetailleerd zijn, waardoor deze moeilijk toepasbaar zijn of leiden tot bureaucratie.

Berenschot vraagt zich af of de eis over klimaatcompensatie daadwerkelijk helpt. "Iedere handel in rechten leidt tot een nieuw handelscircuit, en dat geldt ook voor emissierechten. In de praktijk leidt

dit tot een verhoging van de administratieve lastendruk. Daarnaast zijn de criteria te gedetailleerd, waardoor zicht op de hoofdlijnen ontbreekt."

Een cateraar geeft ook aan dat zij liever kaders ziet dan specifieke en gedetailleerde eisen. Dit zou meer duidelijkheid creëren. Lexmark uit zijn zorgen over het detailniveau van de criteria, vooral gezien in de internationale context. Lexmark is van mening dat er Europese criteria zouden moeten zijn voor tonercartridges om te voorkomen dat criteria conflicterend zijn met lokale wetgeving. Op deze manier zouden criteria beter toepasbare zijn voor internaal opererende bedrijven

Ook werd aangegeven dat duurzame producten tot een prijsstijging kunnen leiden. Albron zegt hierover: "Het leveren van duurzame producten heeft vaak een prijsstijging tot gevolg. Dit is lastig te communiceren naar de consument en beperkt het realiseerbare ambitieniveau".

#### **5.1.8 Bestaande criteria worden niet altijd overgenomen**

De geïnterviewde bedrijven vinden over het algemeen dat de criteria voor duurzaam inkopen beter zouden kunnen aansluiten op bestaande wetten of criteria in de markt. In de gevallen dat dit wel gebeurt, zijn bedrijven positief. Dat geldt bijvoorbeeld voor Energy Star, voedingskeurmerken en ISO 14001.

Berenschot geeft aan dat de overheid er goed aan zou doen om kwaliteitseisen te stellen op basis van bestaande systemen, zoals de ISO-normen en de regels die de Raad van Organisatieadviesbureaus hanteert. De ROA heeft onder meer eigen gedragscodes en eigen tuchtrecht.

Lexmark zou graag zien dat de criteria voor tonercartridges meer naar wetgeving verwijzen. Een van de criteria voor tonercartridges is dat deze vrij moeten zijn van schadelijke stoffen. Het zou logisch zijn als er bijvoorbeeld gerefereerd wordt aan ROHS wetgeving in plaats van het opnemen van een criterium 'vrij van schadelijke stoffen'. Andere wetten of normen van toepassing voor tonercartridges zijn: REACH, Besluit beheer verpakkingen en papier en karton, ISO 14001 en gezondheidscriteria.

Voor papier zijn nog geen criteria opgesteld. In de papierindustrie wordt veel gebruik gemaakt van certificering, bijvoorbeeld EMAS. Dit maakt het mogelijk om verschillende papierproducten met elkaar te vergelijken op basis van bijvoorbeeld energiecijfers. Sappi geeft aan dat dit een goede benadering voor de criteria zou zijn.

Tot slot gaf Berenschot aan dat het ontwikkelen van criteria voor duurzaam inkopen haaks staat op het algemene overheidsbeleid om zelfregulering te stimuleren.

## **5.2 Innovatie**

### **5.2.1 *Innovatie wordt niet gestimuleerd***

Stimuleren de criteria voor duurzaam inkopen innovatie op het gebied van duurzaamheid? De algemene conclusie van de geïnterviewde bedrijven is dat innovatieve bedrijven zich door de criteria moeilijker kunnen onderscheiden van minder innovatieve bedrijven. Voldoen aan de minimumeisen is vaak genoeg voor duurzaam inkopen en daarom krijgen creatieve oplossingen weinig kans. In sommige gevallen zouden de criteria innovatie zelfs remmen, zeggen enkele bedrijven. Bedrijven die actief zijn op het gebied van duurzaamheid worden niet 'beloond' als zij meer doen dan wordt vereist in de criteria.

Philips Lighting is van mening dat het nog in te voeren energielabel criterium van SenterNovem innovatie zal stimuleren mits aspecten als levensduur, lichtvervuiling en lichtkwaliteit (sociale veiligheid) worden meegenomen. Ahrend sluit zich hierbij aan: door alleen te letten op de individuele meubelen en niet op de inrichting van het kantoor worden innovatieve kantoorconcepten benadeeld. Door het accent te leggen op verkeerde aspecten, of door niet alle aspecten mee te nemen, wordt innovatie niet gestimuleerd. Door op een andere manier naar duurzaamheid en productcriteria te kijken zouden veel grotere innovatiestappen gezet kunnen worden.

Asito geeft aan dat veel van hun leveranciers al innoveren op duurzaamheid, gesteund door de vraag van bedrijven als Asito. Een goed voorbeeld is Asito's proces om graffiti te verwijderen door middel van stoom onder hoge druk. Hier komen in het geheel geen chemicaliën meer bij kijken. Deze nieuwe schoonmaaktechniek is geïnitieerd vanuit de markt maar dergelijke technieken worden niet gestimuleerd door middel van de criteria voor duurzaam inkopen.

Een uitzendbureau is van mening dat de criteria innovatie wel stimuleren. Door een toenemende vraag wordt er steeds actiever nagedacht hoe invulling gegeven kan worden aan duurzaamheid. In aanbestedingstrajecten wordt geprobeerd zo goed mogelijk invulling te geven aan duurzaamheidseisen.

Bedrijven die al langere tijd actief zijn op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaamheid hebben op dit moment misschien een marktvoordeel, maar dit zal niet blijvend zijn als alle partijen in de markt zullen voldoen aan de criteria voor duurzaam inkopen aldus VNP en Crown van Gelder. Vanuit dit oogpunt hebben de huidige koplopers zelfs een klein nadeel. Zij hebben al langere tijd geïnvesteerd in duurzaamheid maar de markt is nog niet altijd bereid meer voor duurzaamheid te betalen.

### **5.2.2 *Liever ontwikkelingsdoelstellingen dan normen***

Enkele bedrijven zouden in plaats van specifieke normen graag ontwikkelingsdoelstellingen zien, bijvoorbeeld een doelstelling voor CO<sub>2</sub>-emissies. Daardoor zouden producten makkelijk met elkaar

vergeleken kunnen worden. Bovendien stimuleren ontwikkelingsdoelstellingen innovatie meer dan vastgelegde normen.

ICT Office zegt hierover: "De huidige criteria stimuleren de markt niet echt, maar verhogen de standaard in de markt wel. Er zijn nog veel stappen te zetten op het gebied van duurzaamheid in de ICT-sector. Als innovatie gewenst is, kan het beter zijn om ontwikkelingsdoelstellingen te formuleren die door de markt in gevuld kunnen worden in plaats van specifieke criteria te formuleren."

VNP en Crown van Gelder zijn van mening dat de duurzaam inkopen criteria een doel op zichzelf worden. Het zou beter zijn criteria te ontwikkelen op basis van een benchmark of balanced scorecard. De criteria krijgen dan het karakter van ontwikkelingsdoelstellingen. Dit vraagt een andere insteek en is misschien een optie voor 'Duurzaam Inkopen versie 2.0'. Toegevoegde waarde van een dergelijke benadering is dat de criteria zo een hoger ambitieniveau kunnen krijgen.

Een uitzondering op het algemene punt van kritiek dat de criteria is statisch zijn en niet mee gaan met de ontwikkelingen in de markt, is de koppeling met Energy Star.

Het is opvallend dat door verschillende partijen de keuze voor koppeling van de criteria met Energy Star goed gewaardeerd wordt. Energy Star is een dynamische standaard en gaat daardoor mee met de ontwikkelingen in de markt. Een grote producent van ICT-hardware heeft hier de volgende mening over: "Bijna alle leveranciers in de sector voldoen al aan de minimumeisen van SenterNovem, toch hebben de criteria toegevoegde waarde, voornamelijk door de koppeling met Energy Star. Het is goed dat de criteria voor hardware en reproductieapparatuur gebaseerd zijn op Energy Star. Er zijn twee voordelen: Energy Star is een dynamisch keurmerk waardoor het ambitieniveau steeds verder om hoog gaat. Daarnaast maakt Energy Star het mogelijk verschillende aanbieders en producten op een eerlijke wijze met elkaar te vergelijken".

### **5.3 Impact op de markt**

#### **5.3.1 Onzeker effect op markt**

Alle geïnterviewden is de vraag gesteld of zij denken dat het duurzaam inkopen-beleid van de overheid in het algemeen en in het bijzonder de criteria van SenterNovem een effect hebben op de markt. De meningen hierover lopen uiteen.

##### *Duurzaam inkopen draagt bij aan verduurzaming van de markt*

Een aantal bedrijven heeft aangegeven dat zij denken dat het beleid voor duurzaam inkopen van de overheid de markt inderdaad verduurzaamt.

Volgens ICT Office stimuleren de criteria de huidige achterlopers in de markt hun achterstand in te lopen. Dit is volgens hen een goede ontwikkeling. Het nadeel hiervan voor de koplopers is dat zij zich hierdoor minder goed kunnen onderscheiden. Albron geeft aan dat steeds meer overheden en

ook bedrijven vragen naar een duurzame catering. Dit stimuleert verduurzaming van de markt. Voor feesten en partijen wordt echter nog weinig rekening gehouden met duurzaamheid. Ook een uitzendbureau ervaart een duidelijke ontwikkeling richting duurzaamheid. Er wordt in grote aanbestedingen volgens hen steeds meer gevraagd naar duurzaamheid en deze vraag wordt steeds concreter. In een aanbestedingstraject kan er gescoord worden op duurzaamheid. Dit werkt stimulerend.

Ook Berenschot denkt dat de duurzaamheidseisen de markt potentieel beïnvloeden als de eisen strikt gehanteerd worden. Het adviesbureau vraagt zich af hoe omgegaan wordt met ZZP'ers. "Moeten zij ook aan de eisen voldoen en bijvoorbeeld een ISO 14001-systeem moeten hebben? Of is dat een eis die wel aan de grote maar niet aan de microbedrijven gesteld wordt? In dat laatste geval is er sprake van concurrentievervalsing. Als ook de eenmanszaken aan de criteria gehouden worden zal een groot deel verdwijnen."

#### *Verduurzaming van de markt wordt geïnitieerd door andere factoren*

Verschillende bedrijven zijn van mening dat niet het duurzaam inkopen-beleid van de overheid of de criteria van SenterNovem de markt verduurzamen, maar dat deze ontwikkeling vooral door andere factoren veroorzaakt wordt.

Ahrend is van mening dat het overheidsprogramma duurzaam inkopen geen tot weinig invloed heeft in de verschuiving in de markt richting duurzaamheid. Al Gore heeft het bewustzijn voor duurzaamheid vergroot en de markt gestimuleerd. De Hoeve verwacht geen verschuivingen in de markt. In de kantine is biologische voeding duurder dan gangbaar, en prijs speelt altijd een belangrijke rol in de aankoopbeslissing. Sappi gelooft in een autonome ontwikkeling. Een bedrijf moet overtuigd zijn van duurzaamheid en kan zich niet permitteren niet duurzaam te opereren. Bedrijven die duurzaamheid niet serieus nemen zullen niet in de markt kunnen overleven. Winst, verkrijgen van vergunningen en het aantrekken van gekwalificeerde medewerkers zijn afhankelijk van het duurzaamheidsbeleid van het bedrijf. Bedrijven die nog steeds onverantwoord hout inkopen hebben de ontwikkelingen niet goed begrepen.

#### *Duurzaam inkopen en andere factoren dragen bij aan verduurzaming van de markt*

Enkele bedrijven denken dat de verduurzaming van de markt gedeeltelijk veroorzaakt wordt door het duurzaam inkopen-beleid en gedeeltelijk een autonome ontwikkeling is.

Albron is al lang bezig met duurzaamheid van haar producten en duurzaamheid in de keten. Voor het "ik kies bewust" programma heeft Albron bijvoorbeeld producenten uitgenodigd om samen te werken aan duurzaamheid. Voor Albron hebben de criteria een beperkt effect maar in de gehele markt zullen de criteria uiteindelijk wel bijdragen aan verduurzaming.

Ook Asito is van mening dat er een kettingreactie tot stand komt. Door de omvang van Asito stellen zij al langer MVO-eisen aan hun leveranciers en vragen zij om de meest milieuvriendelijke oplossing voor elk product. "Bij leveranciers groeit het besef dat men maatschappelijk verantwoord moet ondernemen. Niet zelden komt een leverancier zelf met een nieuw product dat beter aansluit op onze MVO ideeën".

Voor Philips is duurzaamheid een interne drive. "Dit wordt niet veroorzaakt of versterkt door de criteria van SenterNovem of het programma duurzaam inkopen van de overheid." Voor sommige fabrikanten die van nature minder bezig zijn met duurzaamheid kunnen de criteria het duurzaamheidsproces wel versnellen, denkt Philips

Volgens een producent van ICT hardware is de verschuiving in de markt richting duurzaamheid voor een groot deel een autonoom proces, onder andere veroorzaakt door de aandacht voor duurzaamheid in de media. Maar de vergrote aandacht voor duurzaamheid is ook te danken aan de overheid. De overheid heeft een versterkend effect op duurzaamheid.

De hardwareproducent ziet dat steeds meer kleine overheden zoals gemeenten, waterschappen en scholen de SenterNovem criteria opnemen in aanbestedingstrajecten. "In sommige gevallen lijkt er zelfs een wedloop te ontstaan tussen gemeenten. Iedereen wil de groenste/duurzaamste zijn. In veel gevallen worden de eisen van SenterNovem letterlijk gekopieerd. Ook niet overheden beginnen gebruik te maken van de SenterNovem criteria." In verband met de brede toepassing van criteria is het belangrijk dat de criteria kwalitatief goed zijn. Voor tonercartridges is momenteel discussie over de inhoud van de criteria. Desondanks worden de criteria al wel toegepast en worden daardoor bedrijven uitgesloten. Het is belangrijk dat de markt ook meer leert op het gebied van duurzaamheid om beter met de criteria om te kunnen gaan.

Een cateraar is van mening dat de criteria van SenterNovem beperkt stimulerend zijn, "maar er is een ontwikkeling richting duurzaamheid zichtbaar in de markt, ook bij de traditionele partijen". Tot op zekere hoogte stimuleren de criteria om na te denken over het opnieuw inrichten van processen. De grote cateraars hebben een convenant getekend om meer te werken aan duurzaamheid. Een kleine cateraar, die veel aandacht besteedt aan duurzaamheid en biologische voeding, is door aanbestedingswetgeving in veel gevallen uitgesloten om diensten te leveren aan de overheid.

VNP en Crown van Gelder geven aan dat er een trend in de markt te zien is richting duurzaamheid. Duurzaam inkopen kan echter alleen een lokale verandering in gang zetten. De Nederlandse markt is een dusdanig kleine speler dat het maar een klein effect kan hebben op de wereldpapiermarkt. De trend richting duurzaamheid wordt grotendeels veroorzaakt door een marktpush vanuit de overheid en bedrijven. Het duurzaam inkopen programma van de overheid stimuleert verduurzaming van producten en bedrijven kijken steeds meer naar de overheid. Maar er is ook een autonome ontwikkeling richting duurzaamheid. Deze ontwikkeling richt zich echter op andere criteria dan de criteria van SenterNovem. Belangrijke aandachtspunten in de markt van de papierindustrie zijn carbon footprint, duurzaam bosbeheer en ecolabels.

### **5.3.2 Toepassing criteria breder dan alleen overheden**

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat overheidsinkopers worden geprikkeld door de criteria om over duurzaamheid na te denken. Daarnaast worden de criteria ook door bedrijven toegepast om duurzaam in te kopen.

Dit heeft echter ook een risico: bedrijven gaan werken met beperkt ambitieuze criteria waardoor verduurzaming van de markt juist een vertraging op kan lopen. Bedrijven interpreteren de criteria als duurzaam in verband met de voorbeeldfunctie van de overheid. Hierdoor kunnen de criteria (in verband met beperkt ambitieniveau) innovatie remmen en een omgekeerd proces in gang zetten.

Criteria bieden handvatten voor inkopers die niet zo goed bekend zijn in de milieubelasting van producten. De criteria geven een lijstje met zaken waar producten in ieder geval aan moeten voldoen. Lexmark zegt hierover: "De SenterNovem criteria dragen bij aan duurzamere aanbestedingen, dit geldt vooral voor kleine gemeenten. Door de duurzaam inkopen criteria wordt er meer nagedacht over duurzaamheid."

#### **5.4 Vergelijking van criteria**

De vierde hoofdvraag van dit onderzoek is: Hoe verhoudt het ambitieniveau van het programma duurzaam inkopen in Nederland zich tot duurzaam inkopen in andere landen? Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de inhoud van de criteria maar ook naar de systematiek van criteriaontwikkeling. Grofweg bestaan daarvoor twee uiterste varianten, die lopen van het opstellen van specifieke lijstjes met genormeerde eisen (zoals SenterNovem doet) tot het beschrijven van ontwikkelingsdoelstellingen of het hanteren van functionele specificaties door innovatief aanbesteden. SenterNovem heeft gekozen voor de eerste variant, waardoor inkopers van overheden bij wijze van spreken de eisen van de website kunnen kopiëren om ze vervolgens in hun offerteaanvraag te plakken. Dat heeft duidelijke voordelen, maar het nadeel kan zijn dat meer innovatieve oplossingen niet voldoen aan de eisen, en daardoor afvallen.

##### *Europese Unie Green Public Procurement*

In 2004 heeft de Europese Unie twee richtlijnen opgesteld om Europese wetgeving op het gebied van public procurement te verduidelijken, versimpelen en moderniseren. Hierin is ook Green Public Procurement opgenomen. Dit is verder uitgewerkt in het handboek 'Buying Green!'.<sup>6</sup>

Green Public Procurement vraagt overheden milieuaspecten in overweging te nemen tijdens de inkoop van producten, werken en diensten en tijdens de levenscyclus van de ingekochte producten, werken of diensten. De Europese Unie legt duidelijk de nadruk op Green Public Procurement en niet op Sustainable Public Procurement. Bij Sustainable Public Procurement zouden ook sociale aspecten meegenomen moeten worden in het inkoopproces. De Europese Unie kiest voor Green Procurement omdat milieuaspecten relatief makkelijk gedefinieerd kunnen worden in technische specificaties voor materialen en het productieproces. Sociale aspecten kunnen veel moeilijker gedefinieerd worden in producteigenschappen en zijn moeilijker te verifiëren. De Europese Unie heeft op dit moment productcriteria voor 10 productgroepen beschikbaar. De opbouw van de criteria is vergelijkbaar met de opbouw van de criteria van SenterNovem, er wordt onderscheid gemaakt tussen 'specifications', 'award criteria' en 'contract performance clauses'.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

### *Doorvoering in EU-landen*

Europese landen geven op hun eigen manier invulling aan het Green Public Procurement. In mei 2006 is het rapport "Green Public Procurement in Europe"<sup>7</sup> gepubliceerd. Hieruit blijkt dat zeven EU-lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Nederland, Zweden and het Verenigd Koninkrijk), de 'Green-7', actiever bezig zijn met duurzaam inkopen dan de andere 18 lidstaten. Deze zeven lidstaten hebben elk nationale richtlijnen en criteria voor duurzaam inkopen. Uit het onderzoek blijkt dat bij 36 procent van de tenderdocumenten van 25 lidstaten geschikte milieueisen opgenomen zijn. Zweden en Duitsland steken hierboven uit met meer dan 60 procent.<sup>8</sup>

De aanpak van verschillende EU landen lijkt vergelijkbaar. Twee voorbeelden zijn België en Zweden. In België wordt het programma voor duurzaam inkopen ondersteund door het programma 'Gids voor duurzame aankopen'. Op deze website zijn voor verschillende productgroepen criteria te vinden. De productcriteria verwijzen naar bestaande keurmerken of bestaan uit specifieke producteisen.<sup>9</sup> De 'Swedish Environmental Management Council' (MSR) heeft criteria opgesteld voor de Zweedse markt. Voor een beperkte groep producten (zes productgroepcategorieën) zijn criteria beschikbaar. De criteria bestaan uit producent- en productcriteria en gunningcriteria.<sup>10</sup> Het programma van België en Zweden komt overeen met de aanpak in Nederland.

### *Duurzaam inkopen in niet-EU-landen*

In oktober 2004 heeft in Sendai (Japan) de eerste Internationale Conferentie over Green Purchasing plaatsgevonden. Aan de conferentie namen 37 landen deel. De 'International Green Purchasing Network (IGPN)' zal zich inzetten om kennis uit te wisselen over duurzaam inkopen en productcriteria beschikbaar stellen.<sup>11</sup> De criteria beschikbaar gesteld door het IGPN zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die van SenterNovem. Er wordt producteisen gegeven, hoewel deze minder specifiek en gedetailleerd zijn dan de eisen van SenterNovem en alleen beschikbaar zijn voor een beperkte groep producten.

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/take\\_5.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/take_5.pdf)

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

<sup>9</sup> <http://www.guidedesachatsdurables.be/nl/productfiles/home.asp>

<sup>10</sup> <http://www.msr.se/en/>

<sup>11</sup> <http://www.igpn.org/>

## 6 CONCLUSIES

Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 5 zullen in dit hoofdstuk conclusies gepresenteerd worden. Dat doen we volgens dezelfde indeling als in hoofdstuk 5.

1. *Kwaliteit en ambitie*: Wat is het ambitieniveau van de criteria? Zijn ze volledig en consistent? Zijn de criteria toepasbaar?
2. *Innovatie*: Stimuleren de criteria duurzame innovatie?
3. *Impact op de markt*: verbeteren de criteria de marktpositie van duurzame (in het bijzonder milieuvriendelijke) producten?
4. *Vergelijking duurzaam inkopen criteria*: Hoe verhoudt het ambitieniveau van het programma duurzaam inkopen in Nederland zich tot duurzaam inkopen in andere landen?

### 6.1 Kwaliteit en ambitie

Het ambitieniveau van de criteria die SenterNovem publiceert voor duurzaam inkopen door overheden wordt door de meeste leveranciers als laag beschouwd. In feite worden de criteria door de grote spelers op de markt gezien als ondergrens die zonder moeite te halen is.

De meeste bedrijven vinden de productcriteria niet compleet. Soms ontbreken voor de hand liggende en relevante milieucriteria, bijvoorbeeld op het gebied van recyclebaarheid, materiaalgebruik of levensduur. De vraag naar het compenseren van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van autokilometers wordt door sommigen beschouwd als een keus voor een verkeerde benadering om te komen tot het verminderen van klimaat effecten.

Sociale criteria missen volledig, terwijl duurzaam inkopen volgens de eigen definitie van SenterNovem juist draait op de afweging tussen aspecten op het gebied van people, planet en profit.

SenterNovem beschrijft de criteria op individueel productniveau. Daarbij wordt een lijst van 86 verschillende producten gehanteerd. De meeste geïnterviewde bedrijven vinden deze indeling te eng omdat de praktijk uitwijst dat inkopen en aanbestedingen meestal betrekking hebben op een combinatie van verschillende producten en diensten. Een meer integrale benadering zou duurzame ontwikkeling ten goede komen.

De indeling van criteria in individuele producten draagt ertoe bij dat een ketenbenadering ontbreekt. Dit leidt er in enkele gevallen toe dat bedrijven vinden de aandacht selectief gaat naar minder belangrijke schakels in die keten, waardoor de aandacht afgeleid wordt van delen in de keten waar veel meer duurzaamheidswinst te behalen valt. Hierdoor zou de impact op duurzame ontwikkeling zelfs negatief kunnen zijn.

Een belangrijk punt van kritiek is dat er geen overkoepelend afwegingskader lijkt te bestaan voor de ontwikkeling van de productcriteria. Hierdoor lijken de criteria soms nogal willekeurig gekozen.

Verschillende bedrijven gaven aan dat een levenscyclusanalyse (LCA) of klimaatimpact-analyse (op basis van CO<sub>2</sub>-equivalenten) een eerlijker beeld zouden geven.

In dezelfde lijn ligt de voorkeur van bedrijven voor ontwikkelingsdoelstellingen of dynamische standaarden boven de huidige benadering. Ze vinden de huidige criteria te gedetailleerd, met het gevaar van een hogere administratieve lastendruk.

Enkele bedrijven vinden het geen goede zaak dat gebruikerscriteria ontbreken, omdat de duurzaamheidsimpact van enkele producten met name afhangt van de manier waarop ze gebruikt worden. De gebruikerszijde van producten valt echter buiten de scope van duurzaam inkopen.

## **6.2 Innovatie**

Volgens de bedrijven stimuleren de criteria de ontwikkeling voor duurzame producten hoogstens in beperkte mate. Soms lijkt er zelfs eerder een remmend effect van de criteria uit te gaan, omdat de kans bestaat dat bedrijven hun aanbod aan overheden afstemmen op te weinig ambitieuze criteria.

De geïnterviewde bedrijven delen breed de mening dat innovatieve bedrijven zich op basis van de huidige criteria moeilijk tot niet kunnen onderscheiden van bedrijven die alleen voldoen aan de productcriteria, maar die op het gebied van duurzaamheid niet innovatief zijn. Voorlopers hebben dus geen voordeel van hun vroege inspanningen op het gebied van duurzaamheid.

Het stellen van ontwikkelingsdoelstellingen of de koppeling aan een dynamische norm of keurmerk in plaats van specifieke normen zou innovatie een grotere stimulans kunnen geven, zeggen de onderzochte bedrijven. De koppeling van de criteria aan de dynamische norm van Energy Star wordt daarvan vaak als goed voorbeeld gegeven.

## **6.3 Impact op de markt**

Welke impact de criteria voor duurzaam inkopen op de markt voor overheidsbestedingen hebben, is zeer onzeker. Sommige geïnterviewde bedrijven denken dat die impact er wel degelijk is, andere denken dat het streven naar duurzame ontwikkeling een maatschappelijk proces is waarin de inkoopcriteria maar een beperkte rol spelen

Als de criteria invloed hebben, dan lijkt dat vooral te zijn op de bedrijfsvoering van kleinere bedrijven. Grotere leveranciers geven aan over het algemeen al verder te zijn dan de criteria eisen en zullen dus zonder veel moeite aan alle eisen kunnen voldoen. Als de criteria voor zowel grote als kleine bedrijven strikt gehanteerd worden, is te verwachten dat dienstverlenende ZZP'ers het moeilijk gaan krijgen als bijvoorbeeld gevraagd wordt naar een milieumanagementsysteem.

Opvallend is dat alle bedrijven duurzaam inkopen op zich een nuttig instrument vinden om de markt voor duurzame producten te stimuleren. Ze geven aan dat de criteria voor duurzaam inkopen ook door niet-overheden gebruikt worden bij inkopen en aanbestedingen. Deze bredere toepassing vergroot het bereik van de criteria, die oorspronkelijk bedoeld zijn voor het verduurzamen van de inkopen en aanbestedingen van overheden.

#### **6.4 Vergelijking duurzaam inkopen criteria**

Een vergelijking van de criteria-ontwikkeling in Nederland met programma's voor duurzaam inkopen van de Europese Unie en enkele Europese lidstaten laat zien dat de Nederlandse aanpak vergelijkbaar is met die in andere landen. In alle onderzochte landen is voor een beperkte groep producten criteria beschikbaar. Deze criteria bestaan uit specifieke product- of producentcriteria eventueel aangevuld met gunningseisen. Aan sociale criteria wordt maar beperkt aandacht besteed.