

Voorstel aanbestedingsbeleid asfalt

Herziening februari 2020

Opgesteld door de Werkgroep 'Asfalt in contracten' van de Asfalt-Impuls.

In wisselende samenstelling: Arie Bleijenberg, Suzanne Block, Jan de Boer, Jordi de Boer, Arian de Bondt, Frank Bijleveld, Arnold Hoekjen, Andre Houtepen, Joost Janssen, Ad van Leest, Hendrik van Meerveld, Chris van Schalm, Ron Wesseling.

Vooraf

De Stuurgroep heeft geconcludeerd dat 'Asfalt in contracten' essentieel is voor het realiseren van de ambities van de Asfalt-Impuls:

“Verdubbeling gemiddelde levensduur van onze asfaltwegen, halvering spreiding in levensduur, halvering CO2-productie, tegen gelijke of lagere kosten”

De Stuurgroep heeft op 22 mei 2018 de notitie 'Asfalt in contracten' besproken. Met de reacties vanuit de Stuurgroep is vervolgens door TNO een nadere uitwerking gemaakt (memo van 8 augustus 2018). Deze notitie is in drie stappen besproken in de Werkgroep en vervolgens aangepast.

Geconcludeerd is dat het doel *halvering van de spreiding in levensduur* wordt opgepakt in andere Asfalt-Impuls projecten, waaronder 'Hightech = Lowcost'. Hiermee is de reikwijdte van het project 'Asfalt in contracten' voorlopig ingeperkt tot de doelen *duurzaamheid* en *verlenging levensduur*.

Op 6 maart 2019 heeft de Stuurgroep een eerdere versie van dit voorstel besproken. Overgenomen zijn het voorstel om een in de loop der tijd dalende MKI-wie aan asfaltmengsels te stellen (punt 1) en om transparant, uniform en consequent de MKI-score te gebruiken bij aanbesteding van werken (punt 2). Er waren bezwaren tegen het voorstel om een feitelijk lange levensduur van asfalt te belonen (punt 3). Zoals in de Stuurgroep afgesproken is hierover nader overleg geweest met RWS, wat tot een aanpassing van dit derde voorstel heeft geleid. Na bespreking hiervan in de Werkgroep op 30 januari 2020, is dit verwerkt in de voorliggende notitie.

Parallel hieraan kwamen deskundigen met bezwaren tegen de gehanteerde soorten asfaltmengsel in de tabel met MKI-waarden. Na overleg heeft dit tot een iets aangepaste tabel geleid, waarin twee typen zijn samengenomen. Dit is ook verwerkt in het herziene voorstel. De ambitie van halvering van de huidige MKI in 2030 is gelijk gebleven.

Aanbestedingsbeleid

Het is eerst nodig duidelijk te maken 'wat' je contractueel wilt regelen, voordat je naar het 'hoe' van de formulering in het contract kijkt. Dit voorstel gaat over het 'wat' en gaat hiermee dus over het aanbestedingsbeleid. Door als gezamenlijke opdrachtgevers duidelijk te maken welke wensen en eisen je stelt aan asfalteringswerkzaamheden, ontstaat voor bedrijven duidelijkheid over wat er van hen wordt verwacht. Dit geeft bedrijven het noodzakelijke marktperspectief om te investeren in innovatie. Doel van de voorgestelde manier van aanbesteden is om de vernieuwing van de sector in een hogere versnelling te brengen.

In lijn met de eerdere besprekingen in de Stuurgroep, zijn drie voorstellen geformuleerd. De eerste twee richten zich op duurzaamheid en de derde op verlenging van de levensduur.

1. *Producteis aan asfaltmengsels*. Dit is een maximum toegestane MKI¹-waarde voor verschillende soorten asfaltmengsels, die in de loop van de tijd scherper wordt. Dit is een eis waaraan alle asfaltmengsel ten minste moeten voldoen. Het is dus een soort bezemwagen, die de slechtste mengsels uitsluit. Deze eis is gericht op het verduurzamen van de productie van asfalt, tot aan de poort van de asfaltfabriek, omdat daarbij veel milieuwinst valt te behalen. De project specifieke aspecten – zoals transportafstanden, laagdiktes en asfaltmengsel met lagere MKI-waarde dan het maximum – worden meegewogen in de MKI-waarde als gunningscriterium. Dit is het volgende punt.
2. Op transparante, uniforme en consequente manier de *MKI-waarde als gunningscriterium* te hanteren bij aanbesteding van werken. Dit geeft een stimulans om asfaltmengsels te gebruiken die beter zijn dan het gestelde maximum (punt 1). Tegelijkertijd ontstaat ook een prikkel om op andere manieren de duurzaamheid van projecten te verhogen, zoals milieuvriendelijke machines en vrachtwagens en efficiënte logistiek. Momenteel wordt de MKI-score soms als gunningscriterium gebruikt, maar dit gebeurt op uiteenlopende wijze bij verschillende projecten en door verschillende opdrachtgevers. Hierdoor ontstaat nog niet de gewenste duidelijkheid voor bouwbedrijven.
3. Belonen van de *werkelijke levensduur* van asfaltwerken, als die langer is dan de contractueel afgesproken levensduur. Momenteel is de levensduur van asfalt vooraf onvoldoende betrouwbaar te voorspellen om deze als gunningscriterium mee te nemen. Het Asfalt-Impuls project 'Levensduur Asfalt Model' heeft als doel om dit over enkele jaren wel te kunnen. Deze drie voorstellen worden hierna geconcretiseerd en toegelicht.

1. Producteis aan asfaltmengsels

Het doel van deze maatregel is een om de duurzaamheid van de productie van asfalt structureel te verbeteren. Dit gebeurt door per asfaltmengsel een maximum MKI voor te schrijven dat daalt in de tijd. In Tabel 1 zijn in de eerste plaats MKI-waardes voor diverse branche-representatieve asfaltmengsels² weergegeven. Het betreft hierbij de MKI-waarden voor de productie van één ton asfalt³. Vervolgens wordt in de tabel, per type asfaltmengsel een voorstel gedaan voor een maximaal toegestane MKI-waarde (producteis), die vanaf bijvoorbeeld 2020 kan gelden. Mengsels die slechter scoren zijn niet meer toegelaten en beter scorende mengsels worden beloond via de gunning (punt 2). Aanvullend wordt voorgesteld om deze maximale MKI-waarde jaarlijks aan te scherpen opdat in 2030 de maximale MKI-waarde per ton asfalt met 50% is afgenomen, overeenkomstig het doel van de Asfalt-Impuls⁴. Nu is gekozen voor een 50% afname voor alle asfaltmengsels, dit percentage kan naar aanleiding van voortschrijdend inzicht eventueel worden gedifferentieerd.

¹ MilieuKostenIndicator

² LCA-Achtergrondrapport voor Nederlandse Asfaltmengsels - Rapport voor opname van branche representatieve asfaltmengsels in de Nationale Milieudatabase', TNO 2017 R11029 (versie 2.1, 8 maart 2018)

³ Zogenaamde *cradle to gate*, of in termen van levenscyclusanalyse module A1 tot en met A3.

⁴ In de bijlage is een vergelijkbare tabel opgenomen waarin de hoeveelheid CO₂ is opgenomen (de MKI-waarde wordt voor circa 41-50% bepaald door de hoeveelheid CO₂ die vrijkomt).

ASFALTMENGSEL	MKI 2017 (EUR/ton)	Maximale MKI		
		2020	2025	2030
Dicht asfaltbeton (DAB)				
AC surf	7,87	7,8	5,9	3,9
AC surf met gemodificeerd bitumen	9,26	9,2	6,9	4,6
Asfaltbeton (onder/tussenlaag)				
AC bin/base	4,64	4,6	3,5	2,3
AC bin/base met gemodificeerd bitumen	5,12	5,1	3,8	2,6
Zeer Open Asfalt Beton (ZOAB)				
ZOAB-regulier	8,38	8,3	6,2	4,2
ZOAB +	8,58	8,5	6,4	4,3
Tweelaags ZOAB (toplaag)				
2L-ZOAB-toplaag	8,56	8,5	6,4	4,3
2L-ZOAB-toplaag met gemodificeerd bitumen	9,81	9,8	7,4	4,9
Tweelaags ZOAB (onderlaag)				
2L-ZOAB onderlaag	8,57	8,5	6,4	4,3
2L-ZOAB onderlaag met gemodificeerd bitumen	9,54	9,5	7,1	4,8
Steenmastiekasfalt (SMA)				
Steenmastiekasfalt (SMA)	7,78	7,7	5,8	3,9

Tabel 1: Huidige MKI-waarden asfaltmengsels levenscyclusfasen A1 t/m A3 (productie) en voorgestelde dalende maxima tussen 2020 en 2030.

2. MKI-waarde als gunningscriterium

Op dit moment wordt de MKI niet breed toegepast als gunningscriterium bij aanbestedingen. Indien dit wel gebeurt, houdt dit doorgaans in dat inschrijvers een maximale fictieve korting krijgen op hun inschrijfprijs, wanneer de MKI-waarde van de aanbidding lager is dan een vooraf bepaalde referentie MKI-waarde. In de praktijk varieert het voordeel sterk, dat in de gunning kan worden verkregen door een inschrijving met een lagere MKI-waarde. Waarden tussen de 1 en 70 euro komen voor. Vaak scoren alle inschrijvers de maximale fictieve korting. Er is dan geen prikkel om innovaties toe te passen die echt verder gaan dan wat op dat moment gebruikelijk is.

De huidige praktijk geeft geen helder en voorspelbaar signaal aan de markt over de 'waarde van duurzaamheid', waardoor investeringen van bedrijven in innovaties uitblijven.

Gezien de ambitieuze doelen voor reductie van de CO₂-uitstoot en circulariteit, stellen wij voor om op de volgende manier de MKI-score als gunningscriterium te gaan gebruiken:

- Waardering van minimaal 5 EUR/MKI, vanaf 2020 tot 2025. Daarna evaluatie en mogelijk aanpassing van deze factor. Momenteel bedraagt de MKI-waarde voor asfalt ongeveer 10% van de realisatiekosten van asfalt.
- Maximale gunningsvoordeel van 100% van de MKI-waarde van het referentieproject. De MKI-score van het ingediende voorstel wordt vermenigvuldigd met de factor van minimaal 5 en vervolgens opgeteld bij de inschrijfprijs. Deze som is de basis voor de gunning.

In lijn hiermee, bereidt Rijkswaterstaat twee aanbestedingen voor, waarbij de MKI-score vermenigvuldigd met een wegingsfactor, wordt opgeteld bij de inschrijfprijs.

Als alle opdrachtgevers voor alle projecten deze manier van aanbesteden hanteren, krijgt het bedrijfsleven een duidelijk en voorspelbaar signaal, waarmee ze kunnen investeren in innovaties die de milieu-impact (waaronder CO₂-uitstoot) verminderen. Als de MKI-waarde een grotere rol gaat

spelen bij de aanbestedingen, is het nodig dat ook aantoonbaar wordt voldaan aan de gestelde eisen en/of gemaakte beloften bij de aanbesteding. Binnen Asphalt Impuls wordt hieraan gewerkt in het project 'Aantoonbaar Duurzaam Asphalt'.

3. Belonen werkelijke levensduur

Bouwbedrijven hebben aangegeven dat de huidige manier van aanbesteden en contracteren onvoldoende beloning geeft voor het realiseren van een langere levensduur van asphaltwerken. Momenteel is het niet mogelijk om de levensduur van asphaltwerkzaamheden **vooraf** voldoende nauwkeurig te voorspellen. Daarom is het nu alleen mogelijk om een **langere** levensduur achteraf te belonen. Voorstel is om de 'winst' van een gerealiseerde langere levensduur, ten opzichte van een contractueel vastgelegde (verwachte) levensduur⁵, 50/50 te verdelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

In het contract voor de werkzaamheden kan dit worden gespecificeerd en vastgelegd. Iedere maand dat het asphalt langer blijft liggen dan contractueel afgesproken, krijgt de opdrachtnemer een vastgestelde bonus. Eenmaal per jaar wordt die uitbetaald. Omdat de opdrachtgever er ook belang bij heeft het asphalt zo laat mogelijk te vervangen, is het niet nodig andere afspraken te maken. Het moment van feitelijke vervanging wordt dan bepalend voor het aantal maanden waarvoor de bonus wordt uitgekeerd. De opdrachtgever blijft dus juridisch volledig vrij om te bepalen wanneer het asphalt wordt vervangen, zonder dat de opdrachtnemer enig recht op vergoeding kan claimen. Opdrachtnemers hebben in dit voorstel alleen kans op een financiële beloning en lopen geen enkel risico.

Bij de afspraken over een bonus dient ook rekening gehouden te worden met eventueel Levensduur Verlengend Onderhoud (LVO). Het staat de opdrachtgever vrij om wel of geen LVO toe te passen. Bij toepassing van LVO verschuift de datum waarop de bonus ingaat naar achteren, met de verwachte levensduurverlenging als gevolg van het LVO. Hiervoor dient per type LVO een standaard te worden vastgelegd voor de verwachte levensduurverlenging.

Voor opdrachtgevers betekent dit voorstel voor beloning van een feitelijk gerealiseerde langere levensduur, dat ze geld moeten reserveren voor eventueel later te betalen bonussen. Hieraan kan een maximum worden gesteld. Het reserveren van budget voor later is niet wezenlijk anders dan dat nu gebeurt bij DBFM-contracten. Als er geen bonus wordt uitgekeerd – het asphalt niet langer ligt dan gepland – valt de reservering vrij voor vernieuwing van het asphalt. Als er wel een bonus wordt uitgekeerd, heeft ook de opdrachtgever een financieel voordeel, omdat de bonus globaal de helft kost ten opzichte van vervanging van het asphalt. Kortom: een langere feitelijke levensduur is een win-win voor opdrachtgever en opdrachtnemer. Om dit te realiseren moet de opdrachtgever administreren wanneer waar nieuw asphalt is gelegd en moet de eventueel te betalen bonus in de financiële administratie worden opgenomen.

Belangrijk voordeel van deze regeling is dat de gemiddelde levensduur van asphalt toeneemt. Dit bespaart geld en maakt asphalt duurzamer. Ook zal hierdoor de feitelijke levensduur van asphalt beter worden bijgehouden. Dit kan een opstap zijn naar een landelijk database van gerealiseerde levensduren, afhankelijk van diverse factoren, waardoor het leervermogen van de sector groter wordt.

⁵ Dit voorstel heeft geen betrekking op de gegarandeerde levensduur. De huidige praktijk van garantie met boetes kan blijven bestaan.

Beginnen, monitoren en bijstellen

Het voorstel is dat alle opdrachtgevers vanaf de zomer van 2020 de volgende drie beleidslijnen hanteren bij het aanbesteden van alle asfalteringswerkzaamheden:

1. Het stellen van maximum toegestane MKI-waarden voor asfaltmengsels, afnemend volgens tabel 1 (producteis).
2. Het toepassen van de MKI-waarde als gunningcriterium, waarbij elke gereduceerde MKI ten opzichte van een vooraf bepaalde referentiewaarde een gunningvoordeel oplevert van tenminste 5 Euro. Het maximale gunningvoordeel betreft daarmee vijfmaal de referentie MKI-waarde van het project.
3. Als de feitelijke levensduur van asfalt langer is dan de contractueel afgesproken periode, ontvangt de aannemer een bonus overeenkomend met ongeveer de helft van de kostenbesparing.

Het is nu niet duidelijk of de voorgestelde maximale MKI-waarden te makkelijk of te ambitieus zijn. Ook is niet zeker dat de factor minimaal 5 voor de MKI-score te hoog of te laag is. Deze onzekerheden worden minder door ermee te gaan werken in de praktijk en te monitoren wat de effecten zijn. Aan de hand daarvan kunnen deze waarden zo nodig worden bijgesteld.

Verdere proces

Wij stellen het volgende proces voor:

- Akkoord van de Stuurgroep Asphalt-Impuls op de drie voorstellen voor gezamenlijke beleidslijnen voor aanbesteden van asfalteringswerkzaamheden. Dit betekent wel dat de leden van de Stuurgroep akkoord zijn, maar betekent niet dat de organisatie(s) die ze vertegenwoordigen hiermee instemmen.
- De vertegenwoordigers van de opdrachtgevers gaan het gesprek aan met hun eigen organisatie (Rijkswaterstaat) of met hun eigen achterban (provincies, G4 gemeenten) over deze beleidslijnen. Doel hiervan is om bestuurlijk commitment te krijgen. De voortgang van deze afzonderlijke trajecten zal in de volgende Stuurgroep Asphalt-Impuls worden besproken
- Formaliseren van het commitment van de opdrachtgevers voor de drie gezamenlijke beleidslijnen. De manier waarop en de timing hiervoor moeten nog worden bepaald.

Aandachtspunten bij implementatie van de voorstellen

Als volgens de voorgestelde beleidslijnen gewerkt gaat worden, dan is parallel daaraan aandacht nodig voor de volgende zaken:

- Verwerken van de beleidslijnen in standaardformuleringen die in aanbestedingsdocumenten en contracten kunnen worden opgenomen.
- Stichting Bouwkwiteit (SBK) beheert nu de Nationale Milieudatabase en de rekenvoorschriften waarmee de MKI-waarde moet worden berekend. Belangrijk is dat dit op onafhankelijke en deskundige wijze blijft gebeuren en dat innovaties hier snel in opgenomen worden.
- Een aanpassing van de methodiek is nodig om circulariteit beter dan nu mee te laten wegen in de MKI-waarde.
- Rekentools die worden gebruikt voor het berekenen van de MKI-waarde moeten in overeenstemming zijn met de rekenvoorschriften van SBK. Mogelijk moet hiervoor een proces van borging worden afgesproken.
- Betere handhaving van de aangeboden MKI-waarde is nodig om eerlijke concurrentieverhoudingen te houden.

BIJLAGE: de huidige uitstoot CO₂ van verschillende asfaltmengsels (in Kg /ton) voor productie (levenscyclusfasen A1 t/m A3), en het aandeel daarvan in de MKI.

Asfaltmengsel	Huidige uitstoot CO₂ Kg /ton	Aandeel CO₂ in MKI
Dicht asfaltbeton (DAB)		
AC surf (geen PR)	66,4	42%
AC surf met 30% PR	61,7	44%
AC surf met gemodificeerd bitumen (geen PR)	78,8	43%
AC surf met gemodificeerd bitumen en 30% PR	71,5	44%
Asfaltbeton (onder/tussenlaag)		
AC bin/base met 50% PR	46,4	50%
AC bin/base met 50% PR en gemodificeerd bitumen	50,7	50%
Zeer Open Asfalt Beton (ZOAB)		
ZOAB-regulier	74,6	45%
ZOAB +	76,1	44%
Tweelaags ZOAB-toplaag		
2L-ZOAB-toplaag	75,8	44%
2L-ZOAB-toplaag met gemodificeerd bitumen	86,9	44%
Tweelaags ZOAB onderlaag		
2L-ZOAB onderlaag	77,8	45%
2L-ZOAB onderlaag met gemodificeerd bitumen	86,3	45%
Steenmastiekasfalt (SMA)	64,0	41%