

Brussel, 5 januari 2018,

Evaluatie van de federale omzendbrief van 16 mei 2014:

Integratie van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van kleine en middelgrote ondernemingen, in het kader van overheidsopdrachten geplaatst door federale aanbestedende instanties.

Inhoudstafel

MANAGEMENT SUMMARY	5
INLEIDING	7
HOOFDSTUK 1: STAND VAN ZAKEN EN ANALYSE VAN DE IMPLEMENTATIE VAN DE OMZENDBRIEF	10
1.1. Gemeenschappelijke bepalingen, begrippen en definities	11
Stand van zaken	11
1.2. Regelgevend kader	12
Beschrijving	12
1.2.1. Specifieke regelgeving duurzame aankopen	12
a) Regelgeving milieuvriendelijke wagens	12
b) Regelgeving tewerkstelling personen met een handicap	13
c) Regelgeving energie-efficiëntie en duurzaam hout	13
1.2.2. Actualisatie algemene regelgeving duurzame aankopen	14
1.3. Personeel toepassingsgebied	15
Beschrijving	15
1.3.1 Geviseerde federale diensten	15
1.3.2. Geviseerde ambtenaren	15
1.4. Materieel toepassingsgebied	16
Beschrijving	16
1.4.1. Opzet interne procedures	16
1.4.2. Sociale clausules in de bouwsector	16
1.5. Integratie van overwegingen inzake duurzame ontwikkeling in verschillende stadia van een overheidsopdracht: behoefteanalyse en marktverkenning	17
Beschrijving	17
1.5.1. Duurzaamheidsmatrix	17
1.5.2. Behoeftebepaling en duurzaam aankopen	18
1.5.3. Marktkennis en fiches duurzame aankopen	18
1.6. Ondersteunend instrumentarium	19
Beschrijving	19
1.6.1. Gids voor duurzame aankopen	19
1.6.2. Duurzaamheid binnen een federaal end-to-end platform	19
1.6.3. Bijlage I van de omzendbrief	20
1.6.4. Juridische handleidingen duurzame aankopen	20
1.7. Duurzame ontwikkeling	21
Beschrijving	21
1.7.1. Standaardclausule duurzaam aankopen	21

1.7.2. Standaard bestekken FOD BOSA	21
1.7.3. Standaardisatie binnen de federale overheidsopdrachten	22
1.7.4. Ethisch verantwoord aankopen	22
1.7.5. Gunningscriteria	23
1.8. Interne organisatie van de federale en programmatorische overheidsdiensten	24
Beschrijving	24
1.8.1. Interne procedures en richtlijnen	24
1.8.2. Adviserende interne cel	24
1.8.3. Operationaliseren van de federale doelstelling inzake duurzaam aankopen	25
1.8.4. Advisering technische specificaties en de rol van het Dienstencentrum Aankoop	25
1.8.5. Rol van de Inspectie van Financiën	25
1.9. Sociale clausules	27
Beschrijving	27
1.9.1. Tewerkstelling van personen met een handicap via overheidsopdrachten	27
1.9.2. Sociale clausules in de opdrachten van de Regie der gebouwen	27
1.10. Federaal overleg	29
Beschrijving	29
1.10.1. Strategisch Federaal Aankoopoverleg en Tactisch-Operationeel Federaal Aankoopoverleg	29
1.11. Evaluatie en opvolging	30
Beschrijving	30
1.11.1. Strategische indicatoren in de meerjarige bestuursovereenkomsten	30
1.11.2. Beleidsindicatoren	31
1.11.3. Indicatoren in E-Notification	31
1.11.4. Indicaties uit bijlage 1 en bijlage 3 van de omzendbrief	31
1.11.5. Monitoring binnen de verticale entiteiten	32
1.11.6. FEDCOM indicator	32
1.11.7. Product-specifieke indicatoren	33
1.11.8. Rapportering naar Europese instanties	33
1.12 Vorming en kennisdeling	34
Beschrijving	34
1.12.1 Algemene vormingen rond duurzame aankopen	34
1.12.2 Product- en dienstspecifieke vormingen rond duurzame aankopen	34
1.13 Bestellingen op bestaande contracten	36
Beschrijving	36
1.13.1. Markering duurzame producten binnen de catalogi	36
1.14. Maatregelen die de toegang van de KMO tot overheidsopdrachten bevorderen	37
Beschrijving	37
1.14.1 Kmo in de omzendbrief	37
HOOFDSTUK 2: AANBEVELINGEN	38
2.1. Regelgevend kader	39
2.1.1. Algemeen regelgevend kader	39
2.1.2. Product- of doelgroepen specifiek regelgevend kader	40
2.2. Vorming en kennisdeling inzake duurzame aankopen	41

2.2.1. Algemene juridische vorming duurzame overheidsopdrachten	41
2.2.2. Product-dienst specifieke vorming duurzame overheidsopdrachten	41
2.2.3. Specifieke ondersteuning inzake maatschappelijke verantwoordelijkheid binnen de toeleveringsketen.	41
2.3. Intern adviserende diensten	41
2.4. Behoeftectaptatie, behoeftebepaling en marktverkenning	42
2.5. Ondersteunend instrumentarium	42
2.6. Beleidsevaluatie en opvolging	44
Overige	44
BIJLAGEN	45
Bijlage 1: Overzicht uitgaven categorieën 2015 (costing-out onderzoek)	46
Bijlage 2: Melding van milieuvriendelijke en sociale criteria in federale overheidsopdrachten via de rapportering van de ICDO	48
Bijlage 3: Overzicht van seminaries, workshops, bezoeken rond duurzame aankopen	49
Bijlage 4: Bevraging van de federale diensten over de implementatie van de omzendbrief	51
Bijlage 5: Evaluatie van duurzame aankopen in België 2011 - 2016	72
Bijlage 6: Bevindingen van het lerend netwerk maatschappelijk verantwoord aankopen (FIDO pilootproject 2015 – 2017)	73

Management summary

De jaarlijkse uitgaven met betrekking tot overheidsopdrachten van de federale overheid, met name de werkingsmiddelen en investeringen van de FOD's, POD's, Federale Politie en Ministerie van Defensie werden voor het jaar 2015 berekend op 2,036 miljard euro.

Voorliggend onderzoek bekijkt op welke wijze de federale diensten rekening houden met duurzame ontwikkeling in hun aankoopbeleid. De omzendbrief van 16 mei 2014 - *Integratie van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van kleine en middelgrote ondernemingen, in het kader van overheidsopdrachten geplaatst door federale aanbestedende instanties*- had namelijk de generieke doelstelling om deze overheidsopdrachten meer duurzaam / maatschappelijk verantwoord te maken. De aandacht voor duurzaamheid komt eveneens op verschillende plaatsen terug in de Wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016. De evaluatie van deze ambitie was voorzien drie jaar na de inwerkingtreding van de omzendbrief.

Een recent onderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van het Federaal Instituut voor Duurzame ontwikkeling (FIDO) nam 144.749 Belgische aankondigingen en 28.452 gepubliceerde overheidsopdrachtendossiers in België (periode 2011 – 2016) onder de loep. Hieruit blijkt dat er inderdaad rekening werd gehouden met duurzame aankopen onder de vorm van aandacht voor milieu, circulaire economie, sociaal aankopen, ethische handel, lokaal en kmo, innovatie en duurzame keurmerken. Anderzijds blijkt dat vanaf 2014 de aandacht voor een aantal van deze categorieën duidelijk begint af te nemen.

Voorliggend evaluatie van de omzendbrief focust vooral op de organisatorisch inbedding van het federale beleid en minder op de integratie van duurzame ontwikkelingsaspecten in de vele opdrachtdocumenten van de federale overheid. Hierbij dient het volgende aandachtspunt in het overweging genomen te worden. De federale overheid is in 2015 gestart met een grondige herziening van haar eigen aankoopbeleid, hetgeen niet onmiddellijk het duurzame aankopen viseert. De omzendbrief werd echter goedgekeurd door de Federale Regering in het jaar 2014. Nochtans geeft de herziening van het globale aankoopbeleid nieuwe inzichten en focust op herstructureringen die ook voor het duurzame aankopen van belang kunnen zijn.

Uit de voorliggende evaluatie komen in hoofdlijnen de volgende aandachtspunten aan het licht.

De omzendbrief van 16 mei 2016 lijkt zijn eerste vruchten af te werpen op verschillende terreinen, maar laat tevens ruimte voor heel wat verbeteringen. Een verbeterd regelgevend instrument dat focust op de strategisch implementatie van het duurzaam aankoopbeleid afgestemd op de voorziene herstructurering van het federaal aankoopbeleid zou overwogen kunnen worden. Het huidig regelgevend kader dient ook vereenvoudigd en minder bureaucratisch gemaakt te worden. Ook de rollen m.b.t het personele toepassingsgebied en de rollen van adviesorganen zouden best verduidelijkt worden.

Dit algemeen strategisch kader zou best uitgebreid worden naar product- of doelgroepen specifieke regelgeving inzake duurzame aspecten (omzendbrief, KB enz). Om maximaal werkbaar te blijven, zal gedacht kunnen worden aan het inventariseren van prioritaire domeinen (sectoren, productgroepen, ...) op gebied van duurzaam overheidsopdrachten. Om effectief te zijn, moet verder zo dicht mogelijk aansluiting gezocht worden bij de mogelijkheden die het nieuwe strategische en tactisch-operationele federale aankoopbeleid biedt.

In vergelijking met de gewesten en het buitenland, lijkt vormingsondersteuning en kennisdeling voor duurzaam aankopen cruciaal te zijn om effectieve resultaten te garanderen. Het federale niveau heeft zeker eerste stappen gezet op vlak van algemene (juridische) vorming. Maar in vergelijking met de inspanningen in de gewesten, werd er in het verleden niet ingezet op kennisdeling en vorming op (duurzaam) product-dienst specifiek niveau.

Het nieuwe aankoopmodel is vooral gericht op het opzetten van strategische en operationele processen, in het bijzonder met het oog op efficiënt en gezamenlijk aankopen nadat de behoeften door de verschillende diensten in kaart worden gebracht. Het is op dit vlak van behoeften dat ook heel wat efficiëntie (en duurzaamheidswinsten) geboekt zouden kunnen worden, met name vanuit een analyse van deze globale behoeften. Dit overzicht van behoeften (in een end-to-end platform) kan namelijk gekruist worden met aandachtspunten voor duurzaam aankopen. Een samenwerking met het Dienstencentrum Aankoop is hier zeker aan te bevelen.

Verder worden inmiddels verschillende begeleidende instrumenten ontwikkeld voor verschillende doelgroepen (aanvragers, aankopers, tactische en operationele aankooporganen enz), zowel op gebied van aankopen als op gebied van duurzaam aankopen. Het is aangewezen om praktische en regelgevende richtlijnen tot duurzaam aankopen in de verschillende gidsen, de standaard bestekken en templates, de technische specificaties en clausules, de goede voorbeelden, de catalogi, een (toekomstig end-to-end platform, een duurzaamheidstoets en www.gidsvoorduurzameaankopen.be, enz. te verwerken. Sleutelspelers zijn hier, naast de verschillende verticale diensten, het FIDO en het Dienstencentrum Aankoop van de FOD BOSA.

Deze studie verwijst ook naar in het verleden opgezette pilootprojecten rond ethische (of ruimer maatschappelijke) verantwoordelijkheid in de toevoerketen van leveranciers. Om een meer structurele invulling hiervan te geven, blijkt de expertise momenteel te ontbreken binnen de aankoopdiensten.

Het onderzoek belicht tenslotte verschillende ad-hoc of structurele processen die in het verleden werden opgezet om duurzame aankopen effectief in beeld te krijgen (monitoring) met het oog op beleidsoriëntatie.

Inleiding

In oktober 2017 verschenen de resultaten van het onderzoek rond duurzaam aankopen in België van de Radboud Universiteit (Nijmegen) in opdracht van het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO). Dit Big data onderzoek nam 144.749 Belgische aankondigingen en 28.452 dossiers (bestekken, technische specificaties, meetstaten, plattegronden enz.) onder de loep. Deze documenten werden door allerlei Belgische aanbestedende overheden online geplaatst (via E-Notification) in de periode 2011 – 2016.

Onderstaande tabel geeft een evolutie van de aandacht voor duurzame aankopen in België over de laatste 5 jaren. Duurzaamheid wordt hier begrepen vanuit de subcategorieën milieu (M), circulaire economie (C), sociaal aankopen (S), ethische handel (E), lokaal en kmo (L), innovatie (I) en duurzame keurmerken (K).

“In de tabel valt op dat de verdeling tussen de verschillende categorieën van duurzaam aankopen door de jaren heen niet sterk verschilt. Elk jaar is er veel aandacht voor ‘milieuvriendelijk’ aankopen, met 2014 als topjaar waarin 72% van de dossiers met een bijlage aandacht had voor ‘milieuvriendelijk’ aankopen. Verder valt op dat datzelfde jaar een ‘topjaar’ was voor ‘circulaire economie’. In 2014 was in 9% van de dossiers met een bijlage aandacht voor de ‘circulaire economie’. In 2015 en 2016 stabiliseerde de aandacht voor duurzaamheid in de aankondigingen, terwijl er zelfs een afname waar te nemen is van het aantal dossiers waarin er aandacht was voor onderwerpen binnen de categorieën ‘milieuvriendelijk’ en ‘duurzame keurmerken’.”¹

Jaar	Duurzaamheidscategorie							Dossiers
	M	CE	S	E	L	I	K	
2011	59	4	24	30	9	6	13	229
2012	70	5	31	36	17	2	30	3214
2013	69	7	31	32	16	5	21	4372
2014	72	9	35	37	16	7	25	4884
2015	53	7	33	35	11	5	19	6778
2016	44	7	34	35	11	4	18	8972

Tabel 1: Analyse duurzaam aankopen in % per jaar (n = 28.449) M = Milieuvriendelijk; CE = Circulaire economie; S= Sociaal; E = Ethisch handel; L = Lokaal/KMO; I= Innovatie; K = Duurzame keurmerken; Dossiers = Aantal aanbestedingsopdrachten.

¹ Grandia J. & Kruyen P., Duurzaam aankopen, Big data onderzoek naar de mate van duurzaamheid van >140.000 gepubliceerde aankondigingen van opdrachten van Belgische aanbestedende diensten, Nijmegen, 2017. Meer details over deze studie zijn te vinden in bijlage 5 van deze nota.

De jaarlijkse uitgaven met betrekking tot overheidsopdrachten van de federale overheid, met name de werkmiddelen en investeringen van de FOD's, POD's, Federale Politie en Ministerie van Defensie werden voor het jaar 2015 berekend op 2,036 miljard euro. Samen met de jaarlijkse uitgaven van de ION en OISZ betreft het een uitgave van 2,5 miljard euro. Het aandeel boven de 85 keuro (excl. btw) bedraagt 18.45% (= 376 miljoen euro).² Met dit consumptieprofiel heeft de federale overheid dus een aanzienlijk potentiële impact op het duurzaam / maatschappelijk verantwoord aankopen.

Voorliggende nota onderzoekt op welke wijze de federale diensten rekening houden met duurzame ontwikkeling in hun aankoopbeleid. Meer bepaald behandelt zij de uitvoering van omzendbrief van 16 mei 2014 - *Integratie van duurzame ontwikkeling, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van kleine en middelgrote ondernemingen, in het kader van overheidsopdrachten geplaatst door federale aanbestedende instanties*³. De evaluatie was voorzien drie jaar na de inwerkingtreding van de tekst.⁴

Dit onderzoek focust vooral op de organisatorisch inbedding van het federale beleid en minder op de integratie van duurzame ontwikkelingsaspecten in de vele opdrachtdocumenten van de federale overheid. Voor dit laatste zijn geflankeerde studies en projecten bij het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) in samenwerking met verschillende federale en gewestelijke overheidsdiensten opgezet of in de maak. Hiervoor kan o.a. verwezen worden naar de studie in bijlage 5 van deze nota.

De federale overheid is in 2015 gestart met een grondige herziening van haar eigen aankoopbeleid, hetgeen niet onmiddellijk het duurzame aankopen viseert. De omzendbrief werd echter goedgekeurd door de Federale Regering in het jaar 2014. Nochtans geeft de herziening van het globale aankoopbeleid nieuwe inzichten en focust op herstructureringen die ook voor het duurzame aankopen van belang zullen zijn. Vandaar dat verschillende ideeën uit het nieuwe aankoopmodel ook hier onder de loep worden genomen, ideeën die niet terug te vinden zijn in de omzendbrief.

Een van de belangrijke regelgevende documenten rond de vormgeving van het nieuwe aankoopmodel is het Koninklijk Besluit van XXX (tbc) inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid (vermoedelijk verwacht voor begin 2018). Het Verslag aan de Koning van dit Koninklijk Besluit vermeldt de doelstelling tot het bevorderen van duurzaamheid en innovatie van overheidsopdrachten voor diensten en leveringen. Deze doelstelling herneemt één van de doelstellingen voorzien in de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten. In het kader van de herstructurering van het federale aankoopbeleid is er tot nu toe geen duidelijkheid hoe deze doelstelling rond duurzaam en innovatief aankopen strategisch, operationeel en tactisch ingevuld zal worden. Voorliggende evaluatie zal hiertoe suggesties leveren.

² Gegevens op basis van het onderzoek naar de herorganisatie van het federale aankoopbeleid

³ Belgisch Staatsblad, 21 mei 2014, blz. 40529 - 40553

⁴ Omzendbrief hoofdstuk 5, afdeling 5

Het personele toepassingsgebied⁵ van de omzendbrief focust op een ruime groep van federale diensten. Voorliggende nota concentreert zich in hoofdzaak op de FOD's en de POD's die de afgelopen 2 jaren rapporteerden aan de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) zoals voorzien onder hoofdstuk 5, afdeling 5. In september 2017 werden zij met een uitgebreide vragenlijst gevraagd om terugkoppeling te geven bij de implementatie van de tekst tijdens de afgelopen 3 jaar. Twaalf federale diensten en 18 ambtenaren hebben uitvoerig antwoord gegeven in het kader van de bevraging (bijlage 4) en hebben op die manier voor een waardevolle insteek gezorgd vanuit het werkveld.

Voorliggende evaluatie vertrekt vanuit de verschillende hoofdstukken en paragrafen van de omzendbrief waarvoor beleidsgegevens (cijfermateriaal uit studies of databanken, interviews, bevestigingen e.d.) beschikbaar zijn (hoofdstuk 1). Onder hoofdstuk 2, aanbevelingen, worden deze gegevens verwerkt tot suggesties voor het toekomstige beleid.

⁵ Omzendbrief hoofdstuk 1, afdeling 3.1.

Hoofdstuk 1: Stand van zaken en analyse van de implementatie van de omzendbrief

1.1. Gemeenschappelijke bepalingen, begrippen en definities⁶

Stand van zaken

Relevante beleidsinformatie wordt verder toegelicht onder andere delen van deze nota.

⁶ Referentie omzendbrief: Hoofdstuk 1, afdeling 1

1.2. Regelgevend kader⁷

Beschrijving

De omzendbrief beschrijft het algemeen strategisch en organisatorisch kader voor de federale diensten die onder het toepassingsgebied vallen. Het is niet de enige regelgevende tekst rond duurzame overheidsopdrachten op het federale niveau. De omzendbrief verwijst naar een aantal regelgevende teksten waar duurzaam aankopen van belang is op niveau van bepaalde producten (bijvoorbeeld wagens, hout, energie efficiënte gerelateerde producten enz.) of doelgroepen (bijvoorbeeld cellen duurzame ontwikkeling).

Na de goedkeuring van de tekst in 2014 zijn daar nog een aantal regelgevende bepalingen bijgekomen. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende actuele verplichtingen:

1.2.1. Specifieke regelgeving duurzame aankopen

a) Regelgeving milieuvriendelijke wagens

De omzendbrief 307 sexies van 21 april 2017, de opvolger van de vroegere omzendbrief 307 quinques, heeft de aanschaf van federale personenvoertuigen op het oog. Deze tekst vermeldt een duidelijke doelstelling rond de aanschaf van hybride, elektrische en CNG-wagens en de aanschaf van wagens met hoge ecoscores.⁸ De opvolging van de implementatie van deze omzendbrief en de na te leven doelstellingen bij de FOD's en POD's wordt door het FIDO tweejaarlijks bijgehouden en gerapporteerd aan de Interdepartementale Commissie voor Duurzame ontwikkeling (ICDO).

In 2015 rapporteerde 15 federale diensten over hun wagenpark. Voor een totaal van 1141 vermelde personenwagens bleek het aandeel voertuigen aangedreven met hybride/hybride PHEV/batterij technologie 2,1% in 2015. Deze monitoring oefening, in combinatie met de nieuwe regelgevende doelstellingen van 307 sexies, was een aanleiding voor het in 2017 opgerichte Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA)⁹ tot het overwegen van een gemeenschappelijke aankoop voor hybride, elektrische en CNG-wagens voor de federale overheid. Zowel budgettaire schaalvoordelen als milieuwinsten zouden zo gecombineerd kunnen worden.

⁷ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 1, afdeling 2; hoofdstuk 1, afdeling 3.2.2 en hoofdstuk 3

⁸ De doelstelling vermeldt dat diensten met een wagenpark van tenminste 20 voertuigen hun aankoopbudget zullen heroriënteren zodat minstens 5% van de aangekochte of geleasede wagens van het type elektrisch, hybride of CNG zijn en dat tevens minstens 10% van alle aangekochte of geleasede wagens een ecoscore heeft die hoger is dan 75. Deze percentages moeten elk jaar met 5% verhoogd worden tot minstens 25% van het wagenpark van de betrokken dienst bestaat uit wagens met een ecoscore hoger dan 75 en minstens 25% van de wagens van het type elektrisch, hybride of CNG is.

⁹ Zie verder 1.10

b) Regelgeving tewerkstelling personen met een handicap

Op 20 april 2017 verscheen de Wet met het oog op de optimalisatie van het quotum inzake tewerkstelling van personen met een handicap bij de federale diensten¹⁰. Deze wet vermeldt onder artikel 2 de doelstelling dat maximaal een derde van de tewerkstelling van deze personen ingevuld kan worden door het uitbesteden van taken aan bedrijven die zorgen voor aangepaste tewerkstelling, in het bijzonder *les entreprises de travail adapté* en maatwerkbedrijven. Deze Wet, in combinatie met een duidelijke doelstelling en een rigoreus monitoringsysteem (zie 1.11) biedt mogelijkheden voor het opvolgen van de tewerkstelling van personen met een handicap via overheidsopdrachten (zie verder 1.9.).

c) Regelgeving energie-efficiëntie en duurzaam hout

Uit de rapporten van de ICDO van 2015 en 2016 of andere federale beleidsteksten is er geen duidelijkheid over de implementatie van bepaalde product-specifieke regelgeving, met name de in de omzendbrief vermelde:

- Koninklijk Besluit van 13 juli 2014 betreffende de energie-efficiëntie-eisen in het kader van bepaalde overheidsopdrachten betreffende de verwerving van producten, diensten en gebouwen
- Omzendbrief P&O/DD/2 (18 november 2005) betreffende het aankoopbeleid van de federale overheid ter bevordering van het gebruik van duurzaam geëxploiteerd hout

d) Regelgeving sociale clausules in overheidsopdrachten

De Regie der gebouwen beheert 1137 gebouwensites die ofwel in eigendom zijn van de Federale Staat of die gehuurd worden. De omzendbrief verplicht het opnemen van sociale clausules voor overheidsopdrachten m.b.t. bouw- of renovatiewerken die de drempel van 1.500.000 EUR (incl. btw) bereiken. In 2016 – 2017 maakte de Regie der Gebouwen voor haar werven in de 3 gewesten succesvol werk van interne richtlijnen, procedures en vorming van haar personeel om structureel invulling te geven aan deze verplichting.

(Voor implementatie van dit beleid bij de Regie, zie verder deel 1.9.)

¹⁰ Wet tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 6 oktober 2005 houdende diverse maatregelen met betrekking tot de vergelijkende aanwervingsselectie en met betrekking tot de stage met het oog op de optimalisering van het quotum inzake tewerkstelling van personen met een handicap bij de federale overheidsdiensten.

De beste garantie op integratie van duurzame aspecten in overheidsopdrachten blijkt een (verbeterd) ruim strategisch kader van deze omzendbrief aangevuld met regelgeving op product- of dienstenniveau. Dit blijkt ook duidelijk naar voren te komen uit de bevraging rond de implementatie van deze omzendbrief (zie bijlage 4). Product- of doelgroepen specifieke regelgeving rond duurzaam aankopen dient vooral (werkbare) doelstellingen of verplichtingen te bevatten die op de actuele operationele aankooppraktijk georiënteerd zijn (zie verder 1.5, 1.10 en 1.11).

Hoopvolle evoluties met betrekking tot werkbare instrumenten en beleid zijn reeds te verwachten voor sociale clausules in de opdrachten van de Regie der Gebouwen omwille van een duidelijk omschreven verplichting en clausules in de omzendbrief. Ook het aankopen en opvolgen van het (CNG, hybride en elektrisch) federaal wagenpark heeft kans op slagen omwille van werkbare doelstellingen in combinatie met een periodieke opvolging voorzien in omzendbrief 307 sexies. Ook de regelgeving rond personen met een handicap biedt mogelijkheden wanneer de doelstellingen en het monitoringapparaat nog meer verduidelijkt zou worden.

1.2.2. Actualisatie algemene regelgeving duurzame aankopen

Het algemeen beleidskader zoals dat van de huidige omzendbrief van 16 mei 2014 - dus voor het ganse arsenaal aan producten, diensten en werken van de federale overheid - blijft belangrijk om een breed toepassingsveld voor het duurzaam aankopen te garanderen. Hiervoor kunnen o.a. verschillende gidsen en vorming geactualiseerd en verder uitgewerkt worden (zie 1.6., 1.7. en 1.12). Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat zo'n kader vooral administratief eenvoudig moet blijven (zie bijlage 4).

Vanuit het oogpunt van beschikbare middelen is het echter onmogelijk om voor elke categorie specifieke regelgeving uit te werken (zie 1.2.1.). Toch liggen bepaalde categorieën maatschappelijk (zeer) gevoelig en prikkelen de reputatie van de overheid vanuit het oogpunt van maatschappelijke verantwoordelijkheid (denk maar aan overheidsbeleid inzake klimaatbescherming, kinder- en dwangarbeid, sociale dumping, budgettaire efficiëntie enz.). Ook uit de bevraging komt duidelijk naar voor dat bepaalde opdrachten zich niet goed lenen tot duurzame aankopen (zie bijlage 4). Daarom is een goed zicht op de behoeften van de federale overheid van belang met het oog op het stellen van categorie-specifieke prioriteiten en het verder vormgeven van categorie-specifieke regelgeving en instrumenten. Het nieuwe federale aankoopmodel biedt hier zeker kansen (zie verder 1.10.)

1.3. Personeel toepassingsgebied¹¹

Beschrijving

1.3.1 Geviseerde federale diensten

Het personeel toepassingsgebied van de omzendbrief geeft een opsomming van de federale diensten die gehouden zijn aan de implementatie van de tekst. De ION, OISZ en staatsbedrijven dienen de tekst te respecteren maar dienen niet te rapporteren aan de ICDO (zie verder 1.11.) Indien het algemeen beleidskader voor het federale duurzame aankopen voor de FOD's en POD's, Federale Politie en het Ministerie voor Defensie gehandhaafd of geactualiseerd zou worden op termijn, dan kan de uitbreiding van dit kader naar ION en OISZ overwogen worden. Daarbij zal uitgekeken moeten worden naar gepaste ondersteunings- en monitoringsystemen.

1.3.2. Geviseerde ambtenaren

De omzendbrief benadert het personele toepassingsgebied vanuit het oogpunt van de federale diensten. Zij geeft geen toelichting bij de verschillende functies die betrokken zijn bij het aankoopproces.

Inmiddels blijken meer dan 400 VTE's betrokken te zijn bij het federale aankopen. De profielen zijn verdeeld over materiaalbeheerders, aankopers, aankoopcorrespondenten, management, aankoopsupport enz.

Het inzicht in de verschillende functies is van belang om de juiste instrumenten af te stemmen op de juiste profielen (bijvoorbeeld type juridische of type ingenieur-technische profielen of andere) (zie bijlage 4). Dit is van belang voor de gepaste kennisoverdracht naar deze verschillende experts. Het doelpubliek voor de verduurzaming van de overheidsopdrachten betreft dus niet uitsluitend de (meestal juridisch gevormde) aankopers. De juiste instrumenten en vorming voor de juiste profielen verhoogt de kans op implementatie van een maatschappelijk verantwoord / duurzaam aankoopbeleid van bij de opstart van alle mogelijke overheidsopdrachten.

¹¹ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 1, afdeling 3

1.4. Materieel toepassingsgebied¹²

Beschrijving

1.4.1. Opzet interne procedures

In 2016 heeft het ICDO secretariaat van 7 op 16 FOD's en POD's toelichtingen ontvangen over de interne structurele aanpak rond duurzaam aankopen onder de vorm van door het directiecomité goedgekeurde procedures of interne nota's of dienstorders. Zes van de zeven diensten delen mee dat zij duurzame aspecten in de overheidsopdrachten van hun diensten structureel opvolgen vanaf een bedrag van 85.000 euro (zie verder 1.8.).

1.4.2. Sociale clausules in de bouwsector

In verband met de verplichting rond het opnemen van sociale clausules voor overheidsopdrachten voor bouw- of renovatiewerken (drempel 1.500.000 EUR (incl btw)), zie verder 1.9.1.

¹² Referentie omzendbrief: hoofdstuk 1, afdeling 3

1.5. Integratie van overwegingen inzake duurzame ontwikkeling in verschillende stadia van een overheidsopdracht: behoefteanalyse en marktverkenning¹³

Beschrijving

1.5.1. Duurzaamheidsmatrix

Om een inschatting van de impact van de federale aankopen op bepaalde leveringen, diensten en werken te maken, kan een zicht op de kostenstructuur een eerste indicatie bieden.

In 2013 werd een costing-out onderzoek gevoerd naar de verschillende kosten-categoriën van de federale overheid. Hieruit blijkt de volgende zeer globale uitgaven:

- 15-20% IT,
- 25-30% facilitaire kosten,
- 10-15% specifieke kosten en
- 35 – 50% overige kosten.

Een meer gedetailleerde verdeling is te vinden in bijlage 1. De tabel geeft een eerste indicatie van belangrijke uitgavenposten voor de federale overheid.

Met de (mogelijke toekomstige) ontwikkeling van nieuwe Big data collecties en analyses inzake het federale aankoopgebeuren, zal de transparantie op de federale aankooppraktijk en vooral de analyse van de behoeften verhogen. Het zal zaak worden om deze gegevens ook in te zetten voor een duurzaam aankoopbeleid en hierin prioriteiten te bepalen. Een kruising van het ganse federale aankoopbehoeften met prioriteiten voor duurzame / maatschappelijk verantwoord aankopen is het idee van een duurzaamheidsmatrix. Deze duurzaamheidsmatrix, zou een kruisanalyse van de volgende instrumenten kunnen bevatten:

- de kostenstructuur van de federale overheid (zie bijlage 1);
- de evaluatie van het duurzaam aankopen in België (2011-2016) (zie bijlage 5);
- de behoeftelijst van de ganse federale overheid (zie 1.5.2.);
- een overzicht van bestaande regelgeving en ondersteuning duurzaam aankopen per product, dienst of werk;
- een prioriteitenlijst duurzaam aankopen;

De oefening dient te resulteren in een overzicht van producten, diensten en werken waarvoor prioritair verdere ondersteuning en vorming en regelgeving inzake duurzame aankopen verzorgd zal moeten worden. Deze kunnen verder gecommuniceerd worden via vorming en kennisdeling (zie verder 1.12).

¹³ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 1, afdeling 4

1.5.2. Behoeftebepaling en duurzaam aankopen

In het nieuwe federale beleid zal veel aandacht besteed worden aan centraal gecoördineerde captatie en bepaling van behoeften van de ganse federale overheid. Het meedelen van de behoeften aan het Dienstencentrum Aankoop zal mogelijk op termijn een verplichting worden voor alle federale aankopers, vooral met het oog op a posteriori mogelijkheden voor gemeenschappelijk aankopen. Het is duidelijk dat dit gedetailleerd inzicht in de ganse lijst van federale behoeften ook kansen biedt om in te zetten op prioriteiten inzake duurzame aankopen.

Gezien het Dienstencentrum Aankoop de spil zal worden in het inventariseren van de gemeenschappelijke behoeften, zal samenwerking tussen behoeften-experten van dit dienstencentrum en andere experts van belang zijn om de prioriteiten rond duurzaam aankopen te identificeren (zie 1.5.1.). In eerste instantie zou hiervoor samengewerkt kunnen worden met het FIDO. Een andere mogelijkheid is de oprichting van een MVO-cel binnen het Dienstencentrum aankoop die o.a. verantwoordelijk zal zijn voor de analyse en vastlegging van prioriteiten inzake duurzame aankopen voor het federale niveau op basis van de informatie over federale behoeften en markt.

1.5.3. Marktkennis en fiches duurzame aankopen

Tussen 2009 en 2016 heeft het FIDO een 10-tal productfiches voor duurzaam aankopen besproken met sectorvertegenwoordigers en afgestemd op nieuwe ontwikkelingen in de markt. De meest recente versies vormen een marktinzicht voor aankopers om marktconforme eisen op te nemen in de bestekken. De keuze van de productie van de fiches voor bepaalde productgroepen zijn tot nu toe niet gekoppeld met de hierboven besproken duurzaamheidsmatrix.

Het nieuwe federale aankopen voorziet een plaats voor een marktkenniscentrum binnen het Dienstencentrum Aankoop. In de eerste fase zou dit centrum via een virtuele samenwerkingsvorm tot stand kunnen komen, i.e. tussen experts van verschillende federale diensten. De taken van deze experts zouden bestaan in de opvolging van de aankoopmarkten en innovatie evenals het opstellen van categorie plannen.

Voor de opvolging van (maatschappelijk gevoelige) aspecten rond duurzame aankopen heeft het FIDO in 2016 reeds marktverkenningen ondernomen voor een 10-tal product en dienstengroepen. Deze oefening zou verder besproken en uitgebreid kunnen worden.

1.6. Ondersteunend instrumentarium¹⁴

Beschrijving

1.6.1. Gids voor duurzame aankopen

Inzake ondersteuning voor de aankopers om maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten mogelijk te maken, verwijst de omzendbrief naar de website www.gidsvoorduurzameaankopen. Het instrument is een draaischijf tussen allerlei regelgevende verplichtingen en praktische aanbevelingen inzake duurzaam aankopen. Voor de productie wordt intensief samengewerkt met verschillende federale en gewestelijke diensten en tevens afstemming gezocht met initiatieven uit het buitenland en de Europese Commissie. De raadpleging van het instrument vanuit België steeg in de periode 2011 en 2016 met 41%.¹⁵

In 2016 bevroeg het FIDO de aankopers naar het nut en bruikbaarheid van het instrument bij verschillende Belgische aankoopnetwerken met het oog op verdere dienstverlening of ontwikkeling van het instrument. 103 aankoop- of beleidsexperten reageerden op deze bevraging, waarvan 53% federale aankopers. 85% van de respondenten geeft aan dat ze de website in de toekomst verder zullen gebruiken bij de opmaak van hun bestekken.

Ook in de bevraging van deze omzendbrief wordt het instrument positief gewaardeerd (zie bijlage 4). In het algemeen is het een goede aanzet tot duurzaam aankopen, maar zou nog verder vorm moeten krijgen in de richting van meer verplichtend toepasbare (product-specifieke) regelgeving, duidelijke clausules en goede voorbeelden.

1.6.2. Duurzaamheid binnen een federaal end-to-end platform

In het kader van de federale redesign werd een end-to-end platform voorgesteld met het oog op het capteren van de behoeften van alle betrokken federale aankooporganisaties. Het doel van dit platform is om potentiële synergiën op vlak van aankoop te identificeren (verhogen effectiviteit) en tevens om processen te automatiseren en te digitaliseren (verhogen efficiëntie).

Het inbouwen van controlepunten binnen het end-to-end platform op basis van de duurzaamheidsmatrix (zie 1.5.1) kan de aandacht voor maatschappelijk verantwoord aankopen op operationeel vlak bewaken.

¹⁴ Referentie omzendbrief: omzendbrief hoofdstuk 1, afdeling 4 en hoofdstuk 2, afdeling 9

¹⁵ De gemiddelde verblijftijd voor een Belgische sessie tijdens deze periode was 3 min 58 sec. In 2016 werden 6206 sessies opgezet, bijna uitsluitend tijdens de weekdays en opvallend minder tijdens vakantieperiodes wat vermoedelijk wijst op professioneel gebruik.

1.6.3. Bijlage I van de omzendbrief

Als hulpmiddel voor het identificeren van duurzame aspecten in concrete overheidsopdrachten in de behoefteanalyse en de marktverkenning wordt bijlage 1 van de omzendbrief gebruikt.

Eind 2017 kondigde het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen aan dat zij werkt aan een checklist voor de integratie van vragen rond gender in overheidsopdrachten.

Uit verschillende overlegmomenten met de celen DO in 2014 – 2015 en ook uit de bevraging (bijlage 4) bleek dat de omschreven aspecten in bijlage 1 niet altijd duidelijk zijn voor aankopers. Het FIDO heeft daarop een verklarende handleiding geschreven, maar de ICDO rapportering van 2015 blijkt te suggereren dat de moeilijkheden nog niet opgelost zijn.

Uit de bevraging (zie bijlage 4) blijkt ook dat bijlage 1 vooral als een ex-post administratieve last wordt gezien en zeker niet als een hulpmiddel tijdens het aankoopproces. Vele gebruikers pleiten voor een alternatief.

Bovenstaande analyses lijken te suggereren dat een herziening van bijlage 1 van de omzendbrief absoluut nodig is en te kijken op welke manier aandachtspunten voor duurzaamheid structureel in de aankoopprocessen ingebouwd kunnen worden. Hier kan gekeken worden naar mogelijkheden in het end-to-end platform en het dienstencentrum Aankoop.

1.6.4. Juridische handleidingen duurzame aankopen

De voormalige FOD Personeel en Organisatie heeft in 2013 drie juridische handleidingen afgewerkt en gepubliceerd rond a) milieuaspecten, b) sociale aspecten en c) morele/ethische aspecten in het kader van de Belgische wet overheidsopdrachten. De handboeken werden nog niet herzien in het kader van de vernieuwde Belgische regelgeving overheidsopdrachten (in het bijzonder de Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten).

1.7. Duurzame ontwikkeling¹⁶

Beschrijving

1.7.1. Standaardclausule duurzaam aankopen

De omzendbrief verwijst naar een standaardclausule, op te nemen in de bestekken, die de aandacht vestigt op het belang dat de federale overheid hecht aan duurzame ontwikkeling, socio-professionele inschakeling van personen die moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt en kmo. Uit de bevraging (bijlage 4) blijkt een vrij grote spreiding van diensten die altijd, vaak, af en toe of nooit de clausule opnemen. De belangrijkste bekommernis blijkt te zijn dat zo'n clausule, verwijzend naar het voorwerp van opdracht, eigenlijk enkel geïntegreerd kan worden indien ook echt verwijzingen naar onderdelen van duurzame ontwikkeling in het bestek opgenomen werden.

Uit de ICDO rapportering blijkt dat in enkele gevallen niet wordt verwezen naar de clausule uit de omzendbrief, maar naar een variant. Dit kan bijvoorbeeld om een clausule gaan waarin de aanbestedende overheid de aandacht trekt op haar eigen interne milieuzorgsysteem en de opdrachtnemer vraagt om hiermee rekening te houden.

Uit de bevraging (bijlage 4) volgt dat vaak gebruik wordt gemaakt van standaardbestekken van de FOD P&O / FOD BOSA. Tot nu toe werd een clausule 'duurzame aankopen' nog niet ingebouwd in dergelijke standaardbestekken zie (1.7.2).

1.7.2. Standaard bestekken FOD BOSA

In het algemeen zijn de standaard bestekken van de FOD BOSA (vroeger de FOD Personeel en Organisatie) een belangrijk ankerpunt voor de opname van juridische correcte verwijzingen in de (federale) bestekken. Ook verwijzingen naar duurzame elementen in de wet overheidsopdrachten hebben hier hun plaats. Als voorbeeld kan reeds naar de modelclausules inzake naleving van de 8 basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie verwezen worden. Ze worden vaak teruggevonden in federale bestekken. Maar heel wat mogelijkheden rond duurzame aspecten zoals voorzien in de Wet Overheidsopdrachten van 17 juni 2016 of overige regelgeving zijn momenteel nog onderbenut.

Het is aan te bevelen om de verwijzingen naar duurzame aspecten op te nemen in de standaard bestekken van de FOD BOSA.

¹⁶ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 2, afdeling 2

1.7.3. Standaardisatie binnen de federale overheidsopdrachten

De omzendbrief vermeldt dat de integratie van milieu- sociale en ethische overwegingen niet ten koste mogen gaan van de prijs. In een aantal gevallen kan dit eenvoudig aangepakt worden via het mechanisme van standaardisatie. Zo vermeldt het FOR-CMS contract rond WC papier, hand afveegpapier en verdeelapparaten een besparing van 30% t.o.v. het vorige contract (omzet 2015: 1,8 Meuro). Het nieuwe contract dat start op 1 augustus 2017 kon deze besparingen in hoge mate realiseren door het beperken van de hoeveelheid aangeboden producten maar met behoud van duurzame technische specificaties.

Een samenwerking tussen het Dienstencentrum Aankoop (cel behoeftebepaling en cel marktanalyse) en FIDO kan opgezet worden met het oog op capteren van relevante specificaties en normen inzake duurzame aspecten met het oog op verdere verspreiding en ondersteuning van aanvragers en aankopers.

Verder beperken van de hoeveelheid producten in de catalogi met behoud van duurzame eisen kan de toekomstige contracten zowel budgettair als duurzaam interessanter maken.

1.7.4 Ethisch verantwoord aankopen

Uit het onderzoek in bijlage 5 blijkt dat in 35% van 28.449 onderzochte E-Notification dossiers (2016) verwezen wordt naar ethische handel (i.e. aanvaardbaar loon, eerlijke prijs, kinderarbeid, dwangarbeid, waardig werk, sociale dumping, discriminatie, armoedebestrijding, fair-trade, basisrechten, vakbondsvrijheid of genderneutraliteit). Een vaak voorkomende bemerking is dat het moeilijk is om verwijzingen naar zulke aspecten in bestekken in de uitvoering van de opdracht en in de toevoerketen van de dienstverlener concreet op te volgen.

Met het oog op de analyse van de toeleveringsketen van leveranciers op duurzame en vooral ethische aspecten, heeft het FIDO i.s.m. verschillende federale diensten onderzocht hoe aankopers opvolging kunnen geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De bevindingen van het lerend netwerk zijn terug te vinden in bijlage 6 van deze nota? De belangrijkste vaststelling van dit lerend netwerk is dat het opvolgen van maatschappelijke verantwoordelijkheid van leveranciers in de toeleveringsketen extra expertise (training) en middelen vraagt die momenteel niet ingevuld kunnen worden binnen de bestaande aankoopprofielen.

Om een structurele invulling te kunnen geven rond het pilootproject rond ethische verantwoordelijkheid is een bijzonder gevormd team noodzakelijk. Dit team dient in staat te zijn om de analyse van duurzame/ethische aspecten in maatschappelijke gevoelige federale overheidsopdrachten te beoordelen, eventuele on-side en opvolgingsaudits te coördineren en correctieve actieplannen met dienstverleners te onderhandelen en op te volgen. Hiervoor zullen extra VTE's vrijgemaakt of aangetrokken moeten worden die deze taken kunnen uitvoeren.

1.7.5 Gunningscriteria

In tegenstelling tot wat vanuit de praktijk en de literatuur vaak verwacht wordt, blijkt uit het onderzoek vermeld in bijlage 5 het gebruik van het Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) niet altijd tot meer duurzame overheidsopdrachten leidt in vergelijking met opdrachten die het laagste prijsmechanisme handteren. Onderstaande tabel toont dat, voor 21.495 onderzochte dossiers die op E-Notification gepubliceerd werden in de periode 2011 - 2016, de aandacht voor duurzame aankopen als volgt weergegeven kan worden¹⁷:

Gunning	Duurzaamheidscategorie							Dossiers
	M	CE	S	E	L	I	K	
EMVI	63	8	29	36	10	5	20	9724
Laagste prijs	77	9	46	44	22	5	31	11771

Tabel 2: Analyse duurzaam aankopen en gunningsmethode in % (n = 21.495): M = Milieuvriendelijk; CE = Circulaire economie; S= Sociaal; E = Ethisch handel; L = Lokaal/KMO; I= Innovatie; K = Duurzame keurmerken; Dossiers = Aantal aanbestedingsopdrachten.

Hetzelfde rapport geeft anderzijds ook voorbeelden van duurzame overheidsopdrachten waar effectief gebruik werd gemaakt van (duurzame) gunningscriteria.

De tekst van de omzendbrief legt geen verplichting op aan aanbestedende diensten om milieu- en sociale aspecten op te nemen in de gunningscriteria van hun overheidsopdrachten, maar wel om dit te overwegen. Uit het onderzoek van bijlage 5 blijkt deze voorzichtige aanpak gerechtvaardigd te zijn.

¹⁷ Grandia J. & Kruijven P., Duurzaam aankopen, Big data onderzoek naar de mate van duurzaamheid van >140.000 gepubliceerde aankondigingen van opdrachten van Belgische aanbestedende diensten, Nijmegen, 2017. Meer details over deze studie zijn te vinden in bijlage 5 van deze nota.

1.8. Interne organisatie van de federale en programmatorische overheidsdiensten¹⁸

Beschrijving

1.8.1. Interne procedures en richtlijnen

Volgens de omzendbrief behoorden de federale diensten (FOD's en POD's) te beschikken over een procedure of interne richtlijnen inzake duurzame aankopen tegen 31 december 2014.

In 2016 heeft het ICDO secretariaat van minder dan de helft van de FOD's en POD's toelichtingen ontvangen over de interne structurele aanpak onder de vorm van door het directiecomité goedgekeurde procedures of interne nota's of dienstorders rond duurzame overheidsopdrachten. Zes diensten deelden mee dat zij duurzame aspecten in de overheidsopdrachten van hun diensten structureel opvolgen vanaf een bedrag van 85.000 euro.

Uit de bevraging of de ICDO-rapportering kan niet afgeleid worden wat hier aan de hand is. Het lijkt aangewezen om verder te onderzoeken of de opzet in de praktijk blijkt te werken en of eventuele alternatieven overwogen dienen te worden.

Voor andere diensten (OISZ en OIN) is er geen verplichting en is tevens geen informatie beschikbaar. Bij een eventuele uitbreiding van de omzendbrief naar deze doelgroep kan dit overwogen te worden.

1.8.2. Adviserende interne cel

De omzendbrief voorzag een belangrijke adviserende rol van bepaalde interne diensten (bijvoorbeeld de cellen duurzame ontwikkeling) aan de aankoopdiensten. Enkele FOD's en POD's hebben deze rol ook vaste vorm gegeven door alle voorstellen tot aankoop vanaf een bepaalde drempel verplicht te laten adviseren door een interne cel op vlak van duurzame aankopen.

Verder geldt dat voor de ganse federale overheid en in het kader van de heroriëntering van het federale aankoopbeleid in de toekomst alle aankoopaanvragen geanalyseerd worden door de cel Behoeftcaptatie van het Dienstencentrum Aankoop. De taken van het Dienstencentrum focussen zich op het zoeken naar mogelijkheden voor toekomstig gezamenlijk aankopen, niet op duurzaam aankopen.

¹⁸ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 2/afdeling 9

1.8.3. Operationaliseren van de federale doelstelling inzake duurzaam aankopen

Zoals in de inleiding vermeld, verwijst het Verslag aan de Koning van **het Koninklijk Besluit van XXX (tbc) inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid (vermoedelijk verwacht voor begin 2018)** naar de doelstelling tot het bevorderen van duurzaamheid en innovatie van overheidsopdrachten voor diensten en leveringen. Deze doelstelling herneemt één van de doelstellingen voorzien in de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten. In het kader van de herstructurering van het federale aankoopbeleid is er tot nu toe geen duidelijkheid hoe deze doelstelling operationeel en tactisch ingevuld zal worden. Mogelijkheden die verder onderzocht dienen te worden zijn KPI-monitoring E-procurement (zie 1.11.) maar eveneens mogelijkheden om duurzame aankopen van in het begin van het aankoopproces (behoefteanalyse) mee te nemen. Hiervoor kan vooral gekeken worden naar samenwerkingen tussen diensten (o.a. FIDO) met het Dienstencentrum Aankoop inzake behoeftecaptatie en marktanalyse en de ontwikkeling van het end-to-end platform.

1.8.4. Advisering technische specificaties en de rol van het Dienstencentrum Aankoop

Gezien de specifieke opdracht van het Dienstencentrum Aankoop ziet het er niet naar uit dat dit centrum de rol van de cellen duurzame ontwikkeling voor het globale federale aankoopgebeuren op zich zal nemen. Voor de verticale diensten dienen de cellen duurzame ontwikkeling (of een ander intern orgaan dat adviseert rond duurzame aspecten) de aankopers te ondersteunen bij het tot stand komen van duurzame technische specificaties of clausules in de bestekken. Daarentegen, de analyses van het Dienstencentrum Aankoop op de verschillende behoeften van de federale overheid zijn a posteriori en kunnen enkel eventuele toekomstige (gezamenlijke) aankopen beïnvloeden. Zo kan het Dienstencentrum aandachtspunten (technische specificaties, evaluatiecriteria, clausules, ...) voor duurzaam aankopen inventariseren en formuleren voor het toekomstige beleid. Een alternatief is dat het Dienstencentrum de lijst met behoeften en technische specificaties transparant houdt en de analyse overlaat aan een andere dienst (bijvoorbeeld het FIDO). De lijst kan ook gekruist worden met prioriteiten inzake duurzaam / maatschappelijk verantwoord aankopen (zie 1.5.1. duurzaamheidsmatrix).

1.8.5. Rol van de Inspectie van Financiën

Uit de bevraging (bijlage 4) blijkt dat de rol en betrokkenheid van de Inspectie van Financiën zoals geformuleerd in de omzendbrief moet herbekeken worden. De vraag van de Inspectie naar het toevoegen van bijlage 1 aan het aankoopdossier als een louter ex-post administratieve verplichting is weinig nuttig. Ook voor eventuele waardevolle rapportering (zie 1.11) blijkt het na 3 jaar ervaring weinig meerwaarde te bieden t.o.v. mogelijke alternatieven.

De adviserende rol van de Inspectie lijkt wel te lonen wanneer zeer duidelijk geformuleerde regelgevende instructies of clausules opgenomen kunnen worden in de bestekken (bijvoorbeeld zie 1.9.).

Uit de bevraging (bijlage 4) blijkt dat ook de rol van de voorzitter / het directiecomité als adviesverlener overwogen dient te worden.

1.9. Sociale clausules¹⁹

Beschrijving

1.9.1. Tewerkstelling van personen met een handicap via overheidsopdrachten

Op 20 april 2017 verscheen de Wet met het oog op de optimalisatie van het quotum inzake tewerkstelling van personen met een handicap bij de federale diensten²⁰. Deze wet vermeldt onder artikel 2 de doelstelling dat maximaal een derde van de tewerkstelling van deze personen ingevuld kan worden door het uitbesteden van taken aan bedrijven die zorgen voor aangepaste tewerkstelling, in het bijzonder *les entreprises de travail adapté* en maatwerkbedrijven.

In de periode januari 2015 tot augustus 2016 werden 82 Belgische overheidsopdrachten gereserveerd voor sociale werkplaatsen en 43 voor programma's voor beschermde arbeid. 1% van die opdrachten werd gereserveerd door federale diensten.

In 2016 werden 98 opdrachten in België voorbehouden aan sociale werkplaatsen en programma's voor beschermde arbeid, waarvan geen enkele door een federale dienst.²¹

Naast het voorbehouden van opdrachten bestaat ook de mogelijkheid om *entreprises de travail adapté* en maatwerkbedrijven te betrekken bij de uitvoering van de opdrachten. Volgens een bevraging bij de 3 Belgische sectorfederaties in de zomer van 2017 zouden 15 federale diensten de uitvoering van hun overheidsopdrachten voorzien hebben voor dergelijke ondernemingen voor een totaal bedrag van 1.003 keuro (2016). Het betrof hierbij 1 opdracht inzake documentenscanning voor 776 keuro, 1 opdracht rond groenbeheer voor 90 keuro en 13 opdrachten voor minder dan 85 keuro in verschillende sectoren.²² Ten opzichte van de totale uitgaven van de federale overheid van 2.036 miljard (jaar 2015) betekent dit 0.05%.

1.9.2. Sociale clausules in de opdrachten van de Regie der gebouwen

De Regie der Gebouwen heeft sinds midden 2017 sociale clausules in opdrachten boven 1.5 miljoen euro (incl. btw) ingevoerd. In 2016 werden 4 opdrachten met deze clausules getest in Wallonië. Voor Vlaanderen bleek dit moeilijker te zijn. In de zomer van 2017 werden de eerste opdrachten met sociale clausules gegund en de eerste stagairs zijn inmiddels hun vorming op de werkplek gestart.

¹⁹ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 3

²⁰ Wet tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 oktober 2005 houdende diverse maatregelen met betrekking tot de vergelijkende aanwervingselectie en met betrekking tot de stage met het oog op de optimalisering van het quotum inzake tewerkstelling van personen met een handicap bij de federale overheidsdiensten.

²¹ 2016, FOD BOSA, data E-Notification

²² Gegevens op basis van bevestigingen van de leden van Febrap, Groep Maatwerk en EWETA in 2016.

Met betrekking tot de federale omzendbrief verwijst de Regie naar de volgende aandachtspunten:

- Gezien het beleid rond werk verschillend is in de drie gewesten werden verschillende maatregelen genomen i.v.m. sociale clausules. De omzendbrief zou rekening kunnen houden met de verschillende eigenheden binnen de gewesten of hiernaar verwijzen.
- Het feit dat het niet mogelijk is om af te wijken, is een probleem (bijvoorbeeld voor zeer specifieke werken zoals veiligheidsinstallaties). In de huidige clausules van de bestekken wordt daarom voorzien dat een onderneming niet gepenaliseerd zal worden indien zij inspanningen doet om de clausule na te leven maar niet in staat is om dit te concretiseren (bijvoorbeeld indien zij geen stagairs vindt of indien zij geen onderaanneming vindt uit de sociale economie).

1.10. Federaal overleg²³

Beschrijving

1.10.1. Strategisch Federaal Aankoopoverleg en Tactisch-Operationeel Federaal Aankoopoverleg

De omzendbrief gaf een taak aan het vroegere Federaal Netwerkoverleg van aankopers om het duurzaam aankopen, met inbegrip van sociale clausules en maatregelen ten voordele van de kmo, op te volgen. Op basis van de ICDO rapporten 2015 en 2016 bleek dat hieraan gevolg werd gegeven via maandelijkse besprekingen over allerlei thema's inzake duurzame aankopen.

In het kader van de heroriëntering van het federaal aankoopbeleid werd dit overleg in juni 2017 opgeheven en vervangen door het nieuwe Strategische Federaal Aankoopoverleg (SFA) dat vormkreeg via het **het Koninklijk Besluit van XXX (tbc) inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid (vermoedelijk verwacht voor begin 2018)**. Dit SFA zal bijgestaan worden door een Dienstencentrum Aankoop en zal opdracht geven tot gemeenschappelijk aankopen aan verschillende Tactisch-Operationele Federale Aankoopoverlegorganen (TOFA). In deze laatste organen zullen vertegenwoordigers van verschillende diensten instaan voor de concrete vormgeving van (gezamenlijk) aankopen onder leiding van een leidinggevende FOD.

De omzendbrief van 16 mei 2014 is niet aangepast aan de in 2017 gecreëerde overlegorganen die in het bijzonder op budgettaire efficiëntie (schaalvoordelen) via o.a. behoefteanalyse, meerjarenplanning en groepsaankopen focussen. Het zal daarom zaak worden om de strategische en operationele aspecten m.b.t. deze omzendbrief in te bouwen in de nieuwe federale aankoopstructuur. (zie ook 1.5.)

Veder zijn vooral de TOFA's, het Dienstencentrum Procurement evenals de verticale aankoopdiensten sleutelorganen in de gezamenlijke analyse van de behoeften en het bepalen van technische specificaties en clausules voor de opmaak van de bestekken. Omdat de TOFA's in opdracht van het SFA vaak snel en ad hoc tot stand komen, zijn algemene en product-specifieke richtlijnen inzake duurzame ontwikkeling voor deze TOFA's nodig.

²³ Referentie omzendbrief: omzendbrief hoofdstuk 5 afdeling 1

1.11. Evaluatie en opvolging²⁴

Beschrijving

In 2016 – 2017 voerde de Radboud Universiteit van Nijmegen in opdracht van het FIDO een onderzoek naar de integratie van duurzame aspecten in Belgische overheidsopdrachten. Uit deze studie blijkt dat aankopers rekening wordt gehouden met verschillende subcategorieën inzake duurzame aankopen, maar ook dat er sinds 2014 de aandacht voor een aantal aspecten lijkt te verminderen. Voor meer informatie over deze studie zie bijlage 5.

1.11.1. Strategische indicatoren in de meerjarige bestuursovereenkomsten

De volgende strategische indicatoren met betrekking tot overheidsaankopen werden door verschillende overheidsdiensten opgenomen in de meerjarige bestuursovereenkomst:

- a) Het aantal maatregelen op vlak van duurzaam beheer van de dienst, inzonderheid op vlak van interne milieuzorg en duurzame overheidsopdrachten, die tijdens het betreffende kalenderjaar zullen worden uitgevoerd en de sensibilisatieacties hierover naar het personeel;
[Geen richtwaarde]
- b) De mate van vooruitgang van de maatregelen opgenomen in het jaarlijks actieplan duurzame ontwikkeling van de dienst over de periode van de komende 3 jaar (2016-2018);
[Geen richtwaarde]

Op gebied van indicatoren blijkt dat er reeds strategische indicatoren (in de meerjarige bestuursovereenkomsten) rond duurzame aankopen beschikbaar zijn. Echter, de opvolging van het beleid stopt ook meestal daar bij gebrek aan voldoende uitgewerkte tactisch operationele indicatoren. Ondertussen werden wel verschillende pistes verkend en uitgewerkt zodat op korte termijn een aantal van dergelijke indicatoren geactiveerd kunnen worden. Voor de verticale diensten blijft de vraag of zij op termijn voldoende zullen hebben aan deze indicatoren of eigen indicatoren zullen moeten ontwikkelen op FOD en POD niveau.

²⁴ Referentie omzendbrief: hoofdstuk 5/afdeling 5, bijlage 1, bijlage 3

1.11.2. Beleidsindicatoren

In het kader van het onderzoek naar de herstructurering van het federale aankoopbeleid werden verschillende aankoop-relevante KPI's geïdentificeerd. Met betrekking tot het duurzame aankopen kan in het bijzonder op volgende voorstellen gewezen worden:

- a) BeleidsKPI's: het aantal specifiek opgeleide en geslaagde aankopers inzake MVO / duurzame aankooptraining;
- b) Participatiegraad sociale economie: voorbehouden opdrachten
- c) Participatiegraad sociale economie contractwaarde

1.11.3. Indicatoren in E-Notification

Overige mogelijkheden tot tactisch-operationele indicatoren rond duurzaam aankopen worden sinds 2015 onderzocht door een werkgroep met vertegenwoordigers van de federale en de drie gewestelijke overheden. De groep bekijkt hoe zulke KPI's met betrekking tot duurzame overheidsopdrachten ingebouwd kunnen worden in E-Notification. De werkgroep heeft in 2017 haar rapport opgeleverd. Het tactisch-operationeel KPI-systeem zou vanaf januari 2018 geïmplementeerd worden in E-Notification. Dit meer automatisch systeem zou ook een alternatief zijn voor de rapportering van bijlag 1 en bijlage 3 documenten aan het secretariaat van de ICDO (zie verder 1.11.4) en de FEDCOM-indicator (zie 1.11.6.).

Een werkgroep zal de resultaten van het FIDO – Radboud Universiteit Nijmegen studie verder onderzoeken op aanbevelingen en beleidsvoorstellen.

1.11.4. Indicaties uit bijlage 1 en bijlage 3 van de omzendbrief

Bijlage 1 en bijlage 3 documenten van de omzendbrief zijn een formaat voor het beschrijven van het inhoudelijk duurzaam karakter van de verschillende opdrachten van de POD's en FOD's.

In 2015 werden er 537 overheidsopdrachten van de FOD's en FOD's (excl. Ministerie van Defensie) gepubliceerd op het Belgisch platform E-Notification²⁵. Het ICDO secretariaat ontving voor deze periode 75 bijlage 1 documenten van overheidsopdrachten (14,0% van de gepubliceerde opdrachten)²⁶. De ontvangst van deze formulieren was in 2016 niet toegenomen.

Een overzicht van in bestekken opgenomen gerapporteerde milieu en sociale aspecten is terug te vinden in bijlage 2. Uit de ICDO-rapportering blijkt dat verwijzingen naar milieu- of sociale aspecten hoofdzakelijk opgenomen worden wanneer er een koppeling is met wetgeving, koninklijke of ministeriële besluiten, omzendbrieven enz. Hierbij wordt gedacht aan de

²⁵ 2015, FOD BOSA, data E-Notification

²⁶ ICDO rapport 2015

publicatieverplichtingen (op E-Notification), CE markering, respect voor milieu- of sociale wetgeving enz. of de verwijzing naar IAO-conventies (zie verder 1.2.). In mindere mate komen niet regelgevende aspecten aan de orde (bijvoorbeeld verwijzingen naar dosering, verpakking en afval, milieuvriendelijke producten, gerecycleerd papier of elektronisch, gebruik van duurzame materialen).

Het is niet duidelijk of de rapporteurs aan de ICDO voldoende op de hoogte zijn van de gedetailleerde (duurzame) inhoud van de bestekken. Hiervoor is het nodig dat voldoende samengewerkt wordt tussen de verschillende functies in het aankoopproces: aankopers, management en support, interne klanten, correspondenten, materiaalbeheerders, verantwoordelijken cellen DO, EMAS verantwoordelijken enz.

Voor de federale diensten OISZ en OIN is er geen verplichting tot rapportering naar de ICDO en er is dus geen informatie beschikbaar hoe deze diensten omgaan met duurzame aspecten in overheidsopdrachten.

1.11 5. Monitoring binnen de verticale entiteiten

Voor wat betreft de verticale entiteiten, maken de verschillende overheidsdiensten slechts in beperkte mate gebruik van operationele KPIs die de huidige aankoopssituatie evalueren.

Enkel binnen de FOD Werkgelegenheid is er de volgende operationele indicator rond duurzame aankopen:

“Periodieke verwerking van de opmerkingen van IF, van de Boekhouding en van de cel Duurzame Ontwikkeling in overheidsopdrachten”

1.11.6. FEDCOM indicator

FEDCOM is het boekhoudingssysteem voor het registreren van bestelbonnen, goederenontvangst, facturen en betalingen. Het gebruik van FEDCOM is verplicht voor alle FODs, PODs, het Ministerie van Defensie en de Federale Politie.

Binnen dit systeem werd een indicator rond het duurzaam karakter van een overheidsopdracht ingebouwd. Echter door haar zeer algemeen karakter zorgt deze indicator voor verwarring en onduidelijkheid. Ze wordt ook niet of onduidelijk ingevuld. Daarnaast wordt het invullen van deze parameter meestal beheert door ambtenaren die ver van de inhoud van de concrete overheidsopdrachten staan. De gegevens zijn dan ook op dit moment niet betrouwbaar.

De indicator heeft wel het voordeel te kunnen rapporteren over alle overheidsopdrachten, dus niet enkel diegene die via E-Notification gepubliceerd worden.

1.11.7. Product-specifieke indicatoren

Uit de rapporten van de ICDO van 2015 en 2016 of andere federale beleidsteksten is er geen duidelijkheid over de implementatie van bepaalde product-specifieke overheidsopdrachten regelgeving, met name de in de omzendbrief vermelde Koninklijk Besluit van 13 juli 2014 betreffende de energie-efficiëntie-eisen en omzendbrief P&O/DD/2 van 18 november 2005 betreffende het aankoopbeleid van de federale overheid ter bevordering van het gebruik van duurzaam geëxploiteerd hout.

Het FIDO en andere diensten kunnen verder werken aan het onderzoek van goede praktijken inzake duurzame aankopen met het oog op verdere verspreiding en kennisdeling (zie ook 1.7.) .

1.11.8. Rapportering naar Europese instanties

Voor de opmaak van de in artikel 163, § 3, van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten bedoelde rapporten met oog op rapportering naar de Europese Commissie wordt een Aanspreekpunt binnen de FOD Kanselarij en een Comité inzake het Bestuur van de overheidsopdrachten opgericht. Vrijwillige rapportering rond milieuvriendelijke, sociale en ethische aspecten wordt hierin voorzien.

Het FIDO kan voorstellen doen rond vrijwillige rapportering inzake maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten naar het Aanspreekpunt binnen de FOD Kanselarij en een Comité inzake het Bestuur van de overheidsopdrachten.

1.12 Vorming en kennisdeling²⁷

Beschrijving

1.12.1 Algemene vormingen rond duurzame aankopen

In samenwerking met het FIDO organiseerde federale diensten verschillende informatiesessies rond de implementatie van de omzendbrief. In bijlage 3 is te zien dat federale vormingspakketten vooral op een algemeen en niet op product-dienst niveau georiënteerd waren. In de gewesten werd er heel duidelijk wel ingezet op concrete vormingen rond product- en dienstgebonden duurzame overheidsopdrachten.

Uit de bevraging (bijlage 4) volgt ambigue informatie over de noodzaak aan algemene vorming. Sommige respondenten lijken hier effectief op aan te sturen, anderen melden dat regelgevende teksten eenvoudig op kantoor gelezen kunnen worden. Sinds de herfst van 2017 wordt ook een beperkte (juridische) module rond duurzaam aankopen ingebouwd in het breder vormingsaanbod voor aankopen door het Ministerie van Defensie – OFO.

Voor wat betreft product- en dienstspecifieke vorming liggen de zaken echter anders. Hier lijken de respondenten (zie bijlage 4) duidelijk aan te sturen op uitwisseling van informatie, kennisdeling, en goede praktijken, in lijn met wat reeds jaren in de gewesten gebeurd (zie 1.12.2).

1.12.2 Product- en dienstspecifieke vormingen rond duurzame aankopen

De gewesten zetten reeds jarenlang in op specifieke ondersteuning voor regionale of lokale aanbestedende diensten (helpdesk, seminaries, workshops, visites enz.) (zie bijlage 3): SPW verzorgt ondersteuning voor duurzame aankopen op product-dienst niveau en voor sociale clausules, Actiris voor sociale clausules, Brussel leefmilieu voor algemene en productspecifieke milieuvriendelijke overheidsopdrachten, Bestuurszaken Vlaanderen voor duurzame overheidsopdrachten, en het Vlaamse steunpunt duurzame overheidsopdrachten lokale besturen voor duurzame/groene overheidsopdrachten.

Het federale niveau kent hier geen equivalent. Het FIDO begeleidde in het verleden weliswaar ad hoc een aantal grotere overheidsopdrachten en gaf verschillende algemene vormingen, maar doet dit niet structureel en focust vooral op beleidsbeïnvloeding en instrumentenbouw, het opzetten van pilots en internationaal overleg. Ook de FOD BOSA / het nieuwe Dienstencentrum Aankoop, het Ministerie van Defensie en OFO hebben geen expliciete dienstverlening met betrekking tot duurzaam aankopen op product-dienstniveau.

²⁷ Referentie omzendbrief: de tekst van de omzendbrief maakt geen melding van algemene of product-specifieke vorming voor aankopers of andere doelgroepen inzake duurzaam aankopen

Het gebrek aan kennis rond maatschappelijke verantwoordelijkheid komt ook terug in de analyse van het pilootproject rond maatschappelijke verantwoordelijkheid (zie 1.7.4.)

Bovendien merkt de Regie der gebouwen op dat er een gebrek aan informatie bestaat binnen haar organisatie om elementen rond duurzame constructie voor te schrijven. Het zou daarom nuttig zijn om te beschikken over een instrument dat toelaat om redactoren van voorschriften te adviseren (architecten, ingenieurs, technisch personeel) en dat dit instrument ter beschikking wordt gesteld aan alle betrokken departementen, federaal en gewestelijk. Daarnaast is de organisatie van vormingen en lerende netwerken tussen verschillende departementen nodig.

1.13 Bestellingen op bestaande contracten²⁸

Beschrijving

1.13.1. Markering duurzame producten binnen de catalogi

De product/diensten catalogi van de federale overheid kunnen aangeven welke producten als het meest duurzaam gemarkeerd worden. Evidente criteria zijn hiervoor bijvoorbeeld type-1 milieulabels maar kunnen aangevuld worden met andere criteria. Ze vormen ook een makkelijke manier om binnen de dienst het aandeel duurzaam aangekochte producten op te volgen.

Op dit moment kunnen aanvragers in catalogi moeilijk oordelen welke producten duurzaam zijn en welke niet. Ooit was hiervoor een lijst met milieuvriendelijke producten binnen de catalogi van het vroegere FOR/CMS beschikbaar, maar die is inmiddels niet meer actief.

1.13.2. Rapportering duurzame bestellingen

Op dit moment is er geen rapportering rond duurzame bestellingen

²⁸ Referentie omzendbrief: de tekst van de omzendbrief maakt hier geen melding.

1.14. Maatregelen die de toegang van de KMO tot overheidsopdrachten bevorderen.²⁹

Beschrijving

1.14.1 Kmo in de omzendbrief

Sectie 4, hoofdstuk 4 van de omzendbrief met betrekking tot de kmo dient herzien te worden in het licht van de nieuwe wet op de overheidsopdrachten.

²⁹ Verwijzing in de omzendbrief : sectie 4, hoofdstuk 4

Hoofdstuk 2: Aanbevelingen

Uit bovenstaande vaststellingen kunnen de volgende aanbevelingen geformuleerd worden voor het toekomstige federale beleid rond duurzame overheidsopdrachten.

2.1. Regelgevend kader

[analyse 1.8.3.]

Het Verslag aan de Koning van het Koninklijk Besluit van XXX (tbc) inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten (vermoedelijk verwacht voor begin 2018) vermeldt de doelstelling tot het bevorderen van duurzaamheid van overheidsopdrachten voor diensten en leveringen. In het kader van de herstructurering van het federale aankoopbeleid is er tot nu toe geen duidelijkheid hoe duurzame aankopen strategisch maar vooral ook operationeel en tactisch ingevuld zal worden. Voorliggende evaluatie en onderstaande aanbevelingen doen hiertoe suggesties. Het regelgevend instrument tot het vormgeven van deze suggesties dient overwogen te worden.

2.1.1. Algemeen regelgevend kader

[analyse 1.2.1., 1.2.2., 1.8.1., 1.8.2.]

De omzendbrief van 16 mei 2016 lijkt zijn eerste vruchten af te werpen op verschillende terreinen, maar laat tevens ruimte voor heel wat verbeteringen inzake implementatie. Een verbeterd regelgevend instrument dat focust op de strategisch implementatie van het duurzaam aankoopbeleid afgestemd op de voorziene herstructurering van het federaal aankoopbeleid zou overwogen kunnen worden. Samenwerking met het SFA is hiertoe aanbevolen. Het huidige regelgevend kader dient ook vereenvoudigd en minder bureaucratisch gemaakt te worden.

[analyse 1.3.1., 1.3.2., 1.8.1., 1.8.2., 1.14.1.]

De omzendbrief dient aangepast te worden aan een steeds veranderend regelgevend kader inzake de regelgeving overheidsopdrachten. Overige aandachtspunten met betrekking tot de tekst betreffen het personele toepassingsgebied (wat met IOSZ, ION, wat met verschillende aankoopprofielen). Verder zal onderzocht moeten worden of de vermelding van interne instructies/procedures en ook de vermelding van drempels in de omzendbrief eerder een negatief of positief effect zal hebben op het aantal duurzame overheidsopdrachten. Sectie 4, hoofdstuk 4 van de omzendbrief met betrekking tot de kmo dient herzien te worden in het licht van de nieuwe wet op de overheidsopdrachten.

Andere aandachtspunten staan in deze aanbevelingen.

[analyse 1.3.1]:

Er is geen weet van de implementatie van de omzendbrief van de ION, INSZ en Staatsbedrijven die onder het personele toepassingsgebied van de omzendbrief vallen. Het is voorlopig niet duidelijk of hier verder gevolg aan gegeven moet worden?

[analyse 1.8.4., 1.8.5.]

De rol van de adviesorganen in het aankoopproces in het toekomstige beleid duurzame aankopen dient verduidelijkt te worden. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan:

- a) De rol van de cellen duurzame ontwikkeling of andere adviesverlenende instanties binnen de verticale diensten;
- b) Een eventuele rol voor de voorzitter of het directiecomité voor wat betreft het verticale beleid;
- c) Een eventuele rol voor de Inspectie van Financiën voor wat betreft het globale federale beleid voor zover dit op een duidelijke manier omschreven kan worden;

2.1.2. Product- of doelgroepen specifiek regelgevend kader

[analyse 1.2.1., 1.2.2., 1.4.2., 1.5.1., 1.5.2., 1.9.1., 1.9.2., 1.13.1]:

Het algemeen strategisch kader van een eventueel gereviseerde omzendbrief wordt best uitgebreid naar product- of doelgroepen specifieke regelgeving inzake duurzame aspecten (omzendbrief, KB enz). Om maximaal werkbaar te blijven, zal gedacht moeten worden aan het inventariseren van prioritaire domeinen op gebied van duurzaam aankopen (duurzaamheidsmatrix idee). Om effectief te zijn, moet verder zo dicht mogelijk aansluiting gezocht worden bij de mogelijkheden die het nieuwe strategische en tactisch-operationele federale aankoopbeleid biedt.

Verder focust het actuele aankoopbeleid op efficiëntie van het gebruikelijke aankoopgebeuren en stelt zich dus in principe geen vragen bij de noodzaak van bepaalde behoeften. Het regelgevend-of beleidskader zou ook (verder) kunnen inzetten op het behalen van bepaalde federale (sub)doelstellingen met betrekking tot de behoeften. Hier zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan lange-termijn perspectieven op niveau van de grote en de aard van het wagenpark, de bezetting van gebouwen, de duur voor het gebruik van laptops enz. Ook richtlijnen rond het % duurzame bestellingen in de catalogi van de federale overheid (op basis van duidelijke aanwijzingen inzake duurzaamheid in deze catalogi (zie verder)) kunnen overwogen worden.

2.2. Vorming en kennisdeling inzake duurzame aankopen

2.2.1. Algemene juridische vorming duurzame overheidsopdrachten

[analyse 1.12.1.]

De samenwerkingen tussen het Ministerie van Defensie, OFO, de FOD BOSA en het FIDO rond het verzorgen van algemene vorming inzake duurzame overheidsopdrachten kunnen verder gezet en versterkt worden.

2.2.2. Product-dienst specifieke vorming duurzame overheidsopdrachten

[analyse 1.12.2]

De federale diensten blijken een aanzienlijke achterstand te hebben inzake vorming of netwerkvorming op product- en dienstspecifieke niveau. Zulke vormen of kennisdelingen zijn ook een mogelijkheid om op duurzame aspecten in te zoeken. De uitbouw van de vormingsmodaliteiten in het kader van het nieuwe federale aankoopstructuur kunnen hier opportuniteiten bieden voor het duurzame aankopen.

2.2.3. Specifieke ondersteuning inzake maatschappelijke verantwoordelijkheid binnen de toeleveringsketen.

[analyse 1.7.4.]

Om een structurele invulling te garanderen rond ethische verantwoordelijkheid in de toevoerketen van leveranciers is een bijzonder gevormd team noodzakelijk. Dit team (in-house of uitbesteed) dient in staat te zijn om de analyse van duurzame/ethische aspecten in maatschappelijke gevoelige federale overheidsopdrachten te beoordelen, eventuele on-side- en opvolgingsaudits te coördineren en correctieve actieplannen met dienstverleners te onderhandelen en op te volgen. Hiervoor zullen extra VTE's vrijgemaakt of aangetrokken moeten worden die deze taken kunnen uitvoeren.

2.3. Intern adviserende diensten

[analyse 1.8.4.]

Gezien de verticale entiteiten in de toekomst zullen blijven aankopen, kan de rol van de cellen voor duurzame ontwikkeling of andere interne adviserende organen inzake duurzame aankopen waarschijnlijk niet vervangen worden.

Op termijn kan gekeken worden of het Dienstencentrum Aankoop (cel behoeftebepaling) hier een flankerende (a posteriori) dienstverlening kan bieden.

2.4. Behoeftecaptatie, behoeftebepaling en marktverkenning

Het nieuwe aankoopmodel is vooral gericht op het opzetten van strategische en operationele processen, in het bijzonder met het oog op efficiënt en gezamenlijk aankopen nadat de behoeften door de verschillende diensten in kaart werden gebracht. Het is op dit vlak dat ook heel wat efficiëntie (een duurzaamheidswinsten) geboekt zouden kunnen worden vanuit een analyse van deze globale behoeften.

[analyse 1.5.1., 1.5.2.]

Dit overzicht van behoeften (in een end-to-end platform) kan gekruist worden met aandachtspunten voor duurzaam aankopen. Zulk een duurzaamheidsmatrix overloopt het ganse federale behoefteoverzicht op relevantie en prioriteiten voor duurzaam aankopen. Zulk een duurzaamheidsmatrix, afgestemd op het end-to-end platform, dient nog ontwikkeld te worden. Samenwerkingen met het Dienstencentrum Aankoop en de verticale diensten zijn hiervoor nodig.

[analyse 1.6.3., 1.11.4.]

Bijlage 1 documenten uit de omzendbrief waren ontworpen om behalve het gebruik ervan voor rapportering, ook een hulp te zijn voor het overwegen van duurzame aspecten in behoefteanalyse en marktverkenningen. Het nut van deze bijlage in deze initiële fase (evenals in de fase van rapportering) dient afgewogen t.o.v. van alternatieven die in deze nota worden voorgesteld.

[analyse 1.5.3., 1.6.1.]

Een inbreng rond duurzame producten voor bepaalde productgroepen zou o.a. kunnen gebeuren op basis van de fiches uit www.gidsvoorduurzameaankopen.be.

2.5. Ondersteunend instrumentarium

[analyse 1.7.1., 1.7.2., 1.7.3.]

In het kader van de besprekingen van de herstructurering van het federale aankoopbeleid worden verschillende begeleidende instrumenten ontwikkeld voor verschillende doelgroepen (aanvragers, aankopers enz). Het is aangewezen om praktische en regelgevende richtlijnen tot duurzaam aankopen in de verschillend voorgestelde gidsen te verwerken. Het is tevens aangewezen om praktische en regelgevende richtlijnen tot duurzaam aankopen in de standaard

bestekken en templates aangepast aan de huidige wetgeving overheidsopdrachten, te verwerken. Hiervoor zal samengewerkt worden met het Dienstencentrum Aankoop.

[analyse 1.5.2., 1.10.1.]

Het Dienstencentrum Aankoop dient de aandacht voor duurzame technische specificaties en clausules te bewaken bij het verzamelen van die specificaties. Hiervoor kan samengewerkt worden met andere diensten. Dit alles dient te gebeuren met het oog op het verder verspreiden van goede voorbeelden.

[analyse 1.7.3]

Verdere standaardisatie van de inhoud van catalogi van de federale overheid in combinatie met het bewaken van duurzame technische specificaties kunnen het aantal duurzame en tevens budgetefficiënte overheidsopdrachten verhogen.

[analyse 1.10.1.]

Elk op te richten TOFA zal een aantal generieke richtlijnen volgen. Hierbij kan gedacht worden aan het inventariseren van de meewerkende FOD's en POD's in het kader van een bepaalde TOFA en het in kaart brengen van de te verwachten behoeften en aankoopvolumes. Hieraan kunnen eveneens indicaties rond duurzame aankopen gekoppeld worden. De TOFA's koppelen deze basisinformatie op een structurele manier terug naar de SFA.

[analyse 1.6.1.]

Het FIDO kan verder ondersteuning voorzien voor het actualiseren van www.gidsvoorduurzameaankopen.be in samenwerking met andere organisaties. Aandacht zal moeten gaan naar vereenvoudiging, captatie en verspreiding van goede praktijken en verspreiden van informatie met een verplichtend karakter.

[analyse 1.6.2.]

De uitbouw van aandachtspunten rond duurzaam aankopen in het end-to-end platform op basis van de duurzaamheidsmatrix dient bewaakt te worden (zie 2.3.).

[analyse 1.13.1., 1.13.2]

De product/diensten catalogi van de federale overheid kunnen aangeven welke producten als het meest duurzaam gemarkeerd worden. Evidente criteria zijn hiervoor bijvoorbeeld type-1 milieulabels maar kunnen aangevuld worden met andere criteria.

[analyse 1.6.4.]

De juridische handboeken rond duurzame aankopen dienen geactualiseerd aan de meest recente regelgeving door het Dienstencentrum Aankoop. Ook de standaardclausules van de FOD BOSA zouden naar de juridische mogelijkheden en verplichtingen in lijn met de wetgeving overheidsopdrachten moeten verwijzen.

2.6. Beleidsevaluatie en opvolging

[analyse 1.11.1, 1.11.2.]

Op federaal niveau zijn vooral strategische indicatoren rond duurzaam aankopen beschikbaar. Om het beleid in concreto vorm te geven op gebied van categorieën en doelgroepen zullen meer operationele doelstellingen en KPI's ontwikkeld moeten worden.

[analyse 1.11.3, 1.11.4., 1.11.5]

Op gebied van inhoudelijke beoordeling van de individuele federale opdrachten en bestekken lijken bijlage 1 en bijlage 3 niet het meest geschikt als monitoring of rapporteringsinstrument. Het lijkt daarom aangewezen om de overige pistes inzake monitoring van E-Notification, met name het FIDO onderzoek (2017) en de E-Notification gegevensinzameling (2018), te evalueren op betrouwbaarheid en bruikbaarheid voor toekomstige structurele monitoring en rapportering. De rol van de FEDCOM indicator zal onderzocht worden.

[analyse 1.11.]

Een werkgroep zal de resultaten van het FIDO – Radboud Universiteit Nijmegen onderzoek verder onderzoeken op aanbevelingen en beleidsvoorstellen.

[analyse 1.4.1., 1.8.1.]

De ICDO-rapportering over de procesmatige invulling van de omzendbrief binnen de verschillende FOD's en POD's lijkt in zekere mate zijn vruchten op te leveren. Toch ontbreekt nog steeds informatie over de helft van de FOD's en POD's. De ICDO zou haar rol in rapportering over procesmatige strategische aspecten verder kunnen blijven vervullen.

Het kan verder overwogen worden of er een rol tot rapportering aan de kant van de OISZ en ION nodig is.

[analyse 1.13.2]

Er kan gekeken worden op welk niveau best een rapportering bijgehouden wordt rond duurzame bestellingen.

[analyse 1.11.8]

Rapportering naar de Europese Commissie m.b.t. artikel 163, § 3, van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, waaronder eventuele rapportering over maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten zal gebeuren via het Aanspreekpunt binnen de FOD Kanselarij en het Comité inzake het Bestuur van de overheidsopdrachten.

Overige

Geen concrete aanbevelingen werden geformuleerd voor analyseonderdelen 1.7.5., 1.11.5., 1.11.6. en 1.11.7.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht uitgaven categorien 2015 (costing-out onderzoek)

Communi-catie & PR	0,33%		Catering, evenementen, marketing&diensten, mediaruimte, overige communicatie en PR
Erelonen Advocaten	1,86%		
Facility Management	8,80%		Afvalverwerking, bewaking, catering, Fedorest, gebouw-gebonden onderhoud, groenvoorziening, huurlasten, liften, schoonmaak, veiligheid, verhuis overige facility management
IT	13,42%		Hardware, software, IT consulting, overige IT
Kantoor	1,86%		Kantoorinrichting, klein kantoomateriaal, papier, toners, overige kantoor
Klein Materiaal	4,54%		Gereedschap en wisselstukken, medische verbruiksartikelen, schoonmaak klein materiaal, textiel, overig klein materiaal
Nutsvoor-zieningen	4,16%		Elektriciteit, gas, water, stookolie, huurbijdrage elektriciteit, huurbijdrage water, huurbijdrage gas, overige nutsvoorzieningen
Opleiding & Vorming	1,93%		Boeken, juridische abonnementen, media en pers, opleiding, overige opleiding en vorming
Post	3,76%		
Print & Kopie	0,79%		Drukwerk, toestellen, overige print en kopie
Professionele dienstverlening	9,40%		Management ondersteuning, medische diensten, niet-financiële audit, vertaaldiensten, overige professionele dienstverlening
Reis & Onkosten	1,56%		Onkostenvergoedingen, openbaar vervoer, transport & verblijf, woon-werk verkeer, overige reis- en onkosten
Telecommunicatie	4,29%		Data, internet, materiaal, mobiele telefonie, vaste telefonie, overige telecommunicatie
Voertuigen	3,76%		Aanschaf, brandstof, onderhoud, overige voertuigen
Overige Kosten	32,88%		Gerechtskosten, verzekering, wetenschap, overige
Specifiek	6,66%		Specifieke goederen en diensten die onder normale omstandigheden niet zullen worden aangekocht door een andere organisatie
Spend FOD's, POD's, FedPol en Min v Defensie	100%		

Wanneer de bestellingen voldoende werden omschreven, konden deze aan de categorie Specifiek worden toegewezen. Bepaalde goederen en diensten zijn immers zeer specifiek aan één bepaalde FOD. Wanneer een PO-lijn een onduidelijke of technische beschrijving had, werd deze toegewezen aan *Overige kosten* hoewel deze kan thuishoren in de categorie Specifiek.

Bijlage 2: Melding van milieuvriendelijke en sociale criteria in federale overheidsopdrachten via de rapportering van de ICDO

Op basis van de ontvangen bijlage 1 en 3 documenten die bij het ICDO-secretariaat ontvangen werden in 2016, kunnen de volgende indicaties gemaakt worden rond de opname van duurzame criteria voor 7 federale diensten³⁰:

- a) Top 5 van gerapporteerde milieucriteria voor leveringen:
 - gebruik van E-Notification voor publicatie van opdrachtdocumenten (16 x)
 - verplichting een CE verklaring te bezorgen (8 x)
 - respect voor milieuregelgeving (7x)
 - technische criteria van producten (2 x)
 - gebruik van keurmerken (2x)

- b) Top 5 van gerapporteerde milieucriteria voor diensten:
 - gebruik van E-Notification voor publicatie van opdrachtdocumenten (6x)
 - verwijzingen naar dosering, verpakking en afval (3x)
 - verwijzing naar milieuvriendelijke producten (3x)
 - indienen van offertes op gerecycleerd papier of elektronisch: (3x)
 - gebruik van duurzame materialen (1x)

- c) Top 3 van gerapporteerde sociale criteria voor leveringen:
 - respecteren van de IAO-Conventies (102x)
 - respecteren van sociale wetgeving (9x)
 - onderaanneming onder voorwaarden (4x)

- d) Top 3 van gerapporteerde sociale criteria voor diensten:
 - respecteren van de IAO-Conventies (186 x)
 - respecteren van sociale wetgeving (4 x)
 - gelijkheid van kansen en gender (3x)

³⁰ 2016, ICDO rapporten en databank, analyse bijlage 1 en bijlage 3 formulieren van de omzendbrief

Bijlage 3: Overzicht van seminars, workshops, bezoeken rond duurzame aankopen

	Federaal	Brussel Hoofdstedelijk gewest ³¹	Vlaamse lokale besturen	Vlaams Gewest ³²	Waals Gewest ³³
Algemene vormingen					
Algemene vorming duurzame aankopen	2014: 1x ³⁴ 2015: 2x 2016: 2x 2017: 2x	2015: 1x 2016: 1x 2017: 1x	indirecte sessies OO en DO: 2011: 2x 2013: 2x 2017: 2x	indirecte sessies OO en DO: 2017: 5x	Periode 2013 – 2016: 11x
Algemene vorming sociaal verantwoorde overheidsopdrachten	2015: 2x 2016: 2x		2008: 1x	2016: 1x	
Niet-product/dienst gerichte vormingen					
Uitwisseling van goede praktijken		2015: 2x			
Communicatie en duurzame aankopen		2017: 1x			
Levenscycluskost		2016: 1x	2012: 1x		2015: 1x
Verificatie van milieu, sociale en ethische clausules					2015: 1x
Product/dienst gerichte vormingen					
Voorkomen van afval		2015: 1x			
Duurzame voeding en catering		2015: 1x 2016: 1x	2012: 1x	2011: 1x 2013: 1x	2015: 1x
Onderhoud van groene ruimten		2015: 1x			2015: 1x
Drukwerk of drukwerkapparaten		2015: 1x	2011: 2x	2013: 1x	2015: 1x
Meubilair		2016: 1x		2014: 1x	
Koude en warme dranken en snacks automaten					
Duurzaam hout		2016: 1x	2012: 1x	2015: 2x	2016: 1x
Schoonmaak en hygiëne		2017: 1x	2010: 1x 2011: 1x 2012: 1x		2016: 1x
Producten voor bouw- en				2014: 1x	

³¹ Info Brussel Leefmilieu 2017

³² Info Vlaams departement Leefmilieu, Natuur en Energie en Vlaams Agentschap Facilitair Bedrijf 2017

³³ Info Service Public de Wallonie 2017

³⁴ FIDO in samenwerking met de FOD Justitie (2014), voor de FOD Binnenlandse Zaken (2015), voor de FOD Kanselarij (2015), voor de FOD Mobiliteit (2016), voor de sector van de entreprise de travail adapté en de maatwerkbedrijven (2016), en voor de FOD Volksgezondheid, FAVV en Leefmilieu (2017). Een algemene conferentie duurzame overheidsopdrachten werd in 2017 georganiseerd voor een 250-tal geïnteresseerden.

aanpassingswerken					
Mobiliteit - (elektrische/hybride voertuigen)			2012: 2x		
ICT en energie-efficiënte apparaten			2012: 2x		
Kantoorapparaten			2010: 1x		
Verven en vernissen			2011: 1x		
Kantoormaterialen			2011: 1x		

Bijlage 4: Bevraging van de federale diensten over de implementatie van de omzendbrief

In de maand september 2017 werden de FOD's, POD's en het Ministerie van Defensie gevraagd om hun bevindingen weer te geven over de 3 jaar ervaring bij de implementatie van de omzendbrief van 16 mei 2014. Daartoe werd een uitgebreide vragenlijst uitgestuurd.

Antwoorden werden ontvangen van de FOD BOSA, de FOD Financiën, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, de FOD Justitie, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Economie, de FOD Kanselarij, de FOD Mobiliteit (2 reacties), het Federaal Wetenschapsbeleid, de Regie der Gebouwen, de FOD Buitenlandse Zaken en de FOD Volksgezondheid, FAVV en Leefmilieu (2 reacties).

Het FIDO kon de volgende tendenzen uit de reacties opmaken (een volledig overzicht van de reacties vindt u hier onder):

Uit de bevraging volgt dat de omzendbrief een beleidskader aanreikt waardoor het duurzaam maken van de overheidsopdrachten een belangrijk strategisch aandachtspunt wordt. Dit sterk geapprecieerd punt, namelijk dat de tekst aanzet tot nadenken over duurzame ontwikkeling is meteen ook haar belangrijkste nadeel. Gebruikers van de omzendbrief weten onvoldoende hoe ze de vertaalslag moeten maken van de theoretische concepten naar de praktijk. Op operationeel niveau slaagt de omzendbrief er dan ook op heel wat punten onvoldoende in om implementatie mogelijk te maken.

Hieronder geven we in grote lijnen de aandachtspunten uit de bevraging weer. Met het eventuele oog op een herziening van de tekst is het wel aan te raden om een werkgroep op te richten die in detail alle onderstaande opmerkingen onder de loep neemt.

Samenvattende aandachtspunten:

- **Doelgroep:** De omzendbrief focust zeer sterk op aankopers. Ondertussen blijkt dat deze doelgroep te eng geformuleerd is. Uit de bevraging wordt opgemerkt dat iedere ambtenaar (vooral in de gedecentraliseerde diensten) een aankopers (aanvrager) is. Het belang zit in het aanreiken van de juiste instrumenten aan de juiste (bij de aankoop betrokken) experts. Deze nuancering wordt niet gemaakt in de omzendbrief.
- **Regelgeving:** verschillende opmerking m.b.t. regelgeving zijn terug te vinden in de onderstaande antwoorden en kunnen best meegenomen worden bij een eventuele herziening van de omzendbrief;
- **Drempels:** Het gebruik van drempels binnen de omzendbrief dient ernstig bekeken te worden. Enkel voor de sociale clausules in de bouwsector geven ze aanleiding tot werkbare instrumenten. Voor de overige aspecten geldt:
 - o dat de drempels niet altijd in overeenstemming zijn met de actuele wetgeving overheidsopdrachten;
 - o dat binnen de diensten gerefereerd wordt naar drempels (meestal 85.000 euro) vanaf wanneer bijlage 1 ingevuld dient te worden. Dit wordt verward met het feit dat vanaf die drempel pas rekening gehouden zou moeten worden met duurzame ontwikkeling waardoor vele kleinere opdrachten buiten de scope gehouden worden. Dit laatste is echter niet in lijn met 3.2.1. van de omzendbrief waar voor alle opdrachten een overweging rond duurzaamheid gemaakt dient te worden;

- **Onderscheid tussen producten, diensten en werken:** De omzendbrief maakt amper onderscheid tussen verschillende producten en diensten. De respondenten geven duidelijk aan dat de mate waarin rekening gehouden kan worden met duurzame aspecten sterk afhangt van het soort opdracht en dat hier meer duidelijke instructies / specifieke normen of regelgeving voor nodig is.
- **Prioritaire producten en diensten:** Respondenten geven duidelijk aan dat bepaalde producten en diensten zich niet goed lenen voor de integratie van duurzame aankopen. Daarom zou bekeken moeten worden welke opdrachten vooral van prioritair belang zijn en welke van minder belang. Op die manier kan beter ingezet worden op maatschappelijke/duurzame prioriteiten en minder op administratieve overlast (voor opdrachten waar duurzaamheid minder van belang is (bijvoorbeeld sommige studiediensten))
- **Specifieke regelgeving en clausules:** De omzendbrief zou meer moeten verwijzen naar specifieke regelgeving en clausules. De clausules rond sociale aspecten worden geapprecieerd als een eerste aanzet;
- **Opname van eisen en clausules in het aankoopproces:** Ondanks het gegeven dat verschillende instrumenten, en in het bijzonder de gidsvoorduurzameaankopen over het algemeen positief gevalideerd worden, worden ze omwille van snelle behandeling en budgetvrijgave niet altijd gebruikt door de aankopers/aanvragers in het begin van het aankoopproces. Aanvragers/aankopers worden met andere prioriteiten geconfronteerd en het zelf op zoek gaan naar eisen en criteria is voor hun een extra last. Het is aan te bevelen om te kijken hoe de informatie uit de instrumenten reeds geïntegreerd zou kunnen worden in de automatische processen in het kader van de redesign;
- **Bijlage 1** vormt een duidelijk probleem voor bijna alle respondenten. Het gebruik ervan gebeurt amper in een context van voorafgaand behoefteonderzoek of marktonderzoek maar is verwaterd tot een zware en nutteloze ex-post administratieve last. De inhoud is ook niet altijd duidelijk of zou aanzienlijk vereenvoudigd moeten worden. Het lijkt aan te bevelen om een alternatief voor deze bijlage 1 (en bijlage 3) te overwegen;
- **De rol van de Inspectie van Financiën:** het in de omzendbrief voorziene mechanisme van motivering over aspecten duurzame ontwikkeling aan de Inspectie van Financiën, die op haar beurt hierover advies kan geven, blijkt niet te werken. De Inspectie blijkt niet te reageren op deze inhoudelijke aspecten, maar controleert in enkele gevallen wel de formele verplichting inzake het invullen van bijlage 1. Enkel de duidelijke instructie rond integratie van sociale clausules in opdrachten van werken boven de 1.5 miljoen euro bleek wel positief gestuurd geweest te zijn vanuit de Inspectie. Blijkbaar hangt ook hier de mogelijkheid tot handelen van de Inspectie samen met duidelijke specifieke regelgeving (clausules) op product- of dienstenniveau. Het is ook de vraag of de Inspectie in alle gevallen de best geplaatste instantie is voor het toezicht op duurzame eisen/clausules. Bepaalde prioriteiten die binnen de diensten zelf werden vastgelegd zouden misschien beter op niveau van directiecomité/voorzitter afgetoetst worden;

- **Standaardclausule:** De in de omzendbrief voorgestelde standaardclausule is vermoedelijk te algemeen geformuleerd en vaak niet aangepast aan het voorwerp van specifieke opdrachten; Het nut van de opname van zo'n clausule wordt ook in vraag gesteld wanneer het onmogelijk is om duurzame aspecten mee te nemen in het bestek;
- **Kennis en vorming:** Doorheen de bevraging geven respondenten verwarrende interpretaties over het concept duurzame ontwikkeling. De helft van de respondenten geeft aan dat vorming op dit algemene niveau welkom zou zijn, hoewel ook opgemerkt wordt dat voor het louter lezen van omzendbrieven (bijvoorbeeld i.v.m. duurzaam aankopen) in principe geen vormingen nodig zijn. Wel blijkt dat er duidelijk nood is aan vorming en netwerking op niveau van specifieke producten, diensten en werken en dus op niveau van experts die kennis hebben van eisen en normering in de bestekken. Tenslotte concentreren de vormingen te sterk op de aankopers. Ook de aanvragers (zij die de behoeften omschrijven binnen de diensten) zouden benaderd moeten worden.
- **Instrumenten duurzame aankopen:** 61% van de respondenten geeft aan dat er ondertussen voldoende instrumenten bestaan rond duurzame aankopen. De zwakke punten van deze instrumenten situeren zich op het vlak van:
 - noodzaak tot (administratieve) vereenvoudiging (minder bureaucratisch maken);
 - noodzaak tot bekendheid bij aanvragers/aankopers;
 - meer inzetten op het verplicht maken van de instrumenten (op product-dienstniveau);
 - meer duidelijkheid en ondersteuning creëren rond sociale instrumenten / sociale clausule;
- **Goede praktijken:** Er is duidelijk nood aan goede praktijken (of het verspreiden van bestaande goede praktijken) op afzonderlijk product- en dienstniveau; Belangrijke aandachtspunten zijn hier een dienst die deze goede praktijken inzamelt en een netwerk om deze verder te verspreiden;
- **Controle leveranciers federale overheid op maatschappelijke risico's:** het pilootproject van het FIDO wordt goed onthaald en kan hopelijk op termijn meer uitgewerkt worden;

Antwoorden uit de bevraging:

De **respondenten van de bevraging gaven de volgende functies** aan:

- attachée studiedienst;
- attaché milieu management en verantwoordelijke overheidsopdrachten welzijn en gezondheid op het werk;
- attaché – ingenieur;
- directeur Budget- en beheerscontrole;
- attaché dienst overheidsopdrachten;
- coördinatrice duurzame ontwikkeling;
- algemene raadgever dienst overheidsopdrachten;
- coördinatrice EMAS-milieudienst;
- voorzitter WG duurzame overheidsopdrachten van de interne cel duurzame ontwikkeling;
- diensthoofd;
- attaché, jurist overheidsopdrachten;
- attaché duurzame ontwikkeling;
- expert overheidsopdrachten binnen de dienst Budget- en beheerscontrole (overheidsopdrachten);
- één team bestaande uit een ingenieur (tevens verantwoordelijk voor duurzame ontwikkeling), chef juridische dienst, verantwoordelijke chef operationele diensten Vlaanderen, verantwoordelijke chef operationele diensten Wallonië, architect, studie- en ingenieursdienst (verantwoordelijke gehandicapten)

Op een **algemeen niveau** lijkt de omzendbrief zijn nut te hebben. 10 van de 14 respondenten geven aan hier regelmatig tot systematisch gebruik van te maken. De overige 4 respondenten geven aan dit af en toe te doen.

In de antwoorden m.b.t. de algemene ervaring bij het toepassen van de omzendbrief komen de volgende vermeldingen voor (die niet elders in dit verslag terugkeren):

- de principes rond duurzame ontwikkeling worden zoveel als mogelijk gerespecteerd in de overheidsopdrachten;
- de omzendbrief zet aan tot reflectie voor concrete opdrachten, maar het is niet altijd mogelijk om duurzame criteria te vinden voor elke opdracht; Het overwegen van mogelijke criteria is ook nog geen automatisme;
- het zijn niet altijd aankopers die bezig zijn met (duurzame) overheidsopdrachten in gedecentraliseerde diensten; Elke ambtenaar (vooral in gedecentraliseerde diensten) is een potentiële aankoper;
- er wordt binnen de dienst zelf gewerkt aan een rapporteringstool;
- negatieve ervaring met de omzendbrief. Deze zou herwerkt moeten worden;
- eerder een positieve ervaring met de omzendbrief;
- het milieulijk is duidelijk en makkelijk te integreren. Het sociale luik is veel moeilijker te integreren;
- de omzendbrief verwijst naar de drempel van 85.000 euro. Voor kleinere departementen betekent dit dat er weinig opdrachten onder het toepassingsgebied vallen; Verder zijn er weinig duurzame clausules die opgenomen worden in onze (weinig) opdrachten die anders zijn dan de ILO-clausules;

- de omzendbrief leent zich moeilijk voor IT opdrachten. Een specifieke omzendbrief zou hiervoor opgesteld moeten worden;
- de belangrijkste moeilijkheden met de omzendbrief situeren zich op het vlak van het toepassen van bijlage 1 en van de sociale clausules;
- de toepassing van de omzendbrief, evenals relevante interne nota's zouden intern beter gesensibiliseerd, gemotiveerd en gecontroleerd moeten worden;
- overheidsopdrachten dienen vaak in een hoog tempo afgewerkt te worden. Dit is wel eens het gevolg van het vrijgeven of blokkeren van budgetten. Door deze hoge snelheden wordt een kwalitatieve prospectie vaak verhinderd. Dit alles is nog extra van belang wanneer de budgetten naar het einde van het jaar worden vrijgegeven. Een verandering van mentaliteit is hier noodzakelijk door proactief te werken vóór het vrijgeven van het budget;
- de Regie der Gebouwen heeft sinds midden 2017 sociale clausules in opdrachten boven 1.2 miljoen euro (incl. btw) ingevoerd. In 2016 werden 4 opdrachten met deze clausules getest in Wallonië. Voor Vlaanderen bleek dit moeilijker te zijn. In de zomer van 2017 werden de eerste opdrachten met sociale clausules gegund en de eerste stagairs starten hun vorming op de werkplek.
- we zijn voorstander om uit te wisselen met andere partners die duurzame clausules gebruiken met het oog op het verbeteren van de eisen in de bestekken binnen een bepaald domein;

Op gebied van **sterke punten** voor het beleid worden de volgende aandachtspunten meegegeven door de respondenten:

- doelstellingen rond duurzame ontwikkeling worden in de verf gezet. De pijlers rond duurzame ontwikkeling worden ook uitgewerkt;
- de omzendbrief stimuleert tot nadenken over het thema; Ze sensibiliseert aankopers en ook het bredere publiek rond het thema;
- ze creëert een draagvlak binnen de administratie rond het thema;
- parallel aan de courante procedures voor overheidsopdrachten creëert ze een procedure rond duurzame aankopen;
- ze omschrijft hier en daar reeds enkele type-clausules;
- ze benadrukt reeds enkele sectoren met het meeste potentieel op het vlak van duurzame aankopen;
- ze laat toe om samen te werken met kmo en verenigingen;
- de omzendbrief creëert een kader voor duurzaam aankopen;

Op gebied van **zwakke punten** voor het beleid worden de volgende aandachtspunten meegegeven door de respondenten:

- het instrument is nog te algemeen en niet altijd eenvoudig toepasbaar. In de praktijk rijzen vaak problemen voor meer specifieke opdrachten;
- het is een lange tekst. Het instrument is zwaar, bureaucratisch en weinig praktisch. In het bijzonder het rapporteringsluik (bijlages) lijken niet naar behoren te functioneren;
- velen weten niet hoe ze de vertaalslag moeten maken van de nog te theoretische concepten in de omzendbrief naar het concrete beheer van hun dossiers;
- de omzendbrief overschat de waarde van de gunningscriteria met onderschatting van de

- verplichtingen m.b.t. technische specificaties;
- het instrument is onvoldoende duidelijk m.b.t. de verplichting inzake opname van selectie- en gunningscriteria inzake duurzame aankopen;
 - de toepassing van sociale clausules is helemaal niet duidelijk; Een loutere verwijzing naar ILO-conventies in een bestek maakt dat reeds aan de sociale clausules voldaan is;
 - vraag hoe controle mogelijk is;
 - onvoldoende kennis bij de aankopers om duurzame clausules op te stellen;
 - er is onvoldoende kennis: in de nota aan IF wordt vaak naar 'routineclausules' verwezen in de standaardbestekken van de FOD BOSA (vb de ILO-conventies)
 - aankopers gaan niet steeds op zoek naar informatie in de gidsvoorduurzameaankopen, hoewel dat daar heel wat informatie beschikbaar is;
 - er ontbreekt een centralisatie en uitwisseling van duurzame clausules die door de FOD's en POD's werden opgesteld;
 - het nut van bijlage 1 (en soms bijlage 3) wordt door de aankopers niet begrepen; het wordt niet echt gebruikt bij behoefteanalyse of marktconsultatie, maar is in de meeste gevallen een administratieve last op het einde van het proces.
 - er zijn niet echt instrumenten beschikbaar voor de uitvoering van het instrument (gebouwensector);

Voor wat betreft de **overheidsopdrachten die het meest eenvoudig zijn** met betrekking tot integratie van duurzame ontwikkeling verwijzen de respondenten naar leveringen (8x), diensten (5x), werken (1x), werken voor integratie van sociale clausules (1x) en opdrachten die voorbehouden kunnen worden aan de sociale economiebedrijven (1x);

Deze meest eenvoudige duurzame opdrachten betreffen schoonmaak (3x), tuindiensten (2x), wagens (4x, met verwijzing naar omzendbrief 307 sexies), catering (3x), drukwerk (2x), schoonmaakproducten (2x) koffiemachines (1x) en communicatie (1x), domeinen opgenomen in de gidsvoorduurzameaankopen (1x), en opdrachten die beschikken over een label (bijvoorbeeld BREEAM).

Voor wat betreft de **overheidsopdrachten die het minst eenvoudig zijn** met betrekking tot integratie van duurzame ontwikkeling verwijzen de respondenten naar leveringen (3x), diensten (9x), kleine opdrachten voor werken (1x);

Deze minst eenvoudige duurzame opdrachten betreffen ICT (4x), intellectuele prestaties (consulting, studies, advocatendiensten, webdesign, ...) (6x), brandblussers (1x), communicatie (1x), specifieke werken (m.b.t. integratie van sociale clausules in elektronische beveiliging, hoogtewerken, ...) (1x), lange duur onderhoudscontracten (voor sociale clausules) (1x)

Voor wat betreft de vraag of aankopers **voldoende het concept duurzame ontwikkeling begrijpen** antwoorden 9 respondenten positief, 5 negatief.

Verder de volgende vragen:

- of er **nood is aan vorming inzake duurzame ontwikkeling**: 7x ja; 6x neen (+ 1 ja/neen)
- is er **voldoende opleiding voor aankopers** m.b.t. integratie van duurzame ontwikkeling in de aankopen: 3x ja; 8x neen; 1x ja/neen, 2x geen antwoord
- zijn er **voldoende instrumenten** m.b.t. de integratie van duurzame ontwikkeling in aankopen: 8x ja, 5x neen en 1x geen antwoord

Bijkomende opmerkingen van de respondenten:

- het is niet nuttig om vormingen voor aankopers te organiseren rond het reglementair kader; anderzijds, vormingen rond meer concrete aspecten zoals sociale clausules zouden wel interessant kunnen zijn;
- de aankopers werden de afgelopen jaren gevormd, maar eigenlijk is elke ambtenaar een potentiële aankoper; Algemene vormingen of vormingen m.b.t. criteria zouden daarom interessant zijn voor deze (brede) doelgroep;
- sommige aankopers begrijpen de boodschap, maar ze zijn nog niet met velen;
- de vorming zou verplicht moeten worden en gesteund vanuit het management;
- een beperkte en doelgerichte vorming is nodig;
- onze FOD is vertrouwd met de principes van duurzame ontwikkeling, maar we stellen niet hetzelfde begrip bij andere FOD's waar wij mee samenwerken. Voor hen zijn de omzendbrief en bijlage 1 louter administratieve formaliteiten. Daarom is vorming nog nodig om duurzame ontwikkeling werkelijk in de dagelijkse werking op te nemen;
- er werden afgelopen tijd voldoende algemene vormingen gegeven. Het probleem situeert zich eerder bij het gebrek aan concrete en direct toepasbare clausules. De gidsvoorduurzameaankopen is een goede aanzet, maar is eigenlijk nog onvoldonde verrijnd;
- de aankopers raadplegen onvoldoende de gidsvoorduurzameaankopen, hoewel het een zeer waardevol instrument is;
- het aanbod van instrumenten is niet noodzakelijk een probleem. Gezien de beperkte federale middelen wordt echter elke bijkomende verplichting gezien als een extra hindernis;
- het concept van duurzame ontwikkeling integreren is zeer moeilijk in de praktijk. De aankopers moeten gevormd worden en dienen te beschikken over voorbeelden en typedocumenten. Er zou een netwerk voor de uitwisseling van goede praktijken moeten komen en tevens een organisme dat goede voorbeelden uit de markt verzameld rond duurzame clausules om deze ter beschikking te stellen aan de verschillende aanbestedende diensten;

Met betrekking tot het **begrijpen van de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling in overheidsopdrachten** (bijlage 1):

	Aantal antwoorden	Welke punten van verbetering stelt u voor?
Economische aspecten		
Innovatieve oplossingen met betrekking tot efficiënt gebruik van materialen, energie, water en ruimte	Volkomen duidelijk:10 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:1	<ul style="list-style-type: none"> - Innovatie is zeer moeilijk te integreren in een bestek voor leveringen binnen de scope van FORCMS; - Concrete voorbeelden per domein zouden gegeven moeten worden; - Niet van toepassing voor onze dienst, maar vooral voor de Regie der gebouwen;
Kostenoptimalisering door voorrang te geven aan leasing en huur in plaats van aankoop	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:1	<ul style="list-style-type: none"> - TCO/LCC berekeningen geven een duidelijk beeld over de kostprijs; - Wat is hier de link met duurzame ontwikkeling? - We hebben dit reeds toegepast voor de aankoop van wagens;
Andere innovatieve oplossingen	Volkomen duidelijk:5 Niet helemaal duidelijk:4 Absoluut niet duidelijk:3	<ul style="list-style-type: none"> - Hier zouden voorbeelden gegeven moeten worden;
Gebruik van levenscycluskost-techniek	Volkomen duidelijk:6 Niet helemaal duidelijk:4 Absoluut niet duidelijk:2	<ul style="list-style-type: none"> - Hiervoor zou meer vorming georganiseerd moeten worden - Dit zou vertaald moeten worden in een clause die opgenomen kan worden in een bestek; - Dit zou duidelijker zijn met een gedetailleerde versie in bijlage - We hebben dit nog niet toegepast binnen onze dienst

<p>Kansen voor kmo's en onderaanneming: gebruik van percelen</p>	<p>Volkomen duidelijk:11 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Het opdelen in loten garandeert niet altijd kansen voor de kmo; - Wat is de definitie voor kmo? - Dit is verplicht opgenomen in de Wet OO; - We hebben dit reeds toegepast (via Wet van 17 juni 2016) - In het kader van werken is het eenvoudiger om de kmo te bevoordelen
<p>Kansen voor kmo's en onderaanneming: afgestemde eisen voor kwalitatieve selectie</p>	<p>Volkomen duidelijk:8 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe kunnen hier afgestemde (geharmoniseerde, algemene) eisen gesteld worden wanneer de kwalitatieve selectie in overeenstemming gebracht dient te worden met het voorwerp van opdracht? - We hebben dit reeds toegepast
<p>Kansen voor kmo's en onderaanneming : raadpleging van kleinere bedrijven in een onderhandelingsprocedure</p>	<p>Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn 'kleine bedrijven'? - In Free-Market zijn open-varianten mogelijk. De Inspectie van Financiën is hier voorstander van; - De grootste hindernis voor kleine bedrijven is de administratieve last; - We hebben dit reeds toegepast
<p>Kansen voor kmo's en onderaanneming: beperken van administratieve lasten met betrekking tot opvragen van documenten en attesten</p>	<p>Volkomen duidelijk:10 Niet helemaal duidelijk:1 Absoluut niet duidelijk:1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mooi principe, maar niet toepasbaar met het oog op de Inspectie van Financiën, de controleur van de Vastleggingen, budgetdiensten enz. - Wettelijke bepalingen m.b.t. Telemarc-toepassingen in rekening brengen - Communicatie is moeilijker; - De grootste hindernis voor kleine bedrijven is de administratieve last. Maar vereenvoudiging heeft ook zijn grenzen; - We hebben dit reeds toegepast - In de praktijk zou het principe mbt de verklaring op eer moeten volstaan

		waardoor aanzienlijke administratieve lasten zouden verminderen;
Sociale aspecten		
Naleving van de sociale wetgeving	Volkomen duidelijk:11 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:1	-Moeilijk te controleren; - Wat is de meerwaarde hiervan? Dit is toch een verplichting? - Wat met betrekking tot het controleren van dit aspect? - Voorbeelden van clauses en contactpersonen bij de Sociale Inspectie en Sociale Fraude zijn hier nodig; - We hebben dit reeds toegepast
Gelijke kansen waarborgen	Volkomen duidelijk:10 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:1	- In theorie lijkt dit duidelijk, maar het is moeilijk toepasbaar in praktijk. Welke middelen voor controle zijn er tijdens de uitvoering? - In de praktijk zien we hiervan geen toepassing. Beter zou zijn om te verwijzen naar de wetgeving inzake gelijke behandeling van vrouwen en mannen
Toegankelijkheid voor minder validen	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:1 Absoluut niet duidelijk:1	-Hoe moet dit in praktijk gebracht worden voor opdrachten van leveringen? - Dit kan enkel voor bepaalde opdrachten;
Inschakeling van minder gekwalificeerde doelgroepen (tewerkstellingsclausule, opleidingsclausule, ...)	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:1	- Hier is een gebrek aan clauses per domein - We hebben dit reeds toegepast
Naleving van de IAO-conventies	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:0	- Hiervoor bestaat een clause in de standaardbestekken, maar zonder veel impact in de praktijk;

	Absoluut niet duidelijk:3	<ul style="list-style-type: none"> - De clause komt geregeld terug in bestekken zonder dat ernaar verwezen wordt in de bijlage 1 documenten. Dat toont dat bijlage 1 vaak snel en onzorgvuldig (achteraf) ingevuld wordt; - Moeilijk te controleren; - Wat is de meerwaarde hiervan? Dit is toch een verplichting? - Een voorstel tot herformulering zou zijn: de inschrijvers engageren zich tot het respecteren van de ILO conventies;
Rekening houden met aanvaardbare lonen	<p>Volkomen duidelijk:6</p> <p>Niet helemaal duidelijk:5</p> <p>Absoluut niet duidelijk:1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijk te controleren; - Hoe moet dit aspect op een objectieve manier beoordeeld worden? Welke normen dienen gerespecteerd te worden? - In theorie lijkt dit duidelijk, maar het is moeilijk toepasbaar in praktijk. Welke middelen voor controle zijn er tijdens de uitvoering? - Zowel de prijzen als de lonen dienen steeds gecontroleerd te worden;
Duurzame en eerlijke handelspraktijken	<p>Volkomen duidelijk:6</p> <p>Niet helemaal duidelijk:5</p> <p>Absoluut niet duidelijk:1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mooi principe maar dat moeilijk in praktijk te brengen is; - Dit geldt enkel voor specifieke opdrachten, bijvoorbeeld fair trade producten; - In theorie lijkt dit duidelijk, maar het is moeilijk toepasbaar in praktijk. Welke middelen voor controle zijn er tijdens de uitvoering?

Sociale gevolgen en milieugevolgen bij de productieprocessen in de levenscyclus van het product	Volkomen duidelijk:7 Niet helemaal duidelijk:3 Absoluut niet duidelijk:2	<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijk te controleren; - In theorie lijkt dit duidelijk, maar het is moeilijk toepasbaar in praktijk. Welke middelen voor controle zijn er tijdens de uitvoering? - Een exacte invulling rond sociale en milieugevolgen zou gedefinieerd moeten worden;
Sociale economie aanmoedigen (reserveren van opdrachten, onderaannemingsclausule)	Volkomen duidelijk:8 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:3	<ul style="list-style-type: none"> - ok;
Deelname van personen met een handicap aanmoedigen (reserveren van opdrachten, onderaannemingsclausule)	Volkomen duidelijk:12 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:0	<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijk te controleren; - Voor bepaalde opdrachten zou dit mogelijk zijn, bijvoorbeeld het scannen van documenten bij Medex;
Rekening houden met veiligheid en opleiding voor het personeel	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:3	<ul style="list-style-type: none"> - De term veiligheid zou verduidelijkt moeten worden;
Milieuaspecten		
Rekening houden met door de sector gevalideerde documenten (zie website www.gidsvoorduurzameaankopen.be)	Volkomen duidelijk: 12 Niet helemaal duidelijk:0 Absoluut niet duidelijk:0	De gids is niet helemaal afgestemd op de opdrachten van bepaalde FOD's;
Rekening houden met andere milieuaspecten:		

- Luchtkwaliteit: uitstoot van broeikasgassen en vervuilende stoffen	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:1	- De aanbestedende overheid heeft niet altijd zijn handen vrij in dit domein; - Gebrek aan referentienormen; - Niet toepasbaar binnen onze dienst omwille van de aard van de opdrachten;
- Aanwezigheid van toxische stoffen	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:1 Absoluut niet duidelijk:1	- Gebrek aan referentienormen; - Dit geldt enkel voor specifieke opdrachten
- Waterkwaliteit en -verbruik	Volkomen duidelijk: 9 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:1	- Dit geldt enkel voor specifieke opdrachten
- Bodemkwaliteit	Volkomen duidelijk:9 Niet helemaal duidelijk:1 Absoluut niet duidelijk:2	
- Geur-, licht- en geluidshinder	Volkomen duidelijk:7 Niet helemaal duidelijk:3 Absoluut niet duidelijk:2	
- Biodiversiteit	Volkomen duidelijk:6 Niet helemaal duidelijk:3 Absoluut niet duidelijk:2	- Dit is waarschijnlijk weinig toepasbaar voor de federale administratie;
- Ruimtegebruik	Volkomen duidelijk:6 Niet helemaal duidelijk:3 Absoluut niet duidelijk:2	- Is dit vooral voor de Regie der Gebouwen van belang?
- Mobiliteit	Volkomen duidelijk:8 Niet helemaal duidelijk:2 Absoluut niet duidelijk:1	- De term mobiliteit zou verduidelijkt moeten worden;

Overige aspecten		
Potentieel inzake socio-professionele opleiding, integratie van laaggeschoolde werkzoekenden, leerlingen, stagiairs of mensen met een leercontract, personen met een handicap of die gediscrimineerd worden	<p>Volkomen duidelijk:7</p> <p>Niet helemaal duidelijk:3</p> <p>Absoluut niet duidelijk:3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zou concreter omschreven moeten worden (wetgeving e.d.) - Dit is moeilijk op te nemen in bepaalde overheidsopdrachten

Bijkomende opmerkingen van de respondenten:

- de bijlage wordt steeds a-posteriori ingevuld bij de gunning van de opdracht en niet tijdens de verkenning van de markt;
- er is een gebrek aan sensibilisering bij de verantwoordelijke aankoop door gebrek aan ondersteuning door het directiecomité;
- bijlage 1 werd intern onvoldoende verspreid. Er zou hierover vorming op grote schaal moeten komen;
- soms is het zeer lastig om bepaalde zaken te verifiëren. Vb hoe sociale aspecten controleren bij lange ketens? Er is het project Ecovadis dat hopelijk kan uitgroeien tot een instrument dat tijdens de selectie/gunning gebruikt kan worden om deze zaken te controleren.
- er zijn te veel vragen in bijlage 1. Waarschijnlijk wordt het instrument ook onvoldoende gebruikt in de prospectiefase;
- bijlage 1 is soms moeilijk toepasbaar voor sommige opdrachten;
- bijlage 1 moet vereenvoudigd worden;
- bijlage 1 is zwaar en bureaucratisch en zou beter verwijderd worden;
- bijlage 1 zou meer verplicht gebruikt moeten worden. Uit de gewoonte van het gebruik ervan kan dan latere expertise groeien;
- bijlage 1 wordt beperkt gebruikt binnen onze dienst: de aankopers vinken de aspecten aan, maar geven geen informatie over de inhoud;
- voorstel tot verminderen of harmoniseren van aspecten;
- verduidelijken van de sociale aspecten;
- bijlage 1 is 'een catalogus van goede intenties'. In de praktijk blijkt het niet voldoende om toe te kunnen passen;
- er zijn clausules terug te vinden in de omzendbrief. Er zou een instrument moeten komen die het gebruik van deze clausules verplicht.
- één dienst meldt dat ze geen gebruik maakt van bijlage 1;

Op gebied van **onverenigbaarheden tussen de omzendbrief en andere regelgeving**:

11 respondenten antwoorden negatief, 2 antwoorden positief.

Wat betreft de onverenigbaarheden, worden volgende argumenten aangegeven:

- bij het vastleggen van aanvaardbare lonen worden onverenigbaarheden vastgesteld voor opdrachten boven de Europese drempel. Wanneer bepaalde bedragen voor verloning te laag zouden liggen, dan kan een bepaald bedrijf een rechtszaak aanspannen in het kader van sociale dumping;
- de 'atelier protégé's respecteren de afspraken van bepaalde paritaire comités. Maar bedrijven kunnen in België tot verschillende paritaire comités behoren. Wanneer naar de IAO conventies verwezen zou worden en een opdracht op die wijze gegund zou worden, dan kan een bedrijf een klacht indienen;
- de verwijzing naar de vaste drempel van 85.000 euro (zie 3.2.) komt niet meer overeen met de drempels in de nieuwe regelgeving overheidsopdrachten;
- het verhogen van de drempel voor duurzame overheidsopdrachten heeft niet veel zin voor kleinere diensten (omdat zij dan nog minder met duurzaamheid in hun overheidsopdrachten rekening zouden moeten houden);
- het heeft geen zin om verplichtingen tot motivering naar IF op te leggen voor bepaalde procedures of voor bepaalde drempelbedragen
- de motivering zou beter intern bekeken worden, bijvoorbeeld in de nota's aan de voorzitter van het directiecomité;
- voor het voorbehouden van opdrachten dient naar artikel 15 ipv 22 in de wet verwezen te worden;
- de omzendbrief dient aangepast te worden aan de wetgeving overheidsopdrachten van 2017;

Voor wat betreft de **integratie van de verschillende aspecten in de beschrijving** van de opdrachten

	Altijd	Vaak	Af en toe	Nooit
Milieuaspecten	1	3	7	0
Sociale aspecten	2		7	2
Ethische aspecten	0	0	5	6
Innovatieve aspecten	0	0	6	5

Voor wat betreft de **integratie van een standaard clause in de opdrachtdocumenten**

	Altijd	Vaak	Af en toe	Nooit
Integratie standaard clause	4	2	3	3

Bijkomende opmerkingen van de respondenten:

- verwijzing naar het voorwerp van opdracht;
- standaardverwijzingen die wij gebruiken staan in de modelbestekken van de FOD BOSA;
- verschillende standaardverwijzingen zijn te vinden in de bestekken rond studieopdrachten van Beliris;
- wat is het nut van zo'n clause als de technische specificaties geen enkele verwijzing naar normen, referenties of vereisten inzake duurzame ontwikkeling maken ;
- de standaardclause wordt enkel geïntegreerd indien er sociale clauses opgenomen worden in de opdracht;

In verband met de **rol van de Inspectie van Financiën**

12 respondenten antwoorden dat de impact van de verwijzing van duurzame ontwikkeling in de nota aan IF een zeer beperkte of geen invloed uitoefent.

Eén respondent antwoordt dat er wel een impact is, maar vooral vanuit een administratieve reden: indien er geen melding wordt gemaakt van de motivering inzake duurzame ontwikkeling in de nota aan de inspectie, dan passeert het dossier niet.

Een aankoop-ingenieursteam van de Regie der Gebouwen antwoordt dat er duidelijk wel impact is (waarschijnlijk vooral m.b.t. sociale clauses).

Bijkomende opmerkingen:

- de introductie van duurzame criteria in de bestekken zal niet noodzakelijk IF beïnvloeden met het oog op haar adviesverlening;
- de interne controle wordt eerder opgevangen via het intern audit-EMAS systeem;
- de interne controle kan beter gericht worden naar de diensten van de voorzitter;
- indien de interne controle via de diensten van de voorzitter zouden passeren, dan heeft duurzame aankopen vaak een lagere prioriteit dan de dringendheid van dossiers;
- de verantwoording is een interne bijkomende administratieve last die weinig meerwaarde biedt;
- de impact op IF is beperkt, maar het is ook niet altijd fout om hiernaar te verwijzen;
- duurzame ontwikkeling schijnt geen prioriteit te zijn voor IF;

Opmerkingen van de respondenten m.b.t. **de analyse van de behoeften binnen de dienst:**

- de gidsvoorduurzameaankopen zou systematisch geraadpleegd moeten worden en dit zou opgelegd moeten worden;
- de gewoontes binnen onze dienst zijn een hindernis om tot meer innovatieve opdrachten over te gaan;
- geen bijzonder moeilijkheden waargenomen;
- de behoeftes dienen steeds voorafgaandelijk geanalyseerd te worden;
- positieve ervaring;
- vaak hebben aanvragers of aankopers hun eigen agenda, en het is dan vaak moeilijk om hun dan nog te overtuigen om duurzame criteria mee te nemen;
- de richtlijnen hebben vaak geen invloed bij de analyse van de behoeften. Anderzijds worden zij wel in acht genomen tijdens de redactie van het bestek met het oog op een duurzame overheidsopdracht in de selectie- of gunningsfase;

Opmerkingen van de respondenten m.b.t. **de analyse van de markt:**

- aankopers vragen ons geregeld naar voorbeelden voor het opnemen van duurzame criteria (hoewel bijlage 1 aanmoedigt om criteria op te nemen);
- geen bijzonder moeilijkheden waargenomen;
- een marktonderzoek kan nodig zijn volgens type van opdracht maar heeft niets te maken met duurzame ontwikkeling;
- in het algemeen contacteert onze dienst op voorhand verschillende bedrijven;
- soms is dit niet nuttig;
- sociale en milieuaspecten worden steeds bekeken tijdens het marktonderzoek. Alle bedrijven waarmee FORCMS in contact komt kunnen een invulling geven aan de omzendbrief;
- de richtlijnen hebben vaak geen invloed bij de analyse van de markt. Anderzijds worden zij wel in acht genomen tijdens de redactie van het bestek met het oog op een duurzame overheidsopdracht in de selectie- of gunningsfase;

Opmerkingen van de respondenten m.b.t. **de motivering van aanwezigheid of afwezigheid van criteria duurzame ontwikkeling aan de inspectie van Financiën:**

- de omzendbrief vergemakkelijkt de opname van duurzame criteria in overheidsopdrachten;
- het is niet zeker dat IF de inhoud m.b.t. duurzame ontwikkeling controleert;
- geen bijzonder moeilijkheden waargenomen;
- dit is een bijkomende last die geen meerwaarde heeft voor duurzame ontwikkeling in de opdrachten; Wat is de bevoegdheid van IF in deze?
- Dit is nuttig maar soms overbodig

Opmerkingen van de respondenten m.b.t. **de keuze van procedure aangepast aan een duurzame opdracht:**

- duurzame ontwikkeling heeft niet te maken met de keuze van de procedure maar is een onderdeel van de opdracht; (2x)
- geen bijzonder moeilijkheden waargenomen;
- alle procedures kunnen leiden tot een overheidsopdracht. Maar wat is een duurzame overheidsopdracht?
- positieve ervaring;
- het is niet altijd eenvoudig om anderen te overtuigen;

Welke suggesties tot **verbeteringen zijn mogelijk rond de toepassing van de omzendbrief:**

- er zijn nog andere instrumenten nodig om de toepassing van duurzame criteria in overheidsopdrachten door IF mogelijk te maken;
- een catalogus met selectie- en gunningscriteria rond duurzame ontwikkeling zou welkom zijn;
- vereenvoudiging van bijlage 1;
- vereenvoudiging van de omzendbrief is nodig; (3x)
- meer communiceren over bijlage 1;
- sensibiliseren van IF;
- voorstel tot een beperkt document (A4) met aandachtspunten, voor meer info, verwijzen naar bijlagen;
- meer concrete voorbeelden met clausules per domein zijn wenselijk; De werklast dient niet enkel gelegd te worden bij de aankopers;
- de omzendbrief moet een meer verplichtend karakter krijgen;
- de aankopers weten niet altijd op welke opdrachten de (rapportering van) de omzendbrief van toepassing is (nieuwe of lopende opdrachten, raamovereenkomsten, ...)
- vele aankopers weten niet dat de omzendbrief uiteindelijk voor alle opdrachten van toepassing is, onafhankelijk het bedrag, voor wat betreft de maatregelen inzake kmo;
- er is meer nood aan praktijkinstrumenten en voorbeelden (vooral goede praktijken);

Welke suggesties tot **verbeteringen zijn mogelijk i.v.m. het integreren van duurzame ontwikkeling in overheidsopdrachten:**

- er zou een diversificatie van verschillende instrumenten voor aankopers moeten komen;
- de instrumenten bestaan, maar er moet meer ingezet worden op interne structuur inzake vorming. Het werk dient op het terrein te gebeuren;
- centraliseren van aankopen voor onze dienst of voor alle federale diensten;
- sensibilisatie, verspreiden van goede praktijken, ervaringsuitwisseling is aan te bevelen;
- er dienen meer voorbeelden te zijn voor sociale clausules (ref gidsvoorduurzameaankopen)
- blijven aanmoedigen en vormingen organiseren;
- het FIDO zou een campagne via de 'federale truck' kunnen doorvoeren wanneer de omzendbrief bijvoorbeeld herzien zou worden;
- rekening houden met risico's op onderbetaalde personeelsleden in overheidsopdrachten;
- er is meer nood aan praktijkinstrumenten en voorbeelden (vooral goede praktijken);



Welke suggesties tot **verbeteringen van de interne gegevensinzameling**:

- er is reeds een intern gecentraliseerd systeem of er wordt aan gewerkt (2x);
- administratieve last;
- dit zou via een procedure inzake communicatie (type EMAS) kunnen;
- er zouden contactpunten 'duurzaamheid' moeten zijn binnen de verschillende directies;

Welke suggesties tot **verbeteringen van de externe gegevensinzameling (via databank ICDO)**:

- mogelijkheid voorzien om velden vrij te houden bij het ontbreken van informatie;
- zorg voor een verbeterde gegevensinzameling via E-Procurement (dit verhindert ook de papieren gegevensverspreiding);
- de verwijzing naar IAO conventies zou niet in de rapportering opgenomen mogen worden. Dat vertekent de resultaten;
- het formulier van de ICDO moet vanaf het begin van het jaar beschikbaar zijn;
- verschillende verantwoordelijken overheidsopdrachten zouden toegang moeten hebben tot de gegevens;
- een netwerk van FOD's en andere diensten zou welkom zijn;

Welke suggesties tot **ex-post rapportering**:

/

Bijzondere voorstellen tot verbetering van de tekst:

1. Chapitre II, Section 5 - Spécifications techniques

Il est écrit : « *Les autorités adjudicatrices fédérales doivent envisager d'intégrer des considérations environnementales et sociales dans les spécifications techniques afin d'encourager les soumissionnaires à proposer des offres socialement responsables et innovantes. Toutefois, celles-ci doivent être transparentes et **ne peuvent ni réduire la concurrence, ni entraîner de discrimination*** ».

J'imagine sans peine que peuvent exister des cas où ne pas réduire la concurrence entraîne une discrimination et, inversement, où ne pas entraîner une discrimination réduit la concurrence. Lequel de ces deux critères est donc prioritaire ? Pour moi, c'est évident, c'est la non-discrimination ; car l'inverse serait contraire aux droits humains fondamentaux des personnes handicapées mis en évidence par la *Convention ONU* de 2006 relative aux droits des personnes handicapées.

(N'étant plus jamais confronté à l'application de marchés publics, je n'ai pas d'exemple précis en tête).

2. Chapitre III – Clauses sociales

Il est écrit : « *Il est toutefois opportun de rappeler que l'usage des clauses sociales doit se faire de manière réfléchie. Celles-ci doivent présenter un lien avec l'objet du marché et **ne peuvent en outre entraîner de distorsion de la concurrence*** ».

Même type de remarque qu'au point 1. On retrouve encore cet accent sur le respect de la concurrence ailleurs dans le texte.

3. Chapitre III, Section 2 – Réserve de marchés ou de lots

Il est écrit : « *En vue de rencontrer les objectifs d'insertion socio-professionnelle susmentionnés, les autorités adjudicatrices fédérales **peuvent** décider, dans les documents du marché, de réserver l'accès de leur marché ou d'une partie de celui-ci.*

2.1 - Réserve de marché
*Les autorités adjudicatrices fédérales **peuvent** réserver l'accès de leur marché(24):*
- *aux entreprises de travail adapté (anciennement appelées ateliers protégés) : lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales et,*
- *aux entreprises d'économie sociale d'insertion* ».

Suivant mon expérience, tant les décideurs que les agents sont encore insuffisamment formés ou sensibilisés au handicap. Il en résulte encore très fréquemment une relativisation des difficultés qui en découlent et une peur irrationnelle du handicap comme moteurs de décision, sans même parler de paresse, de négligence ou de planning infernaux qui poussent à la facilité. Dans un tel contexte, une telle circulaire ne peut se contenter d'une simple 'possibilité' (« *peuvent* ») dans le chef des autorités. Il faut une réelle 'obligation' (« *doivent* »), avec exceptions obligatoirement justifiées.

Je constate plus loin dans la circulaire qu'il est fort heureusement prévu de consulter le *Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées* et de lui communiquer des rapports. Pourquoi ne pas aussi le consulter à propos de mes présentes remarques ?

Bijlage 5: Evaluatie van duurzame aankopen in België 2011 - 2016

Het onderzoek:

Grandia J. & Kruijven P., Duurzaam aankopen, Big data onderzoek naar de mate van duurzaamheid van >140.000 gepubliceerde aankondigingen van opdrachten van Belgische aanbestedende diensten, Nijmegen, 2017.

is vanaf december 2017 terug te vinden op: <http://gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/> deel studies en projecten

Bijlage 6: Bevindingen van het lerend netwerk maatschappelijk verantwoord aankopen (FIDO pilootproject 2015 – 2017)

is vanaf december 2017 terug te vinden op: <http://gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/> deel studies en projecten