



AVENUE DE LA  
**JOYEUSE ENTRÉE  
BLIJDE INKOMST**  
LAAS

17-21

## ADVIES

CRB 2022-2610

**Naar duurzamere overheidsopdrachten  
die de activiteit en de lokale werkgelegenheid  
zo goed mogelijk ondersteunen**

CCE  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
CRB



**Advies**  
**Naar duurzamere overheidsopdrachten die de activiteit en de lokale werkgelegenheid zo goed mogelijk ondersteunen**

**Brussel**  
**26.10.2022**

## Inbehandelingneming

Het thema “duurzaamheid van de overheidsopdrachten” is zeer aanwezig in de resolutie van het Europees Parlement<sup>1</sup> “Naar een duurzamer eengemaakte markt voor het bedrijfsleven en consumenten”, die kadert binnen de voorbereiding van de nieuwe Europese richtlijn over de overheidsopdrachten die tegen eind 2022 wordt verwacht<sup>2</sup>. In die resolutie is het Parlement van mening dat *“overheidsopdrachten centraal moeten staan in het economisch herstelplan van de EU, in overeenstemming met de Europese Green Deal<sup>3</sup>, door de innovatie-inspanningen van de particuliere sector en de digitaliseringsprocessen van openbare aanbestedingen te ondersteunen en de juiste stimulansen te bieden om duurzame productie en consumptie te stimuleren”*. Het Parlement onderstreept dat het daartoe noodzakelijk is *“in openbare aanbestedingen duurzaamheidscriteria en -streefcijfers op te nemen”* en het verzoekt de Europese Commissie *“ambitieuw te zijn door van duurzame criteria voor overheidsopdrachten de standaardkeuze te maken”*.

In België heeft de ministerraad op 19 november 2021 op voorstel van minister van Ambtenarenzaken Petra De Sutter en ter uitvoering van het koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten<sup>4</sup> ingestemd met de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023<sup>5</sup>. Op dezelfde datum heeft de ministerraad op voorstel van eerste minister Alexander de Croo, minister van Ambtenarenzaken Petra De Sutter en minister van Kmo's David Clarinval eveneens zijn akkoord gehecht aan een gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten<sup>6</sup>. Doelstellingen van deze plannen: (1) vereenvoudiging van de procedures om snellere gunningsprocedures te bekomen en de administratieve lasten voor zowel overheid als bedrijfswereld te verlichten, (2) opname van clausules die inschrijvers aanmoedigen een milieubewuste, duurzame, ethische en sociaal verantwoorde offerte in te dienen en (3) betere toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor kmo's en start-ups om de innovatieve kracht van ons land te ondersteunen.

## Hoorzittingen met experts en kabinetten

In het kader van de voorbereiding van dit advies over duurzame overheidsopdrachten heeft het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven hoorzittingen met experts ter zake georganiseerd. De heer Jo Verstreven (FIDO) heeft een uiteenzetting gehouden over de evaluatie van het federale beleid inzake duurzame overheidsopdrachten, mevrouw Veerle Joris over het “Programma Innovatieve Overheidsopdrachten” (PIO) en de heer Steven Van Garse (hoogleraar aan de UHasselt) over de ontwikkeling van het Europese recht inzake duurzame overheidsopdrachten en over de omzetting ervan in nationaal recht. Voorts zijn de kabinetten-Clarinval, De Croo en De Sutter en de bevoegde administraties op 26 januari 2022 de strategische nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 en het gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten komen toelichten via hun vertegenwoordigers: mevrouw Nathalie Joant (kabinet-Clarinval) en de heren Xavier Henrotin (BOSA), Julien Megali (FOD Economie), Thomas Soetart (FOD Economie) en Christophe Vanderschueren (kabinet-De Sutter).

---

<sup>1</sup> Europees Parlement (2020), Naar een duurzamer eengemaakte markt voor het bedrijfsleven en consumenten, resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2020, [2020/2021\(INI\)](#).

<sup>2</sup> Deze nieuwe richtlijn volgt op [richtlijn 2014/24/EU](#) betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG) en op [richtlijn 2014/25/EU](#) betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG).

<sup>3</sup> Europese Commissie (2019), De Europese Green Deal, [COM/2019/640 final](#)

<sup>4</sup> Koninklijk besluit van 22 december 2017 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid, gepubliceerd in het [Belgisch Staatsblad van 16 januari 2018](#)

<sup>5</sup> Ministerraad van 19 november 2021, Federaal aankoopbeleid 2021-2023, [news.belgium](#)

<sup>6</sup> Ministerraad van 19 november 2021, Actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, [news.belgium](#)

## Advies

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) is tevreden en ondersteunt de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 en het gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, die ambitieus zijn en een krachtige inhoud hebben. De Raad is voorstander van een wijziging van de regelgeving teneinde de overheidsopdrachten efficiënter, transparanter, duurzamer en inclusiever te maken voor de kmo's. Elk initiatief in die zin moet worden aangemoedigd en uitgevoerd.

In het kader van dit advies vraagt de Raad eerst en vooral om systematisch, in een zo vroeg mogelijk stadium en op institutionele wijze te worden betrokken bij elk vraagstuk dat verband houdt met de verbetering van de regelgeving inzake overheidsopdrachten. De Raad onderstreept dat niet alle belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd in de Commissie voor de overheidsopdrachten - de vertegenwoordiging van de sociale gesprekspartners is er beperkt - en dat de privésector er een minderheid vormt. Het valt bovendien te betreuren dat de adviezen van de commissie over het algemeen alleen individuele standpunten weerspiegelen en dat de werkzaamheden niet zijn gericht op het bereiken van een consensus tussen de verschillende belanghebbende partijen. In deze context kan **de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een cruciale rol vervullen in de totstandbrenging van een sociale consensus over het thema "overheidsopdrachten" via de representatieve organisaties van de arbeidswereld en het bedrijfsleven.** Een van de eerste missies van de Raad is immers om via de representatieve organisaties consensussen te bereiken over de werking, de basisprincipes en de grote uitdagingen van de Belgische economie.

De Raad wenst vervolgens een aantal opmerkingen te formuleren over de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 en over het gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten alsook enkele aanbevelingen te geven om te komen tot duurzamere overheidsopdrachten die de activiteit en de lokale werkgelegenheid (o.a. in de kmo's) zo goed mogelijk te ondersteunen.

### 1. Naar duurzamere overheidsopdrachten

Op verzoek van het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) hebben de onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen in 2017 een studie<sup>7</sup> gewijd aan de plaats die duurzame aankopen<sup>8</sup> innemen in de bezorgdheden van de Belgische aanbestedende diensten. Van de 145.186 aankondigingen en 28.452 dossiers die werden geanalyseerd voor de periode 2011-2017 had slechts 23% aandacht voor ten minste 1 categorie van duurzame aankopen. Hieruit blijkt dat er acties nodig zijn om de Belgische overheidsopdrachten duurzamer te maken.

---

<sup>7</sup> Grandia, J. & P. Kruijven (2017), Duurzaam aankopen: Big data onderzoek naar de mate van duurzaamheid van >140.000 gepubliceerde aankondigingen van opdrachten van Belgische aanbestedende diensten, FIDO, Erasmus Universiteit Rotterdam & Radboud Universiteit Nijmegen, [Oktober 2017](#)

<sup>8</sup> De [federale omzendbrief van 16 mei 2014](#) definieert duurzame overheidsopdrachten als volgt: "Overheidsopdrachtenprocedures waarbij instanties goederen, diensten en werken trachten te verkrijgen die tijdens hun hele levensduur een kleinere negatieve milieu- en sociale impact zullen hebben dan goederen, diensten en werken die dezelfde functie vervullen maar het voorwerp waren van gunningsprocedures die geen rekening hielden met deze aspecten. Daartoe moet rekening worden gehouden met de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, meer bepaald: (1) het beschermen van het leefmilieu en het verminderen van de ecologische voetafdruk van de overheidsconsumptie; (2) het aanmoedigen van waardig werk, werkvoorwaarden en groene jobs; (3) het verbeteren van de kwaliteit van de economische groei, de competitiviteit van de bedrijven en de voorwaarden voor mededinging via de creatie van een level playing field dat voldoende bedrijven de mogelijkheid biedt om mee te dingen naar overheidsopdrachten."

## **1.1 Verbeterpunten voor duurzamere overheidsopdrachten**

Hoewel de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 in die richting gaat, lijken sommige elementen in de ogen van de Raad te ontbreken en is verbetering en verdieping mogelijk. Deze elementen zijn hierna vermeld.

### **Begrip duurzaamheid en inhoud van de urgentielijst**

De nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 plant een urgentielijst met de categorieën waarvoor duurzaamheid in de overheidsopdrachten moet worden opgenomen. De Raad vraagt zich af hoe dit initiatief daadwerkelijk zal worden ontplooid en welke dimensies in het begrip duurzaamheid zijn vervat.

In dat kader onderstreept de Raad vooreerst dat alle componenten van het begrip “duurzaamheid” (economisch, sociaal, ethisch, ecologisch en naleving van de mensenrechten) in aanmerking moeten worden genomen en dat een evenwicht tussen het geheel van componenten moet worden bereikt. Voorts benadrukt hij dat de duurzaamheid van de aankoop van “bio”-producten aan het andere uiteinde van de wereld in vraag kan worden gesteld, vooral in vergelijking met reguliere aankopen rechtstreeks bij lokale producenten, onder meer wegens de milieu-impact van het vervoer, die niet over het hoofd mag worden gezien. In het licht van deze opmerkingen is het noodzakelijk het begrip duurzaamheid in het kader van overheidsopdrachten nauwkeurig te definiëren.

### **Bouwactiviteit (gebouwen en infrastructuur)**

De Raad betreurt ten eerste dat, door het vrij beperkte toepassingsgebied<sup>9</sup> van het koninklijk besluit van 22 december 2017, de bouwactiviteit (gebouwen en infrastructuur) niet is vermeld in de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023, terwijl ze een groot deel uitmaakt van de Europese Green Deal, van de Europese en nationale plannen voor herstel en veerkracht (PHV's)<sup>10</sup> - op het vlak van zowel mobiliteit als gebouwen - alsook van de Europese renovatiegolfstrategie en de regionale renovatiestrategieën. Volgens de Raad kunnen duurzame overheidsopdrachten een essentiële rol vervullen in de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen in de gebouwensector - transitie naar een zo goed als energieneutraal park van openbare gebouwen tegen 2040 - en in de infrastructuursector. Deze bekommernis komt helaas niet aan bod in de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 en in het gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten.

Bovendien is het belang om de energie- en klimaattransitie van de gebouwen te versnellen en met name te streven naar duurzame, bijna energieneutrale openbare gebouwen en woningen nog groter geworden door de oorlog in Oekraïne, die de forse stijging van de energieprijzen in de afgelopen maanden als gevolg van de economische opleving na de coronapandemie nog heeft versterkt. Dit was de aanleiding voor de EU-leiders om af te stappen van fossiele brandstoffen en zo België - en in ruimere zin de Europese Unie<sup>11</sup> - minder energieafhankelijk te maken van landen die fossiele brandstoffen exporteren en consumenten (huishoudens, ondernemingen en openbare besturen) minder kwetsbaar te maken voor schommelingen in de energiekosten. Duurzame overheidsopdrachten in de sectoren gebouwen en infrastructuur kunnen bijdragen aan deze Europese ambitie en het mogelijk maken de impact van toekomstige energiecrisis op de overheidsuitgaven en de kwetsbare huishoudens op lange termijn te beperken.

Volgens de Raad moet het vraagstuk van duurzame overheidsopdrachten voor bouwactiviteiten (gebouwen en infrastructuur) noodgedwongen worden behandeld door de bevoegde autoriteiten, hetzij binnen het raam van de nota's over het aankoopbeleid, hetzij in een ander kader.

---

<sup>9</sup> Het koninklijk besluit van 22 december 2017 is alleen van toepassing op de overheidsopdrachten in de klassieke sectoren: leveringen en diensten excl. ICT en excl. overheidsopdrachten voor werken en voor veiligheid en defensie.

<sup>10</sup> 60% van de budgetten die het Europese plan voor herstel en veerkracht toekent, is bestemd voor de bouwsector.

<sup>11</sup> De Europese Commissie heeft trouwens een plan voorgesteld om de invoer van Russisch gas in de EU vanaf 2022 met twee derde te verminderen en de fossiele afhankelijkheid van de EU tegenover Rusland tegen 2027 volledig weg te werken.

### **Duurzaamheidsverplichtingen in overheidsopdrachten**

De Raad ondersteunt dat in overheidsopdrachten duurzaamheidsverplichtingen worden opgenomen en benadrukt het belang voor België om proactief te zijn in het Europese debat over de invoering van verplichte duurzaamheidscriteria in overheidsopdrachten. **Pionierslanden op het vlak van duurzame aanbestedingen zullen immers de grote lijnen van de Europese verplichtingen bepalen. Bovendien zullen ze het al gewoon zijn systematisch deel te nemen aan duurzame aanbestedingen, wat hun een concurrentievoordeel zal opleveren.** Als België in dit opzicht immobiel blijft, zullen buitenlandse bedrijven belangrijke openbare aanbestedingen des te meer naar zich toetrekken (zie punt hieronder). Er zijn dus niet alleen milieu- en sociale redenen, maar ook aanzienlijke economische redenen om als land actiever te worden op het gebied van duurzame aankopen. Met een handelsvolume van 2.448 miljard euro op Europees niveau (meer dan 16% van het bbp van de EU)<sup>12</sup> zijn de overheidsopdrachten een essentiële motor voor economische groei, werkgelegenheid en innovatie. Alleen al in België zijn de overheidsopdrachten goed voor een economische inzet van 40 tot 50 miljard euro, wat meer dan 15% is van het Belgische bbp. Duurzame overheidsopdrachten, die de nationale en Europese aankopen bevorderen, kunnen ook een belangrijke rol vervullen inzake continuïteit van de grondstoffen- en energievoorziening.

In deze context moeten de autoriteiten bereid zijn hoge prijzen te betalen voor kwaliteitsvolle grondstoffen, materialen en uitrusting die binnen Europa worden geproduceerd en gunningscriteria uit te werken die niet alleen zijn gebaseerd op de prijzen. In België worden de aanbestedingen van overheidsopdrachten immers nog te vaak toegewezen aan ondernemers die ongeoorloofd lage prijzen indienen en op basis van zuiver kwantitatieve criteria. De gunning van overheidsopdrachten tegen de laagste prijs is echter zelden synoniem van kwaliteitsvol werk<sup>13</sup>. **En zoals hierboven al werd vermeld, zijn duurzame en lokale overheidsopdrachten voordelig uit milieu-, sociaal en economisch oogpunt, creëren ze toekomstige concurrentievoordelen voor de ondernemingen die eraan deelnemen en verhogen ze de bevoorradingszekerheid. De strijd tegen abnormaal lage prijzen, via controle door een prijzenobservatorium, is een andere essentieel punt in deze context.**

### **1.2 Aandachtspunten voor duurzamere overheidsopdrachten**

De Raad wijst op enkele aandachtspunten bij de uitvoering van de bovengenoemde verbeterpunten voor duurzamere overheidsopdrachten.

#### **De impact op de Belgische economie en de lokale werkgelegenheid maximaliseren**

België presteert zeer slecht wat de impact van de overheidsopdrachten op zijn economie betreft. In ons land wordt immers een kwart (24%) van de overheidsopdrachten toegewezen aan buitenlandse ondernemingen, terwijl het Europese gemiddelde 4% bedraagt. Als we rekening houden met de indirecte gunningen, dan stroomt zelfs 42% van de officiële bestellingen naar het buitenland, terwijl dit in landen als Nederland en Duitsland slechts resp. 21 en 14% is<sup>14</sup>. De Raad onderstreept dan ook de noodzaak om, bij de opstelling en tenuitvoerlegging van de verschillende plannen en wetten inzake duurzame overheidsopdrachten, de impact en het multiplicatoreffect van de overheidsopdrachten voor de Belgische economie en de lokale werkgelegenheid te maximaliseren.

De Raad onderstreept evenwel dat het wederkerigheidsbeginsel voor ogen moet worden gehouden: maatregelen nemen ten gunste van nationale ondernemingen dreigt andere (met name Europese) landen ertoe aan te zetten hetzelfde te doen, waardoor Belgische exportondernemingen geen afzetmogelijkheden meer zouden hebben. Protectionisme op het gebied van overheidsopdrachten is niet de optimale oplossing, aangezien België een kleine, open economie is en de Belgische ondernemingen deelnemen aan overheidsopdrachten in het buitenland. Een gebrek aan open en

<sup>12</sup> Europees Parlement (2021), Overheidsopdrachten, thematische fiches over de Europese Unie, [oktober 2021](#)

<sup>13</sup> Praktijken van sociale dumping brengen regelmatig verborgen kosten mee voor de overheid: het gebruik van inferieure materialen, slechte installatie of plaatsing, het niet uitvoeren van het werk door de aannemer enz. De werkelijke kosten zijn dus vaak hoger dan de raming.

<sup>14</sup> Cf. <https://www.agoria.be/nl/human-capital-education/sociaal-overleg/sociale-partners-metaal-en-technologie-sector-overheidsopdrachten-en-investeringen-moeten-meer-naar-belgische-bedrijven-en-werknemers>

effectieve concurrentie verhoogt de kosten van de aanbestedende diensten en belemmert de concurrentie in sommige sleutelsectoren. De Raad is er zich ten volle van bewust dat de concurrentie speelt in het kader van de Europese markt en dat het belangrijk is het non-discriminatiebeginsel te respecteren.

Volgens de Raad kunnen diverse acties worden ondernomen om de impact van de overheidsopdrachten op de Belgische economie en de lokale werkgelegenheid te maximaliseren, rekening houdend met het wederkerigheidsbeginsel:

- **Circulaire overheidsopdrachten ontwikkelen:** Volgens de Raad kan de ontwikkeling van overheidsopdrachten uit een oogpunt van circulaire economie er via de verkorting van de bevoorradingsketens toe bijdragen de impact van de overheidsopdrachten op de Belgische economie en de lokale werkgelegenheid te vergroten.
- **Innovatie ondersteunen:** De mate van gunning van overheidsopdrachten aan ondernemingen hangt af van het daarvoor bestaande aanbod van de lokale ondernemingen en van de meer of minder duurzame aard van dat aanbod van goederen en diensten. Volgens de Raad is het derhalve belangrijk een kader uit te tekenen dat gunstig is voor innovatie en voor de ontwikkeling van een aanbod van duurzame goederen en diensten in België. Inspirerende initiatieven zijn al aan de gang. In Vlaanderen heeft het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO)<sup>15</sup> bv. tot doel om dankzij innoverende overheidsopdrachten extra mogelijkheden te creëren om de werking van de Vlaamse openbare sector te vernieuwen in samenwerking met de bedrijven en de onderzoekscentra en innoverende oplossingen voor tal van maatschappelijke uitdagingen voor te stellen. Voorts streeft het federale platform "Government Buys Innovation"<sup>16</sup> ernaar de innovatie in de federale overheidsdiensten te bevorderen.
- **Sociale dumping en sociale fraude blijven bestrijden:** België is kampioen op het gebied van gedetacheerde werknemers op bouwerven. De Raad benadrukt dat op federaal niveau tal van hefbomen bestaan om sociale dumping en sociale fraude te bestrijden<sup>17</sup> (met name via de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, SIOD).

In de bestekken clausules opnemen m.b.t. de naleving van de regelgeving inzake sociaal en arbeidsrecht kan onder meer worden gebruikt om het aantal illegale praktijken die tot sociale dumping leiden te beperken (preventiemiddel).

Voorts benadrukt de Raad het belang van het goed uitvoeren van overheidsopdrachten en het belang van de controle daarop, vooral wat de controle en de regulering van buitenlandse onderaanneming betreft, om oneerlijke concurrentie te bestrijden. Hij herinnert eraan dat, bijvoorbeeld in de bouwsector, aannemers (met inbegrip van onderaannemers) sinds de nieuwe wet inzake overheidsopdrachten moeten zijn erkend om de werken uit te voeren. Het is bijgevolg van cruciaal belang dat performante controlemechanismen worden ingesteld om te garanderen dat de aannemers (incl. de buitenlandse firma's) die de overheidsopdrachten uitvoeren wel degelijk zijn erkend. De diensten van de sociale inspectie moeten over voldoende middelen beschikken om sociale dumping en sociale fraude efficiënt te kunnen bestrijden<sup>18</sup>. De verhoging van de actiecapaciteit van die diensten is een grote strategische doelstelling. Het regeerakkoord van 30 september 2020 bepaalt overigens dat het aantal sociale inspecteurs geleidelijk zal worden aangepast aan de normen die de IAO aanbeveelt.

Als extra maatregel kunnen bedrijven die veroordeeld worden voor sociale dumping of sociale fraude voor een bepaalde tijd worden uitgesloten van deelname aan overheidsopdrachten.

<sup>15</sup> Cf. <https://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/projecten>

<sup>16</sup> Cf. <https://govbuysinnovation.belgium.be/>

<sup>17</sup> De sociale partners in de bouwsector hebben bv. een reeks maatregelen inzake overheidsopdrachten gedefinieerd in het kader van het "Plan voor Eerlijke Concurrentie". Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op de beperking van het aantal onderaannemingsketens en op de erkenning van buitenlandse ondernemingen die als onderaannemers aan de overheidsopdrachten deelnemen.

<sup>18</sup> In deze context moet erop worden gewezen dat het jaarverslag 2020 over de bestrijding van sociale fraude opmerkt dat de capaciteit van de betrokken diensten voor de bestrijding van sociale fraude is gedaald.

## **Het evenredigheidsbeginsel en de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten garanderen**

De Raad vindt het van cruciaal belang dat erop wordt toegezien dat het evenredigheidsbeginsel<sup>19</sup>, in het bijzonder wat de toegang van de kmo's tot de overheidsopdrachten betreft, wordt gegarandeerd. In België blijft de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten zeer complex en het land is een van de slechtste Europese leerlingen ter zake. Uit de cijfers van het "Public Procurement Single Market Scoreboard" van de Europese Commissie<sup>20</sup> blijkt dat, in vergelijking met de andere EU-landen, de situatie in België ernstig is wat de deelneming van kmo's<sup>21</sup> en de gunning van overheidsopdrachten aan kmo's<sup>22</sup> betreft. De evaluatie van het federale beleid rond duurzame overheidsopdrachten<sup>23</sup>, die in 2018 werd gepubliceerd, concludeert bovendien dat weinig inspanningen werden geleverd om de betere toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor kmo's als doelstelling te bereiken. De kmo's maken evenwel 99,8% uit van het Belgische economische landschap en 94,6% daarvan zijn micro-ondernemingen. Zij zijn volgens de Raad een van de belangrijkste springplanken naar duurzame en lokale overheidsopdrachten.

De Raad benadrukt bijgevolg de noodzaak om toe te zien op de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten. Overheidsopdrachten blijven vooral een economisch instrument en moeten niet louter als politieke hefboom worden gebruikt. Het actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, dat op 19 november 2021 door de ministerraad werd goedgekeurd, is een goed initiatief in dat kader. Het actieplan wil regelgevende en operationele maatregelen realiseren die op korte, middellange en lange termijn de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten zullen bevorderen en een completere monitoring van hun participatie zullen verzekeren.

De inschrijvers verplichten om over duurzaamheidslabels (zoals het ISO-certificaat in de bouw) te beschikken bijvoorbeeld dreigt, door de kostprijs om die labels te bekomen vooraleer zelfs kan worden ingeschreven, als nefast effect te hebben dat de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten nog meer wordt bemoeilijkt. De terbeschikkingstelling, door de aanbestedende diensten, van een lijst met ondernemingen die over een of ander label beschikken, met vermelding van de grootte van de onderneming, kan het in dit kader mogelijk maken te ramen vanaf welk bedrag van de opdracht redelijkerwijze een label kan worden gevraagd. Het zou wellicht verstandig zijn dat de betrokken administraties (zoals het FIDO) aan de ondernemingen type-aanbestedingen (templates) verstrekken die onder meer rekening houden met het bedrag van de aanbesteding. Op basis van deze templates zouden de aanbestedende diensten moeten kunnen weten welke criteria (bv. ISO) betekenisvol zijn voor het bedrag en het type van aanbesteding. De Raad vraagt dat deze type-aanbestedingen zo snel mogelijk worden ontwikkeld en regelmatig worden geëvalueerd in het kader van een continue verbetering van die templates. Hij vraagt bovendien dat andere kmo-vriendelijke technieken, zoals de verdeling van het project in stukken, de organisatie van marktconsultaties, de naleving van de wettelijke en contractuele betalingstermijnen enz., worden toegepast.

Zoals al werd opgemerkt, focust de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 onder meer op de vereenvoudiging van de procedures om snellere gunningsprocedures te bekomen en de administratieve lasten voor zowel de overheid als de bedrijfswereld te verlichten. Dit vertaalt zich evenwel bijna systematisch in grootschalige kaderakkoorden, waaraan de grote ondernemingen gemakkelijker kunnen deelnemen dan kmo's en lokale zelfstandigen. De Raad vraagt dat erop wordt toegezien dat de vereenvoudiging van de procedures niet in het nadeel van de kmo's en de zelfstandigen speelt wat de toegang tot overheidsopdrachten betreft. Het beheer van overheidsopdrachten moet gunstig zijn voor kmo's en zelfstandigen. Men moet er in dit kader met name voor zorgen dat de aanbestedende diensten

---

<sup>19</sup> Het evenredigheidsbeginsel eist dat elke maatregel tegelijk noodzakelijk en adequaat is in het licht van de behoefte die moet worden ingevuld.

<sup>20</sup> Bron: [European Commission, Public Procurement, Single Market Scoreboard](#)

<sup>21</sup> De Belgische kmo's nemen veel minder (54%) deel aan overheidsopdrachten dan die in de andere EU-lidstaten. Bovendien daalde de deelnemingsgraad van de kmo's in 2020 met 4 procentpunten tegenover 2019.

<sup>22</sup> Wat het percentage van gunning van contracten aan kmo's betreft, doet geen enkele EU-lidstaat het minder goed dan België. Met een gunningsgraad van 30% is België de slechtste leerling van de klas. Ook hier werd een daling met 4 procentpunten tegenover 2019 opgetekend.

<sup>23</sup> Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (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, [ICDD 5 januari 2018](#)



toegang hebben tot de webinterface “Telemarc”<sup>24</sup>, wat nu niet altijd het geval is. Dankzij de vereenvoudiging van de procedures via e-Procurement, maar ook dankzij de controle via elektronische weg van de documenten die getuigen dat de inschrijver in regel is inzake de regelgeving van overheidsopdrachten, is het mogelijk de kosten voor het deelnemen aan een aanbesteding te verminderen, waardoor de overheidsopdrachten toegankelijker worden voor kmo's en zeer kleine ondernemingen.

**Zorgen voor een level playing field tussen de lidstaten, voor coördinatie tussen de verschillende Belgische bevoegdheidsniveaus en voor overleg met de betrokken sectoren**

Op dit ogenblik bestaan op het vlak van overheidsopdrachten grote verschillen (inzake bevoegdheden, vrijwillige duurzaamheidscriteria enz.) tussen de lidstaten. Een studie van het Europees Parlement over de juridische belemmeringen van de regels van de eenheidsmarkt in de lidstaten<sup>25</sup> van november 2020 brengt overigens aan het licht dat de verschillen tussen de lidstaten wat de bevoegdheden inzake overheidsopdrachten betreft een belangrijke oorzaak van de ongelijke toegang tot overheidsopdrachten zijn. Als door de EU duurzaamheidscriteria zouden worden opgelegd (verplicht), is het volgens de Raad van essentieel belang te zorgen voor een level playing field tussen de lidstaten door gemeenschappelijke Europese duurzaamheidscriteria te definiëren en toe te passen.

Volgens de Raad is het ook belangrijk om de discussies over de verbetering van de overheidsopdrachten - onder meer wat de duurzaamheidsverplichtingen betreft - van de verschillende Belgische bevoegdheidsniveaus te coördineren. De wet is federaal, maar de omzendbrieven gewestelijk en de toepassing deels lokaal - de lokale overheden vertegenwoordigen onder meer de meerderheid van de overheidsopdrachten. Bovendien zijn al diverse federale en gewestelijke initiatieven inzake duurzame overheidsopdrachten aan de gang (cf. o.a. Green Deal Circulaire Aankopen in Vlaanderen en Wallonië). Een betere samenwerking, waarbij wordt voortgebouwd op de kennis en de ervaring die al bestaan bij de verschillende overheden in België, kan dan ook de kennis van de aanbestedende diensten op het gebied van duurzame overheidsopdrachten versterken en toelaten proefoverheidsopdrachten op het gebied van duurzaamheid te lanceren<sup>26</sup>.

Op het niveau van de ondernemingen - met name van de kmo's - moet men voorts voorzichtig blijven wat de haalbaarheid van de maatregelen en criteria inzake duurzame ontwikkeling betreft. Als de sociale, ethische en milieuclausules (“duurzaamheidsclausules”) niet evenredig zijn, kunnen ze immers de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten beperken en hun deelneming aan of het binnenhalen van overheidsopdrachten eerder bemoeilijken dan faciliteren. Dergelijke verplichtingen kunnen kmo's afschrikken om deel te nemen. Enerzijds zullen kmo's veel geld moeten investeren om de verplichtingen na te komen, zonder enige garantie om het contract binnen te halen. Dit is bv. het geval als deze clausules de ondernemingen verplichten hun milieuvriendelijkheid te bewijzen aan de hand van dure ISO-certificaten. In dit kader moet ten minste worden nagegaan of deze bewijslast niet onevenredig zwaar is voor kmo's en moeten de ondernemingen de mogelijkheid krijgen dat met andere middelen te bewijzen. Anderzijds kunnen dergelijke verplichtingen een negatieve impact hebben op de prijs waartegen de ondernemingen hun goederen/diensten kunnen aanbieden. Derhalve kan niet worden verwacht dat de aanbestedende diensten hun opdrachten hoofdzakelijk op basis van de prijs toewijzen. Vaak wordt evenwel geconstateerd dat allerhande zware clausules en wettelijke verplichtingen worden opgelegd aan de ondernemingen (waaronder de kmo's), qua milieuvriendelijkheid en voedselveiligheid bv., maar dat het belangrijkste criterium uiteindelijk de laagste prijs blijft (zie hoger). Het contract wordt dus vaak toegewezen aan multinationals, die dikwijls focussen op de laagste prijs, maar niet al deze wettelijke verplichtingen naleven, waardoor ze dode letter blijven. De wettelijke clausules dreigen bovendien de administratieve lasten van de ondernemingen te verzwaren, terwijl het papierwerk van overheidsopdrachten een van de belangrijkste belemmering voor deelneming van kmo's vormt. Zonder

---

<sup>24</sup> Voor meer informatie over de Telemarc-app, zie de website van de [Dienst Administratieve Vereenvoudiging](#) (DAV).

<sup>25</sup> European Parliament (2020), Study: Legal obstacles in Member States to Single Market rules, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxemburg, [november 2020](#).

<sup>26</sup> Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2021), Advies over het ontwerp van federaal actieplan circulaire economie, [CRB 2021-2240](#).

de noodzaak en het nut in twijfel te trekken van voorwaarden in contractuele documenten die een bewijs van kwaliteit (in ruime zin) eisen, moet er dus een evenwicht zijn tussen de opgelegde verplichtingen, de daarmee gepaard gaande administratie, het nut ervan en het belang/de waarde van de contracten. Bij de opnemings of opstelling van die clausules, moet ook altijd rekening worden gehouden met de impact op de belangen van de kmo's.

Om contraproductieve effecten te vermijden, moeten de duurzaamheidsmaatregelen en -criteria in de overheidsopdrachten bovendien worden gedefinieerd in overleg met de gewesten, en ook met de privésector. Deze maatregelen en criteria moeten op voorhand worden vastgelegd om de ondernemingen de tijd te geven zich aan te passen.

## **2. Nood aan opvolging, evaluatie en statistieken**

De Raad acht het positief dat de nota over het federaal aankoopbeleid aandacht besteedt aan de opvolging en de evaluatie van de vooruitgang die België in het domein van duurzamere overheidsopdrachten boekt. Volgens hem is het absoluut noodzakelijk een mechanisme in te stellen voor de monitoring van de doelstellingen die in het kader van de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 en van het gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten worden nagestreefd. Dat mechanisme moet steunen op relevante en volledige statistieken, met name inzake:

- het bedrag dat de overheid uitgeeft aan overheidsopdrachten;
- de evaluatie van de duurzaamheidscriteria bij de gunning van de overheidsopdrachten (zie verder);
- het aantal overheidscontracten dat door kmo's wordt binnengehaald, de deelnemingsgraad van de kmo's en de belemmeringen die de kmo's ondervinden om deel te nemen.

Ook een langetermijnambitie en -visie zijn van cruciaal belang voor de transitie naar duurzamere overheidsopdrachten. Daartoe moeten concrete, haalbare en meetbare doelstellingen worden gedefinieerd die bij de gunning van overheidsopdrachten moeten worden bereikt, bv. minimumcriteria voor deelneming (cf. het Luxemburgse voorbeeld). Dit aspect ontbreekt in de nota over het federaal aankoopbeleid 2021-2023 en in het gemeenschappelijk actieplan ter verbetering van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten.

### ***Volledige en betrouwbare statistieken over duurzame overheidsopdrachten***

De huidige statistieken over overheidsopdrachten zijn onvolledig. Vooreerst hebben ze alleen betrekking op de overheidsopdrachten die op Europees niveau worden gepubliceerd. Vervolgens zijn de velden (aan te kruisen hokjes) die betrekking hebben op duurzame ontwikkeling op het "e-Procurement"-platform facultatief. Veel kopers vullen deze velden bijgevolg niet in. Aangezien de informatie over duurzame ontwikkeling onvolledig is, maakt ze geen exhaustieve monitoring, noch een analyse ex-post mogelijk.

Eenzijds is de Raad bijgevolg voorstander van een verplichting voor alle aanbestedende diensten om hun overheidsopdrachten (die al dan niet worden gepubliceerd) te registeren in een databank<sup>27</sup>. Deze verplichting zou meer volledige en betrouwbare statistieken over overheidsopdrachten opleveren. Anderzijds pleit de Raad ervoor dat de velden die betrekking hebben op duurzame ontwikkeling op het "e-Procurement"-platform verplicht moeten worden ingevuld. Meer volledige en betrouwbare statistieken, met name over duurzame overheidsopdrachten, kunnen een goed instrument zijn om overheidsopdrachten te promoten via druk van de publieke opinie op de regering. Een instrument van controle op de duurzaamheid van aanbestedingen heeft bovendien het voordeel dat de compatibiliteit van de overheidsaankopen met de Belgische en Europese verbintenissen inzake duurzaamheid wordt gegarandeerd.

---

<sup>27</sup> In Vlaanderen bestaat al een project om de bestaande statistieken te verbeteren (project eDelta).

Deze wijzigingen moeten worden toegepast zonder de administratieve lasten buitensporig te verhogen. De Raad onderstreept verder dat bijzondere aandacht moet uitgaan naar, enerzijds, de opleiding van de actoren die de databank zullen beheren en, anderzijds, de interpretatie van de gegevens tijdens de evaluaties. Een gepaste opleiding voor de beheerders van de databank is onontbeerlijk opdat ze de nodige vaardigheden verwerven om de informatie correct in de databank op te nemen en zo de betrouwbaarheid van de gegevens te waarborgen. De interpretatie van de gegevens moet rekening houden met het aantal geplaatste duurzame overheidsopdrachten en ook met het gewicht van de duurzame overheidsopdrachten in het budget.

### **Opvolging van de overheidsopdrachten in de bouwsector**

De Raad vraagt ook dat de impact van de maatregelen betreffende de overheidsopdrachten die de sociale gesprekspartners hebben gedefinieerd in het kader van het “Plan voor Eerlijke Concurrentie” over de strijd tegen oneerlijke concurrentie wordt opgevolgd en geëvalueerd. Hij vraagt hetzelfde voor het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV), aangezien overheidsopdrachten een belangrijk instrument zijn om de Belgische economie nieuw leven in te blazen via het multiplicatoreffect. De monitoringinstrumenten die al bestaan of in ontwikkeling zijn, waaronder het charter voor de kmo's, zijn goede instrumenten, maar het is ook belangrijk de prestaties van overheidsopdrachten te monitoren met betrekking tot hun effect op de activiteit van de Belgische ondernemingen en op de lokale werkgelegenheid.

## **3. De functionaliteitseconomie in de overheidsaankopen**

De functionaliteitseconomie en het model “as a service” vervangen de verkoop van een product (een goed of een dienst) door de verkoop van het gebruik ervan. In dit model is de economische waarde van een product niet langer gebaseerd op de verkoopwaarde, maar wel op de gebruikswaarde ervan. De transactie gaat m.a.w. eerder over de behoeften van de klant dan over de middelen die nodig zijn om in die behoeften te voorzien. De producent wordt er op die manier toe aangezet een stevig, gemakkelijk te herstellen product te maken, wat de levensduur ervan aanzienlijk verlengt, want hoe langer het product wordt gebruikt, hoe meer het opbrengt voor de producent<sup>28</sup>. Het gaat om een model dat aanbesteders kunnen gebruiken met het oog op verantwoorde aankopen. De functionaliteitseconomie en het concept “as a service” laten bovendien toe de druk op het budget van de overheidsbesturen niet te verhogen (efficiënt gebruik van de begrotingsmiddelen) en rekening te houden met de levenscycluskosten van de producten (sommige artikelen zijn duurder in aankoop, maar hebben een langere levensduur).

Ondanks deze milieu- en budgettaire voordelen, wordt het innovatieve “as a service”-model nog altijd maar zelden gebruikt in het kader van Belgische overheidsopdrachten, met name omdat de ontwikkeling ervan wordt afgeremd (gebrek aan kennis over de functionaliteitseconomie, onvoldoende kennis van de aanbestedende diensten, angst voor geschillen, moeilijke aanpassing aan nieuwe praktijken, juridische en regelgevende hinderpalen enz.). Volgens de Raad moeten de hinderpalen die de ontwikkeling van de functionaliteitseconomie in het kader van overheidsopdrachten afremmen dan ook worden geïdentificeerd en aangepakt om zich volledig te kunnen engageren voor duurzame en innovatieve overheidsopdrachten.

In deze context hebben het CIRIDD en het ADEME (Frankrijk) de gids “Intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique”<sup>29</sup> gepubliceerd waarin een overzicht wordt gegeven van de processen en gebruiken, de hefboomen en belemmeringen en de verschillende betrokken partijen van de aankopen die moeten worden gemobiliseerd om de overgang van de overheidsopdrachten naar de functionaliteitseconomie te bevorderen.

---

<sup>28</sup>Documentatienota van het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2019), Geboekte vooruitgang in de domeinen van de circulaire economie in België, [CRB 2019-1410](#).

<sup>29</sup> CIRIDD (2021), *Recommandations, analyse et guide méthodologique : Intégrer l'économie de la fonctionnalité dans la commande publique* (<https://www.eclaira.org/library/h/integrer-l-economie-de-la-fonctionnalite-dans-la-commande-publique-recommandations-analyse-et-guide-methodologique.html>)